

**Reflexión para un sistema de  
gobernanza en la Comunidad  
Autónoma del País Vasco**

*Ander Gurrutxaga Abad  
M.<sup>a</sup> Carmen Gallastegui Zulaica*

# Introducción

El tema de la gobernanza ocupa un lugar estratégico en el diseño del contrato social europeo. El buen gobierno basado en la eficacia, en la eficiencia y en la responsabilidad se enfrenta al incremento de complejidad que requiere y necesita incorporar un nuevo lenguaje y una nueva manera de comprender la gestión de los asuntos que conciernen a la relación entre ciudadanos y gobierno. El deseo de que las buenas ideas creen buenas prácticas está en la base del desarrollo de los diferentes sistemas y modelos sobre gobernanza en Europa.

No obstante, el desarrollo de este principio tropieza con algunos problemas como las dificultades de encauzar el grado de complejidad de los asuntos públicos hacia sistemas de gestión que aúnen la eficacia en el proceso de toma de decisiones con la participación y la transparencia. Es como si la necesidad que expresa la herramienta de la gobernanza no se correspondiera con los instrumentos de que dispone para hacer viables sus objetivos. Su lenguaje cita profusamente términos como eficiencia, democracia, participación, representatividad, complejidad, interacción, redes, pero éstos, y otros términos, no son fáciles de traducir a programas concretos con los que la Unión Europea pretende hacer viables sus modelos de buen gobierno. Hay, en consonancia, tensión entre lo que se pretende, la herramienta creada para conseguirlo, la gestión de los objetivos y su realización práctica.

La reflexión sobre la gobernanza recoge que el recorrido por los meandros de la praxis política a comienzos del siglo XXI deja abiertas algunas cuestiones. En primer lugar, arrastra tras de sí una larga tradición, memoria histórica y la acumulación de preguntas y respuestas. Podríamos, de hecho, representar la trayectoria histórica de los últimos cinco siglos como el juego que aúna perspectivas y rostros que no se

mueven en una única dirección sino que, al contrario, tras la mirada están los debates entre ideales en competencia, denotando que tras las expectativas, las posibilidades, los procedimientos, las formas y los métodos, la correlación no es la supuesta ni la esperada.

Resulta provocador preguntarse sobre los límites y las mediaciones que intervienen en las definiciones que la política hace de la realidad que quiere comprender, porque a la postre es lo mismo que plantearse el problema de cuáles son sus posibilidades para encauzar la agenda de cuestiones. Todas tienen un punto en común; todas en conjunto y por separado cuestionan sus sentidos tradicionales e interpelan los contenidos, las formas, los procedimientos y sobre todo, las posibilidades. ¿Por qué decimos esto? Porque la política es *mater magistra* cuando de crear mediaciones y trazar límites se trata, es más, se ha constituido como praxis individual y colectiva y como discurso, creando límites y limitaciones, fronteras —algunas posibles de transitar y otras imposibles—, expectativas cursadas y medios y procedimientos para lograrlas pero también genera ideales, frustraciones, intereses y oportunidades. Hoy la cuestión es que los límites están avalados por fenómenos que trascienden espacios y escenarios tradicionales de intervención y representación, sin que se sepan abordar las consecuencias que generan o siquiera responder algunas de las dudas planteadas.

Nuestra hipótesis es que estamos ante un fenómeno complejo que media en nuestra definición de la realidad y donde no se pone en cuestión ni su necesidad ni sus objetivos, sino cómo encarar sus limitaciones para sumar a las funciones tradicionales —que son las que, sobre todo, la política desempeña— con aquellas otras a las que le obligan los procesos y cambios que acontecen en los escenarios sociales globales. Procesos como, por citar los más significativos, la «naturalización» de la globalización, la individualización de los proyectos colectivos, la reconfiguración del poder político, en especial, la revisión de lo que es o de lo que debe ser el Estado-Nación.

Estos hechos conviven con otros como la exaltación de valores locales, identidades inmediatas, el regreso a la micropolítica, la aparición de formas y de modelos de desarrollo económico que poco tienen que ver con los auspiciados por el paradigma de la modernización occidental, la necesidad de nuevos modos y nuevas formas de gobernanza, las respuestas a identidades multiculturales, la politización del medio ambiente o el profundo sentido político de la pobreza, por citar algunas de las cuestiones más básicas. Estas evidencias coexisten con la impresión que se tiene de la crisis que atraviesan las estructuras de representación e intermediación de los intereses colectivos, especialmente la institución parlamentaria y los partidos políticos.

La Comunidad Autónoma del País Vasco, siguiendo la estela abierta por el *Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa*, establece la necesidad de construir un marco de acción estratégica para crear un sistema de buen gobierno que desarrolle un modelo institucional basado en las buenas prácticas. La herramienta elegida es la gestación

de un modelo de gobernanza que actúe, desde el diagnóstico de los problemas detectados y sobre los objetivos que pretenden alcanzarse con la puesta en práctica del sistema de gestión que se corresponde con esta realidad, que reconoce el grado de complejidad institucional de la administración vasca, la diversidad del marco competencial sobre el que debe desarrollar sus funciones y el grado de interdependencia alcanzado por y entre las administraciones que toman decisiones en el territorio de la Comunidad Autónoma. De esta manera, se aúnan los cinco planos claves del modelo institucional vasco —complejidad, diversidad, interdependencia, responsabilidad e innovación— con el diagnóstico sobre los requerimientos estructurales del sistema institucional y de las políticas públicas, para concluir en un triple reconocimiento de planos o niveles; micro —entidades locales—, meso —Gobierno foral— y macro —Gobierno Autonómico—.

El modelo que avanzamos en este documento sabe que gestionar la gobernanza requiere no sólo dotarse de un buen diagnóstico de la situación sino reconocer que sobre la realidad sobre la que se pretende inferir actúan múltiples relaciones, procesos singulares, actores concretos —sean institucionales o individuales— y estructuras que estructuran la realidad, pero también sabe que el sistema debe incorporar criterios de coordinación, participación, reflexividad y evaluación permanente de los resultados cosechados. La evaluación se constituye en la garantía del buen gobierno y en el instrumento para que las buenas ideas se transformen en buenas prácticas y la democracia gane en calidad.

El informe se presenta en siete grandes apartados: en los dos primeros definimos y desarrollamos las razones de la gobernanza, así como la arquitectura conceptual básica de la que se ha valido para afirmar su necesidad. En la tercera parte, evaluamos la situación actual de la sociedad vasca a través del diagnóstico que elaboramos, llegando a unas conclusiones generales que van a componer el escenario sobre el que anclamos nuestra propuesta a partir del valor otorgado a la coordinación del sistema, a la participación y a la evaluación de las realizaciones institucionales. En la cuarta parte analizamos y proponemos, desde el análisis particular que llevamos a cabo, los tres hitos que componen nuestro modelo analítico; la coordinación del sistema institucional vasco, el requerimiento de la participación en el plan de gobernanza por parte de diversas agencias y agentes y, en tercer lugar, la necesidad de evaluar con un modelo reflexivo las prácticas emanadas de las políticas públicas.

En la quinta parte, se plantea de forma específica la necesidad de ahondar en la coordinación para el sistema de gobernanza de la CAPV que evite duplicidades entre los diferentes niveles administrativos. La sexta parte se adentra en el terreno de la participación ciudadana y su aplicación a la CAPV. El informe se completa con una séptima y última parte sobre la evaluación como parte sustancial de cualquier sistema de gobernanza.

## Hacia un sistema de gobernanza en Euskadi

El estudio concluye con una llamada a la construcción de una filosofía pública sobre la gobernanza en el País Vasco, que se reconozca en cinco grandes principios: complejidad, interdependencia, diversidad, responsabilidad e innovación. El objeto es la puesta en marcha de un contrato social por la gobernanza en el País Vasco, cuya firma y sostén corresponde a los agentes públicos y privados.

Por último, presentamos un resumen ejecutivo del estudio, para un uso más ágil y flexible del informe.

El modelo de gobernanza, tal y como lo presentamos a lo largo de las páginas que siguen, lo comprendemos como un proceso que encuentra su legitimidad en la necesidad y que, como tal, no tiene un punto de cierre, un punto de llegada, a partir del cual pueda decirse «ya está», hemos alcanzado las metas prefijadas. Tal y como lo definimos, es el conjunto de procesos y procedimientos sometidos a reflexión permanente, donde la acción de evaluar lo alcanzado y las metas no logradas forman parte del proceso estructural que lo define y de la metodología aplicada al efecto, con lo cual no puede haber un modelo terminado o finalista sino que el plan lo entendemos como el conjunto de acciones, medidas y procedimientos abiertos, despiertos con el tiempo en el que actúa y con las estructuras sobre las que pretende incidir, con objeto de corregir y reelaborar la realidad sobre la que se pretende actuar.

# 1. Procesos y sentidos de la gobernanza

## 1.1. Definición y características de la gobernanza

En el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* (2001), la Comisión Europea definió el término como «las reglas, procesos, y comportamientos que afectan al modo en el que se ejerce el poder a nivel europeo, especialmente en lo relativo a la apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia».

El Libro Blanco pretendió hacer una contribución a la gobernanza mundial, por eso su planteamiento se refiere a: i) un sistema de ejercicio del poder en el que hay varios agentes públicos relevantes, cada uno de los cuales sólo representa una parte de los intereses de los ciudadanos, y en su caso de su soberanía; además, ii) se caracteriza por la aplicación de principios que permiten profundizar en la democracia, incorporando a otros agentes (económicos, sociales y políticos) al diseño de las acciones y a la toma de decisiones; y iii) atañe a diferentes mercados y a distintas sociedades civiles, sin perjuicio de que se tienda hacia un mercado único o, como se propugnó en la Agenda de Lisboa (2000), «hacia una sociedad europea de la información y el conocimiento».

Por otra parte, el documento de la Vicepresidencia del Gobierno Vasco (2006) contempló en su definición de la gobernanza tres componentes básicos (adminis-

tración, empresas y sociedad civil), afirmaba que «la gobernanza abarca la acción de gobierno desde una perspectiva global, entendida como la gestión del complejo de instituciones, mecanismos, procesos y relaciones a través de los cuales los grupos y ciudadanos articulan sus intereses e interactúan entre sí y con las instituciones de gobierno». Ulteriormente, la reflexión centra las acciones en la reforma de la administración pública, aunque también aporta varios ejes de acción orientados hacia la participación de la ciudadanía, incluidos agentes sociales relevantes.

En los dos documentos citados se trasluce la preocupación por el alejamiento de la ciudadanía de la labor institucional. El Libro Blanco subraya que la desconfianza de varios países miembros de la Unión respecto al proceso de integración ha sido el factor determinante de la emergencia del concepto de gobernanza. La necesidad de precisar el nivel al que deben emprenderse las acciones políticas (principio de subsidiariedad) y la proporcionalidad de las medidas en relación a los objetivos que se pretenden lograr son las distinciones básicas en la gobernanza europea.

El documento vasco caracteriza la definición de la gobernanza como una serie de principios normativos que han de guiar la acción del gobierno autónomo como son los siguientes: la participación, la transparencia, la responsabilidad, el imperio de la ley, el respeto de los derechos fundamentales, la eficacia, la equidad, el consenso y la planificación estratégica. Como se dice en este documento, «en realidad se trata de una nueva forma de entender no sólo la actuación y organización de todas las Administraciones Públicas sino de su interacción con la sociedad civil considerando a la persona como referente último del gobierno y como copartícipe del mismo, es decir, de repensar la propia democracia como modelo político y social».

En síntesis, cuando se habla y se escribe sobre la gobernanza se introducen algunas ideas alrededor de los nuevos modos de gobierno, pretendiendo entre otros objetivos, mejorar las relaciones entre la sociedad civil y las administraciones públicas, así como entre éstas y la iniciativa privada. La Comisión Europea se propuso ser el mejor ejemplo para el resto de las instituciones y administraciones, incluidos los Estados miembros, las Regiones y, en el caso del Estado Español, las Comunidades Autónomas. Los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia que postuló en su Libro Blanco han de ser aplicados por las diversas administraciones públicas, no sólo por las de la UE. Estos cinco principios refuerzan a los dos formulados con anterioridad; los de proporcionalidad y subsidiariedad.

La forma como se debe actuar está descrita en el documento de la UE. Así, antes de emprender la acción hay que delimitar los niveles en los que ha de actuarse, así como los instrumentos para la acción. Tanto unos como otros han de ser concertados entre los interesados (*stakeholders*) en la medida en que vayan a ser los usuarios relevantes de los programas y planes derivados de las medidas a adoptar. Además, hay que precisar qué agencias e instituciones van a gestionar los programas, sin des-

deñar otro hecho relevante, los consorcios público-privados son agentes de estos modelos concertados de gobernanza.

La consecuencia es que frente al «ejercicio de poder tradicional basado en el Gobierno como protagonista único de la gobernación», la gobernanza se caracteriza por la existencia de pluralidad de agentes y agencias que han de coordinar sus acciones en pro del desarrollo social sostenible que permita generar riqueza e innovación. Este objetivo implica la concertación previa al diseño de cualquier política pública, de modo que lo que vaya a hacerse cuente desde el principio con un amplio apoyo y con que el diseño haya sido realizado con participación de los agentes y agencias que intervienen a lo largo del proceso. Por tanto, es preciso identificar los agentes relevantes y generar mecanismos para su participación en el diseño de las acciones estratégicas.

En la acción clásica del gobierno el poder político prima sobre cualquier otra modalidad, en tanto representa la soberanía del pueblo. La gobernanza contemporánea no se corresponde con el modelo piramidal o jerárquico de distribución del poder, más bien se caracteriza por la ausencia de un agente principal con poder absoluto y por la presencia de varios agentes con poderes y competencias repartidas. Así, como en los Estados-nación se estableció el principio de separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), la gobernanza parte de la existencia de una pluralidad de poderes y contrapoderes, sean éstos de tipo político, jurídico, económico o social.

Las buenas prácticas que define la praxis de la gobernanza requieren la inclusión y la participación de diversos tipos de agentes sociales en los procesos de diseño, de puesta en funcionamiento, de seguimiento y de valoración de las acciones de gobierno. Por esto y para alcanzar este objetivo, hay que identificarlas e incluirlas en la propuesta estratégica, lo que no siempre es fácil de lograr. Realizada la tarea, hay que habilitar los cauces y procedimientos para la participación. En las sociedades industriales los agentes eran los empresarios y los trabajadores con sus pesos específicos y en función del grado de representatividad. En las sociedades de la información y el conocimiento, posibilitadas por el nuevo poder tecnocientífico, el elenco de agentes relevantes se amplía y se diversifica. Sobre todo, cada uno de esos agentes defiende sus propios sistemas de valores (pluralismo axiológico) y pretende que los valores sean satisfechos por las acciones políticas a emprender.

Frente a los modelos de maximización de la función de utilidad que primaron en la época industrial (teoría de la elección racional), la gobernanza se caracteriza por el intento de satisfacer simultáneamente valores contrapuestos. La concertación no puede basarse en la maximización de valores relevantes sólo por parte de un agente determinado, sino en la satisfacción parcial de diversos tipos de valores hasta umbrales mínimos de satisfacción que han de ser formulados por cada agente a lo largo del proceso de concertación. Esta concepción racional (racionalidad axioló-



gica acotada) no sólo afecta a los procesos de diseño sino también a los resultados de las acciones políticas emprendidas. Por tanto, la evaluación *ex ante* y *ex post* de dichas acciones resulta imprescindible, todas ellas desde criterios de valoración plurales, a veces contrapuestos entre sí. La presencia de la pluralidad de agentes evaluadores, cada uno de los cuales representa diversos tipos de intereses, es imprescindible para concertar las políticas públicas.

## 1.2. Las razones políticas y el lenguaje de la gobernanza

La gobernanza se constituye como método, instrumento y herramienta para gestionar la complejidad que genera la intervención de actores e instituciones públicas y privadas, con objeto de solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular principios y objetivos de acuerdo con las actividades que llevan a cabo.

Los conceptos del lenguaje de la gobernanza son los de: gestión, complejidad, intervención, responsabilidad, participación, transparencia, eficacia y eficiencia.

Hay tres hechos básicos que no debemos olvidar y que explican la solvencia actual de este concepto: i) la crisis de los mecanismos de participación política tradicionales que obliga a buscar nuevos escenarios de representación pública y privada; ii) se detecta el agotamiento de los mecanismos de intervención en manos de las administraciones públicas y privadas. Este proceso tiene dos orígenes inmediatos: el incremento del peso de la intervención del Estado en tareas que aseguran el bienestar de los ciudadanos y una cierta lentitud para cubrir las expectativas generadas por el «exceso de generosidad» del Estado del bienestar; iii) el incremento del grado de complejidad de las tareas propias del Estado en la sociedad del conocimiento.

La tesis que sostenemos es que el Estado está sobrepasado por los nuevos procesos y agentes que propicia la globalización y, por otra parte, no puede encarar en toda su dimensión las tareas propias porque no dispone de recursos suficientes para abordarlas. De esta suerte, los gobiernos y las instituciones buscan un nuevo lenguaje, nuevas prácticas y nuevas formas de acercarse al ciudadano para conseguir la innovación de los recursos públicos de intervención política, sin que ello suponga crisis alguna de legitimidad. No es extraño que esto se asocie a la sensación de crisis y de indefinición de los recursos políticos y al deseo de mejorar los mecanismos de distribución de las expectativas públicas.

Detrás de los discursos y de las prácticas del buen gobierno en las sociedades contemporáneas se aprecian algunos problemas que atañen: i) al discurso democrá-

tico; ii) a la situación de los Estados nacionales; iii) al sistema global; y iv) a la cohesión de las sociedades desarrolladas.

En el primero de los casos citados —discurso del sistema democrático— se aprecian algunos problemas, asociados a viejos mitos del pensamiento político occidental, como, por citar los más relevantes: i) la promesa de igualdad democrática; ii) la supuesta emergencia del interés común; iii) el equilibrio de los poderes sociales y, por tanto, la desaparición de las oligarquías; iv) la progresiva democratización de la sociedad; v) la promesa de transparencia; vi) la promesa de educación y virtud. La tesis que subyace es que el hábito democrático acabaría modelando el carácter de los ciudadanos.

De las dificultades para hacer viables las seis expectativas mencionadas emergen dos cuestiones que están en la base de la discusión sobre los sentidos de la gobernanza: i) tienen que ver con la imprescindible revisión de las formas de la representación y de los espacios de participación política. Participación y representación están conectadas, pero entre ellos no se da una relación unívoca. Más participación no significa menos representación, entre otras cosas porque sin participación, esto es, sin mecanismos y sin procedimientos que permitan determinar la voluntad popular y la exigencia de responsabilidades, no es posible hablar de representación popular. Por otro lado, ii) hoy sabemos que la participación y, en el límite, la unanimidad no incrementan ni la representatividad del sistema político, ni la calidad de las decisiones alcanzadas. Ante la degradación de los sistemas democráticos, no sabemos si la solución está en reivindicar más participación o más representación. Otra cuestión a tener en cuenta es la iii) ingobernabilidad de las democracias contemporáneas. El primer obstáculo del principio de la soberanía popular no está tanto en el exceso de poder de las élites, sino en el fenómeno de la dificultad para introducir elementos de racionalidad acotada en el gobierno de las instituciones y las sociedades. La tradicional contraposición entre autocracia y democracia está empezando a quedar desplazada por una nueva dicotomía, la que se establece entre gobierno y ausencia de gobierno.

En el caso europeo, el análisis tropieza con hechos relevantes que, si bien hacen necesaria la creación de una nueva lógica política y de instituciones y mecanismos de gobierno que sean capaces de gobernar la complejidad, por otra parte, son condicionantes objetivos del juego que se propone.

Es evidente que los espacios complejos y los espacios internacionales no han solucionado la dificultad de imaginar el modo en el que el pueblo puede expresar su voluntad, o dicho de otra manera, cómo debe ser la participación popular en el proceso de decisión, especialmente de las acciones que se gestan en lugares ajenos a la representación que facilita los instrumentos tradicionales del «contenedor» estado nacional.

El resultado de este problema que acabamos de definir, está en la reflexión que sintetiza el sentir de muchos ciudadanos europeos, y de muchas voces entre sus élites políticas, es la pregunta siguiente: ¿cómo puede funcionar adecuadamente la democracia en un nivel superior al del Estado-Nación? La respuesta a la pregunta no es simple. La integración regional europea se caracteriza por la expansión continuada, tanto en términos geográficos como en cuanto a las funciones políticas, lo cual determina que estamos ante algo más que un Estado y ante algo menos que un Estado. Esto no es un juego de palabras ¡ni mucho menos! Decimos lo primero porque las funciones de los órganos europeos se han multiplicado, se han diversificado y se reparten, hoy por hoy, entre multitud de comisiones, órganos y organismos. El poder político está en manos de élites estatales, pero las competencias se ubican en organismos sin nombre propio, con denominaciones indeterminadas a las que los tradicionales flujos de poder o no acceden o lo hacen con muchas dificultades, pero donde se gestionan decisiones significativas y se toman medidas que impelen y condicionan la vida cotidiana de los ciudadanos (véase sino, por ejemplo, las decisiones en materia industrial, en política agrícola o en política monetaria o es que ¿alguien piensa que decidir la producción del trigo, del olivo, la construcción de barcos o las ayudas a los sectores en crisis, no tienen repercusión en el «alma» de la ciudadanía?).

Pero, por otro lado, las posibilidades de influenciar a los gestores de estas decisiones por parte de los ciudadanos son pequeñas. No sólo porque las instituciones decisivas están lejos o se desconocen los procedimientos y los mecanismos para acceder a ellas, sino porque las instituciones europeas no están preparadas estructuralmente para asumir la participación popular, directa de la ciudadanía de los países miembros. Es evidente que el «reino de Europa» es el territorio del gestor que tiene el peligro de transformarse en un espacio político sin «alma». Obviamente, las formas y los procedimientos de gestión de la complejidad generan malestar o desconocimiento en el ciudadano hacia esas instituciones, sencillamente porque no están presentes en ellas, aunque sus decisiones impacten sobre ellos.

Si aceptamos la idea, tal y como sugiere U. Beck, de que la ética de la realización y el triunfo individual es la corriente más poderosa en la sociedad moderna, entonces concluimos que el personaje central es el ser humano capaz de escoger, decidir y crear, que aspira a ser el autor de su vida y el creador de la identidad individual. La idea es que corresponde a los individuos llevar adelante su causa para defenderla ante los promotores de otras causas. La identidad colectiva deja de ser un dato y se transforma en una tarea para cargar sobre los actores la responsabilidad de ella. La individualización trae la libertad de experimentar y hacer frente a las consecuencias que este hecho trae consigo.

El abismo entre el derecho a la afirmación personal y la capacidad de controlar los marcos sociales que la tornan factible es la contradicción principal de la segunda modernidad. Esta situación plantea dos problemas: i) el primero es que las contra-

dicciones sistémicas, es decir, los problemas globales son también individuales, ii) el segundo hecho es que hay que buscar soluciones locales a problemas globales.

Lo que el trasfondo de estos recursos describe como lo *auténticamente* nuevo es la pregunta por la agencia capaz de implantar los objetivos que se hayan diseñado, cualesquiera que éstos sean, que han sido racionalmente determinados, de modo que pueda hacerse de la determinación racional una propuesta sensata, meritoria y atractiva. Hoy día, la disolución de la sociedad en tanto agencia imaginaria —producida por la experiencia de una separación creciente entre el poder global y la política local, por la magnitud de los problemas y lo limitado de las herramientas de acción necesarias para enfrentarlos o resolverlos— constituye el obstáculo para la determinación racional de los objetivos y una de las fuentes contemporáneas de la extendida sensación de «impotencia pública» ante problemas nuevos.

Lo que destaca del marco estructural de la individualización es el proceso de desinstitucionalización. ¿Qué queremos decir con esto? Queremos indicar que las instituciones básicas que soportan el peso de la sociedad son discutidas en sus contenidos y en sus funciones tradicionales. La situación que de aquí sobresa plantea algunas cuestiones relevantes. Las más significativas son los problemas de legitimidad y autoridad que afectan a los principios por los que se rige la vida social y política. Estamos ante hechos novedosos que plasman la siguiente idea; si las certidumbres de los marcos institucionales se fragmentan, se discuten o aún peor se disuelven en un mar de posibilidades, lo que queda es lo que damos por sabido. Los cuadros sociales e institucionales donde están ubicadas las evidencias se fragmentan y surgen ante nuestros ojos posibilidades que deben dilucidarse a cada paso y en cada momento.

Si hay un hecho que destaca por encima de cualesquiera otros, cuando queremos abordar los sentidos de la política, es la situación del Estado-Nación. En la revisión de los cambios estructurales que le afectan, no debe perderse de vista que el Estado-Nación es joven, que en los tres últimos siglos incrementa el tamaño y los ámbitos de intervención y en los últimos veinticinco años, sobre todo en Europa, si bien asistimos a la revocación de algunos de sus poderes tradicionales —acuñación de moneda, bancos centrales, política industrial, política monetaria, etc.—, otros mandatos están en proceso de crecimiento (sobre todo, los que se refieren a las esferas privada del ciclo vital y de las familias). Por otra parte, el *afán estatalista* está lejos de haber culminado el recorrido, particularmente en el mundo poscolonial; África, Europa del Este, Asia u Oriente Medio. En estas zonas del mundo muchos países «añoran» hablar no del cansancio o la crisis del Leviatán sino «tan sólo» de la existencia del Estado.

La globalización aporta a la dinámica política la construcción de nuevos límites políticos, económicos y sociales que facilitan el tránsito del espacio político local

al nacional y al espacio postnacional. Los tres espacios son necesarios, se necesitan porque de la misma manera que no hay nación sin tradición, el imaginario postnacional sólo se comprende siendo primero nacional. La globalización no clausura nada. Al contrario, hace posible las conexiones, la interdependencia y la mutua *contaminación*. Otra cosa es adecuar los sentidos de la política a la organización del presente e incluso podría preguntarse si en el mercado político existen fórmulas para leer, comprender y sobre todo, tratar los hechos nuevos.

Planteadas así las cosas surgen dos cuestiones: i) tiene que ver con las fidelidades múltiples o, dicho de otra manera, con la construcción colectiva de la interdependencia política; ii) con la creación de marcos políticos capaces de unir experiencias desiguales y transformar la interdependencia en evidencia sociopolítica. Esto no significa que si la globalización crea nuevos límites y mediaciones asegure un orden mundial novedoso. Sabemos que la globalización «no ha venido con un pan debajo del brazo», ni tampoco con fórmulas capaces de organizar las fidelidades múltiples. De esta forma, por mucho que se hable de la crisis del Estado, tenemos la impresión que no hay sustitutos para este intangible de la acción política. Por eso vale la pena situar los términos del debate en el proceso, ¿este sí verificable! de la reconfiguración del poder político.

El problema, entonces, es cómo aunar los planos micro, meso y macro de la organización política o, expresado de otra manera, ¿cómo asegurar la articulación entre la regionalización del poder político, que se mueve por encima de los Estados-Nación, con las funciones tradicionales de los Estados vigentes y con los poderes políticos que han surgido en los espacios nacionales como productos o de reivindicaciones nacionalistas o de procesos de devolución de poder a instancias administrativas inferiores? Dicho de otra manera, y por utilizar el lenguaje tan en boga al que estamos recurriendo, el problema del Estado no es el de su crisis sino el de su gobernanza, es decir, el de cómo tratar con planos y niveles diferentes de poder, cómo crear fórmulas políticas que orienten una organización nueva del poder político. No es, en consecuencia, el Estado el que se queda viejo u obsoleto sino la representación que hace de su poder.

Por otra parte, es conveniente reivindicar la necesidad del Estado cuando en algunas partes del mundo éste o no existe o es débil. La «modernidad insuficiente» es un problema en los lugares donde el Estado pugna por gestionar los principios del orden social. La ausencia del Estado, no lo olvidemos, traduce algunos problemas, incluso de supervivencia física, para aquellos individuos que habitan las sociedades y que no han alcanzado estadios de «humanidad razonables».

Otro haz de cuestiones surgen al albur de las consecuencias de este proceso, tienen todas ellas que ver con la creación de marcos y fórmulas políticas capaces de atender el pluralismo estructural y la complejidad del tiempo histórico. Aquí

se cruzan cuestiones donde las identidades políticas nacionales se compaginan con otras formas de vivir y estar en el mundo; sean éstas identidades culturales, religiosas, etc. El debate, por ejemplo, sobre ¿qué es la nación en el siglo XXI?, o sobre ¿qué fórmulas políticas son las más adecuadas para alcanzar un grado razonable de convivencia en el magma de la globalización no ha hecho sino comenzar? Sabemos algo de todo esto; sabemos, por ejemplo, que hay experiencias y experimentos que en ocasiones acaban bien y otras muchas mal. Sabemos que no hay seguridad en las fórmulas al uso, sean las que surgen de la imaginación del mercado político o en las iniciativas sociales y sabemos que no pueden repetirse los errores del que cree que tiene la fórmula para erradicar conflictos políticos o nacionalistas.

Aquí traemos a colación la prudencia analítica que demuestran algunos cuando citan la «ilusión arquitectónica» como la creencia de que la gran arquitectura, el marco territorial e institucional correcto, puede satisfacer las demandas políticas, apaciguar las pasiones y resolver los conflictos nacionales. La mayoría de las concepciones de la gran arquitectura implican la reorganización del espacio político según las líneas nacionales. Conviene recordar que hay conflictos que son, en principio y por su naturaleza, irresolubles y que la búsqueda de la arquitectura general de resolución de conflictos es problemática y, en muchos casos, está mal orientada. Quizá debiéramos responder que la cuestión adquiere dimensión en la medida en la que el mundo global de sociedades individualizadas, secularizadas, con problemas de integración —sean éstas a través de las instituciones y de valores tradicionales (el trabajo, la religión, la política o el bienestar)— tienen dificultades, tal y como hemos visto, para cumplir con todas las promesas. La reflexión alrededor del Estado-Nación transita, en consecuencia, a través de los hombros de nuevas realidades que provocan en algunas ocasiones la refutación de algunos de los lugares comunes de la tradición política occidental y de los soportes sobre los que ésta se erigió. No es sólo, tal y como indicamos, que estemos ante cambios de tal magnitud que cueste asumirlos o digerirlos, sino que los sentidos de la política parecen en trance o de desaparición o de reconfiguración, y no porque el Estado carezca de sentido —ya hemos visto que en muchos lugares del mundo su presencia es incipiente o precaria— sino porque aparecen agentes que desbordan la comprensión del presente que erigimos con tanta laboriosidad.

La conclusión para nuestros propósitos es clara: no se han encontrado fórmulas indiscutibles para profundizar la democracia más allá de las fronteras estatales, especialmente entre aquellas instituciones regionales que regulan lo que los Estados tradicionales no pueden, no saben o no quieren regular.

La disposición del poder político europeo demuestra que superponer varios planos de competencia política sin que sus conexiones estén fijadas plantea algunas dificultades, tanto en las definiciones como en la clarificación de cuáles tienen que ser

las competencias de cada cual. En el sistema europeo prima la interdependencia, pero ésta no es un logro en abstracto. Europa es un ideal de convivencia pero es, y como tal funciona, la estructura material que se legitima porque maneja un triple imaginario: los imaginarios del bienestar, de la seguridad y de la libertad. Son, precisamente, estos imaginarios los que fundan la imagen de Europa, como si ésta fuese la «tierra prometida». Tanto para los que ya están como para los que acaban de llegar o para los que aspiran a entrar en el futuro inmediato, la marca de la ciudadanía tiene que ver con la imagen que transpira de prosperidad, de desarrollo económico y de funcionamiento democrático.

Como indica Wallace (2000), la gobernanza se ha transformado en una actividad de múltiples niveles, intrincadamente institucionalizada y espacialmente dispersa, al tiempo que la representación, la lealtad y la identidad siguen estando tercaamente ancladas en las comunidades étnicas, regionales y nacionales. No es ésta una impugnación a la totalidad de las normas que rigen la vida comunitaria europea pero detecta un malestar, difuso si se quiere, que expresa un problema estructural de diseño del sistema europeo.

Éstos son, desde nuestra perspectiva, los orígenes de algunos de los problemas con los que tropieza la gobernanza europea en sus afanes por construir la Europa de los ciudadanos. ¿Podrá una futura Constitución europea ser el vademécum que algunos europeístas buscan para encontrar vías de resolución de las cuestiones que quedan abiertas con la gobernanza actual? Europa tropieza, y seguramente seguirá tropezando en el futuro inmediato, con las historias particulares de cada sociedad y de cada Estado, con las organizaciones comunitarias particulares —regionales o nacionales— y con la realidad fáctica y simbólica del Estado-Nación. Desde aquí es como creemos que podemos comprender la preocupación sentida por la gobernanza. El peligro, tal y como lo detecta el *Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa*, es que éste es el lugar para la expresión de los intereses económicos y comerciales de grupos y de élites pero no es, hoy por hoy, un lugar donde prime la gestión democrática de la complejidad por encima de cualesquiera otros valores sino que ésta está atrapada en el juego de los grupos de intereses corporativos que la superan y que encuentran la legitimación en tanto cumplen con los objetivos declarados, como son: la esperanza en el bienestar económico, el incremento de la seguridad y la protección de las libertades civiles.

El análisis y la evaluación de los sistemas de gobernanza permiten entrever un conjunto de hechos dignos de tenerse en cuenta. Entre los más significados están los siguientes:

- 1) La política se redescubre y se revaloriza al percibirse los límites de la tecnocracia. En el proceso de toma de decisiones se ponen de manifiesto los intereses en conflicto y, en su caso, evitan las rupturas que pueden acabar haciendo inviable la decisión.

- 2) La política se encuentra con la inadecuación de algunas de sus instituciones para leer las nuevas realidades, lo que puede provocar malas prácticas y la incapacidad para intervenir en procesos que otros agentes como las empresas privadas internacionales o transnacionales están en condiciones de protagonizar.
- 3) Los partidos políticos se hallan circunscritos al juego electoral nacional y demuestran debilidad para entrar en las cuestiones que superan el marco estado nacional de acción política.
- 4) La política es, por otra parte, menos dirección política de organizaciones técnicas y más articulación de asociaciones en diversos niveles de gobierno y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil. Esto requiere capacidad de liderazgo, concertación, prevención y gestión de conflictos, de comunicación, de creación de equipos, redes, etc.

Las consecuencias de estos cuatro tipos de cuestiones para la gestión pública son muy relevantes. Las más sugerentes son las siguientes:

- i) La discrecionalidad impregna el actuar administrativo. La aplicación de las normas reconoce espacios de discrecionalidad en el actuar administrativo. Los controles tradicionales resultan inadecuados; los nuevos controles de gestión por resultados no acaban de implantarse y también tienen sus límites.
- ii) La gestión pública se hace más interorganizacional y plantea desafíos a las competencias renovadas en la dirección pública profesional.

La gestión pública se diversifica y complejiza. Por un lado, las funciones administrativas se diversifican resultando imposibles de reconducir a un diseño organizativo y funcional que sea prototípico de la buena gestión y las organizaciones se complejizan en su diseño, en sus tecnologías, metodologías y competencias del personal. Por otro lado, la mayoría de los grandes bienes públicos son interdepartamentales o transversales. En tercer lugar, la gestión pública es cada vez más gestión del conocimiento. El conocimiento es de naturaleza plural, disperso entre agentes y agencias. Captar el conocimiento necesario para la toma de decisiones y su correcta implantación obliga a ir más allá de los informes técnicos y de la participación ciudadana tradicionales. La construcción de relaciones de interacción y de redes se apoya en nuevas maneras de entender lo que son los sistemas de información.

### 1.3. La travesía conceptual de la gobernanza

En las definiciones que leemos en los textos de la Unión Europea, el Banco Mundial, los proyectos de la ONU, o en las definiciones del propio Gobierno Vasco se aprecian desplazamientos en las concepciones de cómo hay que dirigir la adminis-



tración. En unos países los cambios tienen más impacto que en otros pero, en general, en las cuatro últimas décadas, en casi todos se transita desde la definición de modelos burocráticos de organización, pasando por los de la gerencia pública en la década de los ochenta, hasta llegar a las definiciones actuales sobre los modelos de gobernanza.

La contestación al modelo burocrático se fue haciendo evidente cuando éste, pretendiéndose universal, chocó con el grado creciente de complejidad que impedía el manejo adecuado de organizaciones burocratizadas en unas situaciones donde éstas habían incorporado competencias nuevas y un alto grado de complejidad. El formalismo de este tipo de organización choca con las nuevas realidades, de tal suerte que el modelo se enfrentó a críticas relevantes. Algunos autores desdeñaron y criticaron, por ejemplo, la racionalidad legal o formal e incluso la eficacia de los rendimientos en las organizaciones burocráticas. Otros repudiaron esta fórmula de organización. La nueva gestión pública nace prácticamente en la década de los ochenta, desde la crítica al modelo burocrático de organización administrativa.

Hacia mediados de la década de los noventa el programa manifestó algunas dificultades para el mantenimiento por parte de las administraciones públicas. Las críticas principales son del siguiente tenor: 1) La tendencia a transponer al conjunto de los servicios públicos las ideas de gestión propias de sistemas que llaman a la medición y a la especificidad de cada acción o medida no se hallaba bien fundada, ya que aunque es importante fijar metas, objetivos o medidas para evaluar la acción de los gobiernos, esta metodología resulta con limitaciones cuando de organizar actividades complejas se trata. 2) No tuvo en cuenta que los gobiernos, pese a su tamaño son una sola empresa, aunque sus diversos subsistemas no actúen de modo uniforme. La conexión entre las actividades presupuestarias, la gestión de políticas públicas, el ejercicio de la responsabilidad, etc., no dejan de ser sino actividades que competen a una sola empresa. Tocar una de ellas significa tener que tocar todas las demás. 3) La gestión pública implica valores más profundos deducibles del orden constitucional en el que la gestión pública debe enmarcarse.

El paradigma de las reformas cambió, una vez más, a comienzos de los noventa. Se gesta la idea de que la calidad, la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los diversos niveles de gobierno y entre éstos, la sociedad civil y las organizaciones empresariales. El foco del interés se desplaza sobre todo hacia las redes de interacción, las estructuras y los procesos de gobernanza. Los principios quedan bien marcados. Los más sobresalientes son los siguientes:

- 1) Los gobiernos no son los únicos actores que deben enfrentar las grandes cuestiones de las que se ocupan. En ellas están involucradas las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. La consecuencia es que se rompe el monopolio estatal de los intereses generales. Esto supone un cambio en la re-

lación entre el Estado y la sociedad; reconociendo la autonomía de ambas se reconoce que el valor más importante es la interdependencia y la cooperación entre unos y otros agentes y entre unas y otras agencias.

- 2) Se crean nuevos modos de gestionar la complejidad, lo cual no supone eliminar ni la burocracia ni la gerencia. La gobernanza requiere transformar estructuras organizativas; introducir flexibilidad, perfiles competenciales, visión estratégica, capacidad para resolver conflictos y construir consensos, cambios en los instrumentos de gestión pasando del plan a la estrategia; se multiplica, además, el valor dado a la participación, a la transparencia y a la comunicación.
- 3) No hay un modelo único de gobernanza. La gobernanza no tiene carácter universal. Sus estructuras son «el menú a la carta», que se ajusta según el nivel de gobierno y según el sector de la administración sobre el que se actúa. La consecuencia es que es multifacética y plural, busca la eficiencia, exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por medio de la prueba y del error.
- 4) Las cuestiones o desafíos sociales son el resultado de la interacción entre varios factores, rara vez éstos son conocidos, no están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. La clave para el funcionamiento de la gobernanza está en saber organizar el espacio público deliberativo, basado en normas y en los procedimientos que realimentan la confianza en las estructuras de interdependencia.
- 5) La conciencia de los límites del conocimiento disponible ante cuestiones complejas y con márgenes de incertidumbre sobre las consecuencias de la decisión, provoca que los objetivos no sean fáciles de determinar y queden sujetos a frecuentes revisiones.
- 6) Los intereses generales se constituyen a través de relaciones de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No hay monopolios por parte de las agencias que actúan sobre el espacio público sobre el que se constituye la gobernanza. La política no puede refugiarse en fundamentos exclusivamente legales o técnicos; la legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos valiosos y entender que en la decisión entran en juego valores, intereses y oportunidades.
- 7) Sólo desde la creación de procesos interactivos que estimulen el intercambio y la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, se aseguran el grado y la capacidad necesarios para abordar las grandes cuestiones de nuestro tiempo.
- 8) La misión general, fundamental de la dirección política consiste en crear las estructuras y procesos desde las que se pueda desarrollar la búsqueda gobernanza.

- 9) El desafío para el sistema es reestructurar las corresponsabilidades y actividades en base a la integración y diferenciación entre diversos intereses y objetivos. Esto plantea retos importantes de diseño, de gestión, transparencia y responsabilidad.
- 10) Lo que garantiza el proceso es el cuidado de los procesos de interacción en la comunicación transversal que definen procesos de interdependencia. Podría añadirse, además, que desde el punto de vista de los valores, se comprueba que no es suficiente con que los gestores públicos sean eficaces y capaces de gestionar la complejidad. Es preciso que estén imbuídos de una «ética pública». Que estén convencidos de que su tarea influye en el bienestar colectivo y que deben por tanto actuar en consonancia teniendo siempre presente que su función objetivo no es la racionalidad individual sino el logro de acciones que sean racionales desde un punto de vista colectivo.

## 1.4. Principios de la gobernanza europea

Los cinco principios que articulan la propuesta de gobernanza europea son los siguientes:

1. Apertura.
2. Participación.
3. Responsabilidad.
4. Eficacia.
5. Coherencia.

El objetivo que postula la Unión es que estos principios sean aplicados por las administraciones públicas que componen el mosaico europeo, no sólo por las administraciones de la UE. Estos cinco principios refuerzan a los de proporcionalidad y subsidiariedad, previamente afirmados por la UE. El hecho es que los siete principios citados: apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia, proporcionalidad y subsidiariedad componen la columna vertebral del marco conceptual propuesto por la Unión Europea. A estos principios nosotros le añadimos el de la necesidad de que todos los gobernantes estén imbuidos de una ética pública y de buenas prácticas. La forma de operar que propone el Plan europeo es coherente con estos principios aunque faltaría añadir la formación específica que cualquier representante público debiera tener.

Antes de emprender una acción hay que delimitar el nivel al que ha de actuarse así como los instrumentos concretos de la acción pública. La filosofía pública que subyace a las buenas prácticas y a la ética pública que arbitran la gobernanza es que

las acciones y los instrumentos han de ser concertados entre los distintos interesados (*stakeholders*), en la medida en que éstos vayan a ser los usuarios relevantes de los programas y planes derivados.

En suma, y a grandes rasgos, la cuestión de la gobernanza se plantea en el marco sistémico en el que intervienen diversos poderes políticos, legislativo, judicial, económico y tecnocientífico, sin perjuicio de que estén presentes otras formas de poder, aparte del contrapoder social que a veces resulta decisivo, en particular cuando da lugar a movimientos sociales organizados (ecologismo, *free knowledge*, antiglobalización o movimientos culturales y sociales contrarios a la hegemonía de un poder concreto, etc.).

Resulta indispensable la creación de «órganos consultivos o de participación en los que se integran tanto las diversas instituciones como los agentes sociales y la sociedad civil organizada en defensa de sus propios intereses». De lo contrario, las acciones de gobierno promovidas por las élites son rechazadas por la ciudadanía, produciendo desconfianza y alejamiento entre la administración y la sociedad civil.

Lo que se afirma en todos los casos es que la buena gobernanza requiere la inclusión y la participación de diversos agentes sociales en los procesos de diseño, puesta en funcionamiento, seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno. Para ello, hay que identificarlos e incluirlos en la gobernanza, lo que no siempre es fácil porque hay que habilitar cauces y procedimientos de participación.

En las sociedades industriales clásicas, la modernización económica implica a todo el conjunto de agentes sociales; los actores principales son los empresarios y los trabajadores, con sus pesos específicos en función del grado de representatividad. En las sociedades de la innovación y del conocimiento, posibilitadas por el nuevo poder tecnocientífico, el elenco de agentes relevantes se amplía y diversifica. Sobre todo cada uno de los agentes defiende el sistema de valores y pretende que los valores sean satisfechos por las acciones políticas a emprender. Frente a los modelos de maximización de la función de utilidad que priman en la época industrial, se caracteriza por el intento de satisfacer simultáneamente valores contrapuestos.

En todo caso, el sistema de poderes multiagente no coincide con el de las sociedades industriales, en las que había un agente principal (el gobierno) que, a lo sumo, tenía que negociar con unos pocos agentes sociales (empresarios, trabajadores) las políticas a llevar a cabo, o ser el árbitro de los acuerdos a los que éstos llegaban por sí mismos. Estas circunstancias requieren, en definitiva, tener en cuenta a otros tipos de agentes (financieros, tecnocientíficos, sociedades civiles, movimientos sociales, expertos), así como a diversas administraciones públicas.

## 2. Las propuestas de gobernanza en la Comunidad Autónoma Vasca

### 2.1. Preliminares

A la luz de todo lo hasta aquí sostenido, las razones del debate y de las propuestas sobre la gobernanza en la Comunidad Autónoma Vasca parecen claras. En este caso, el texto titulado *La gobernanza en Euskadi* elaborado por la Vicepresidencia del Gobierno Vasco cita con profusión el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*. El documento asume los cinco principios que lo presiden; apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Por otra parte, plantea y describe los dispositivos y mecanismos que ya posee la administración vasca para planificar, programar y coordinar la acción de gobierno. Pero, la gobernanza vasca, tal y como la recoge el informe reseñado, «implica una reflexión estratégica sobre cómo se ejercitan los poderes que la ciudadanía vasca ha conferido a las instituciones. Si la gobernanza europea es un intento de conservar el método comunitario, haciéndolo más democrático y mejor conforme a los cinco principios rectores, del mismo modo, la gobernanza vasca implica el refuerzo de la acción del método autonómico —iniciativa legislativa, coordinación de la acción de gobierno y de la acción interinstitucional— y una mejora del mismo».

En nuestro caso vamos a citar y analizar con profusión este documento porque nos vamos a servir de su lectura crítica para trazar nuestra visión de la situación, así como el conjunto de nuestras propuestas.

Los cuatro ejes objetivos previstos por el mencionado texto en torno a los que se van a plasmar los nuevos procedimientos, son los siguientes:

- 1) Mejora de la calidad de las normas, del diseño y ejecución de las políticas públicas y de la ponderación de los resultados: i) proceso legislativo interno; ii) planificación; iii) evaluación.
- 2) Refuerzo de la participación social y democrática en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
- 3) Contribución de la Administración Pública a la Gobernanza Vasca mediante la extensión de la planificación general al ámbito interinstitucional como instrumento de cohesión o por medio de la contribución de la Comunidad Autónoma a otros niveles más amplios de gobernanza, estatal, europea y mundial.
- 4) La creación de organismos específicos, entre otros, el Consejo Vasco de Políticas Públicas, se configuran, en la propuesta diseñada, como los organismos claves de este modelo.

En todo caso, del análisis del documento destaca como éste sitúa como ejes de los objetivos que se persiguen, la labor administrativa del Gobierno Vasco, buscando en la racionalización y en la clarificación, coordinación y evaluación de los actos administrativos las claves del éxito.

La gobernanza en Euskadi tiene, tal y como detecta el texto reseñado, problemas específicos, algunos de los cuales son recogidos en el documento, focalizados, tal y como acabamos de escribir, en los problemas de las administraciones públicas más que en los problemas de los empresarios o de la sociedad civil. Por otra parte, aparecen también algunos problemas de fondo para alcanzar tales conclusiones. Por ejemplo, por citar los que para nosotros son más relevantes:

- a) No existen sondeos sociológicos o estudios cualitativos específicos sobre las formas de gobernanza de las Administraciones Públicas vascas. Es decir, hay ausencia de datos objetivos y un cierto desconocimiento del problema, aunque, a lo largo de sus páginas, se menciona ampliamente el *Sociómetro Vasco* que elabora el Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco. Otro tanto cabe decir de la percepción y actitudes de la sociedad y las empresas ante el nuevo poder tecnocientífico, en la medida en que la tecnociencia transforma la actividad económica y la propia sociedad.
- b) Nos parece que hay una insuficiente consideración de la vertiente interinstitucional. Se pretende corregir, fomentando la coordinación interinstitucional entre las diversas Administraciones Públicas que operan en la CAV. Sin em-

bargo, tal y como trataremos más adelante, apenas se menciona a la Administración del Estado o la incidencia de la administración europea en algunos asuntos relevantes de la dinámica vasca, pese a la indudable incidencia de su capacidad normativa y presupuestaria en la CAV.

- c) Falta de implicación de los Departamentos en los planes o programas promovidos por otros Departamentos: es verdad que éste no es un problema específico del Gobierno Vasco, también está presente en la administración española y europea.
- d) De la lectura del texto constatamos la exigua práctica del seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación que las diversas instituciones y departamentos ponen en funcionamiento. Estas ausencias de los programas y las políticas públicas, *ex ante* y *ex post*, contrasta sobremanera con los hábitos de la UE, cuyos programas son sistemáticamente evaluados antes, después y durante su ejecución.

Al tratarse de una sociedad de reducido tamaño parecería en principio que el establecimiento de un sistema de gobernanza exitoso sería sencillo. La realidad sugiere, sin embargo, que en el caso de sociedades y economías de reducido tamaño la cuestión de cómo promover la gestión pública no sujeta a presiones es de importancia capital. Aunque la mayor cercanía del ciudadano a los administrados podría posibilitar una gobernanza efectiva se produce desafortunadamente, y como consecuencia del tamaño, un efecto no deseado; la presión de las redes de influencia y de los grupos de intereses sobre los representantes políticos es más difícil de ser soslayada.

Las medidas que el documento citado propone para afrontar esos problemas se orientan ante todo a la reforma interna de la Administración, aunque también se contemplan medidas para favorecer la participación de otros agentes. Detectamos, no obstante, que pueden existir otros problemas de gobernanza en Euskadi que apenas se mencionan en el citado documento. Mencionamos, por ejemplo, los siguientes:

- 1) Escaso acoplamiento entre la Administración del Estado y la Administración Vasca. Conforme a las tesis del Libro Blanco de la UE, ello constituye un problema relevante. Otro tanto cabe decir de otras Comunidades Autónomas o regiones europeas, salvo, en parte, con Aquitania. Se prescinde así de la existencia de otros agentes relevantes para la gobernanza vasca.
- 2) Disfunciones entre las Administraciones Forales, el Gobierno Vasco y gestores municipales, que se pretenden solucionar mediante un «órgano de planificación conjunta y coordinación de las políticas públicas, el Consejo Vasco de Políticas Públicas». Falta, en el citado documento, precisar la composición de dicho Consejo, aparte de la inclusión en el mismo de otros agentes y de las diversas administraciones.

- 3) Marcado carácter ideológico de muchas formas de organización de la sociedad civil, así como de los movimientos sociales que de ella se derivan.
- 4) Escasa presencia institucional de los agentes relevantes para el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento (universidades, centros tecnológicos, asociaciones de usuarios, empresas del sector TIC...), al estar configurada la Comunidad Autónoma en base a la tradición industrial clásica.
- 5) Falta de una tradición en que sean los «mejores» los que se dediquen a la gestión de la cosa pública y de las instituciones capaces de preparar, de forma específica, a los que han de responsabilizarse de acciones que afectan al bienestar colectivo. En esta preparación destaca la necesidad de ser conscientes de que, si no se actúa con sensatez, astucia (previsión del futuro) y talante muchas de las actuaciones elegidas no tienen por qué ser necesariamente las mejores sino sólo las que perjudiquen a pocos y beneficien a los «agentes con más poder».
- 6) Poca atención al hecho de que el reducido tamaño, la mayor cercanía del ciudadano a los representantes y la mayor influencia antes las redes de poder económico, social o político deben ser expresamente tenidos en cuenta.
- 7) Poca atención al hecho de no disponer de un sistema específico de «formación de gestores públicos». Tampoco se presta atención al peligro de vivir en un sistema en el que los que «ejercen el poder al máximo nivel» pueden convertirse en dependientes permanentes de un puesto en la administración pública, al no disponer de alternativas viables en otros sectores o ámbitos donde ejercer su profesión una vez finalizada su actividad política.

Para afrontar estos problemas que sucintamente hemos planteado, el texto de la Vicepresidencia propone cuatro ejes de acción:

- 1) El primero (mejora de las políticas públicas) es el más desarrollado. Va orientado a incrementar la eficiencia de dichas políticas. Las acciones previstas son de índole político-administrativa. Llamam la atención las dudas a la hora de distinguir entre la ciudadanía y los agentes socio-económicos, traslucéndose la identificación entre la primera y los segundos. Por otra parte, en relación a la evaluación de dichas políticas, sólo se alude a la posibilidad de «reflexionar acerca de la necesidad de crear un órgano ad hoc para la promoción y práctica de evaluaciones de las políticas públicas vascas», siguiendo la estela de la iniciativa estatal de crear una Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, así como de las Comunidades Autónomas de Navarra y Galicia. Llama, también, la atención que se pretenda hacer depender esa evaluación del Consejo Vasco de Políticas Públicas, mezclando las tareas de diseño con las de seguimiento y evaluación, lo que puede resultar contraproducente. No se introduce el modelo de evaluación comparativa, perfectamente asentado en la Unión Europea, y uno de los principales logros europeos en materia de gobernanza. En suma, parece



optarse por un modelo de auto-evaluación gestionado por las propias administraciones públicas. Ciertamente se mencionan posibles metodologías participativas, sin precisar los mecanismos de participación de otros agentes en el mencionado Consejo Vasco de Políticas Públicas, que está diseñado como un órgano exclusivamente conformado por representantes de las administraciones vascas. La comparación con otras comunidades autónomas o regiones europeas a la hora de evaluar las políticas públicas parece un principio claro y aconsejable. También parece un principio aconsejable que sean gente de fuera del sistema de gobierno los que participen en la evaluación *ex post*.

- 2) El eje 2 de acción adolece de poca información sobre las múltiples formas de estimular la participación ciudadana que suelen ser puestas en práctica en la Unión Europea. Las dudas y vacilaciones en relación a la noción de sociedad civil vuelven a parecer. Cataluña y la Comunidad Valenciana ya han creado Comisiones de ese tipo. Al final, se marcan unas directrices, pero sin órgano alguno encargado de ejecutarlas, salvo (en parte) el Ararteko. Se definen unos objetivos genéricos, pero no los instrumentos ni los órganos que pudieran permitir alcanzarlos, o al menos intentarlo. Al final se menciona un posible Observatorio de la Gobernanza, que acaba vinculándose estrechamente al Ararteko, sin definir sus posibles funciones.
- 3) Al eje 3, y al modo de implementarlo ya nos hemos referido anteriormente (Consejo Vasco de Políticas Públicas). Dicho Consejo parece ser la principal fórmula para solucionar los problemas de la gobernanza vasca, pese a estar constituido únicamente por representantes de las administraciones lo cual es claramente insuficiente.
- 4) Al eje 4 se le atribuye mucha importancia, insistiendo en la participación de la CAV en los procesos de diseño y toma de decisiones en Bruselas. Nuevamente llama la atención la práctica ausencia de alusiones al Estado español, pese a que la propia UE potencia los contratos tripartitos (UE, Administración del Estado y Administración Regional o Autonómica). La administración vasca aparece en este eje como un stakeholder que reivindica, con razón, estar presente en las deliberaciones que le afecten. Esta voluntad de participar activamente en los diversos niveles de gobernanza está bien justificada en relación a la UE pero llama la atención que no se reivindique otro tanto en relación a la gobernanza en el Estado español. Por otra parte, hay otros usuarios institucionales y políticos de los programas y directrices europeas, sería plausible fomentar una concertación con ellos (Europa de las regiones). Hacer lobby y defender los propios intereses conjuntamente con otros es una regla básica de la gobernanza europea. Esta parte del documento da la impresión de estar concebida desde el modelo de un gobierno (la UE) con el que se negocia bilateralmente, más que desde el modelo de gobernanza con una pluralidad de agentes implicados.

Ahondando más en este asunto cabe mencionar que la forma de actuación debe ser capaz de complementar los asuntos que se gestionan en la UE a través de alianzas con el Estado y con aquellos que pueden ser gestionados a través de alianzas entre entes no estatales, tanto del resto del Estado (CCAA) como del resto de la Unión.

## 2.2. Puntos fuertes y débiles del modelo de gobernanza

En este análisis preliminar del documento citado cabe extraer algunas conclusiones referentes a los puntos fuertes y débiles contenidos, desde nuestro punto de vista, en el documento reseñado. Entre los primeros, cabe mencionar los siguientes:

1. Adaptar los principios de la gobernanza vasca a los principios europeos.
2. Sensibilización ante algunos problemas estructurales de la CAV a la hora de mejorar la gobernanza (escasa coordinación interinstitucional, por ejemplo).
3. Identificación de algunas insuficiencias del actual modelo de gobernanza vasca, por ejemplo, la ausencia de seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
4. Voluntad de participar activamente en la gobernanza europea.

En cuanto a los puntos débiles, mencionaremos los siguientes:

- 1) Escasa atención a las relaciones entre la gobernanza vasca y la española (por no aludir a la francesa, apenas presente en el documento).
- 2) Poca atención a las prácticas de gobernanza de otras CCAA y regiones europeas, aunque aparecen algunas menciones a lo largo del texto.
- 3) Ausencia de modelos de buenas prácticas (eventualmente transferibles a la CAV) en otras regiones europeas.
- 4) Indefinición de los instrumentos y acciones a emprender para paliar algunos de los problemas de gobernanza antes señalados, en particular el relativo al seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- 5) Escasa presencia de datos cuantitativos a lo largo de casi todo el documento.
- 6) Prioridad de las medidas administrativas sobre cualesquiera otras que pudieran mejorar la gobernanza vasca.
- 7) Escasa atención a la necesidad de una formación específica para los gestores públicos y de un desarrollo de nociones como la de ética pública.
- 8) Escasa atención a los problemas específicos derivados del pequeño tamaño de la sociedad vasca.

## 2.3. Arquitectura y conceptos para un buen sistema de gobernanza

Realizado un análisis pormenorizado de algunas cuestiones relevantes del modelo propuesto desde la Vicepresidencia del ejecutivo autónomo, vamos a pasar a explicitar los conceptos que para nosotros determinan el diseño de un plan de gobernanza en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Entendemos, tal y como hemos sostenido anteriormente, que la realidad vasca destaca por algunas características como el grado de interdependencia que caracteriza a los componentes de las distintas administraciones, su creciente complejidad y diversidad y su organización en red. Estos son los elementos que nos parecen básicos para comprender en toda su dimensión los significados y problemas básicos que tiene la gobernanza en el País Vasco.

La gobernanza, como propuesta en expansión, debe tener la base en el desarrollo sociopolítico y es particularmente atribuible a las crecientes y cambiantes interdependencias sociales. La mayoría de los conceptos de gobernanza utilizados destacan este aspecto. Se podría decir que este elemento común se expresa (por sí mismo) bastante bien en la noción de tendencias sociales de largo alcance, tales como la complejidad, la interacción, la interdependencia, la red, la diferenciación o la integración.

Estos procesos, tanto en el caso que analizamos del País Vasco, como en otras sociedades de nuestro entorno, resultan dinámicos, lo que tiene como consecuencia la ampliación de las cadenas de interacción. Estas cadenas conectan y conexionan cada vez más dimensiones, dándolas un carácter de marcada interdependencia; es decir, los diversos elementos en la medida que incrementa el grado de complejidad de la institución requieren una multiplicación del número de partes que participan en ellas y, del mismo modo, el número de interacciones entre estas partes también se multiplican.

Para clarificar lo que entendemos por gobernanza debemos comprender lo que son los conceptos de complejidad, interacción, interdependencia, interconexión, diversidad e innovación.

### 2.3.1. *La complejidad*

La complejidad es el indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y el entorno. El concepto de complejidad invita al examen de las estructuras, las interdependencias y las interacciones en y entre los diferentes niveles. En una primera aproximación, aquello que es complejo parece plegado sobre sí mismo y se muestra como incomprensible e inaccesible. Sólo podrá ser comprendido cuando sea adecuadamente desple-

gado; es decir, cuando se abra su estructura y despliegue lo que en él se encuentra. La complejidad rompe cualquier sistema de relación biunívoca.

Algunos rasgos sobresalientes del concepto contemporáneo de complejidad suponen tener en cuenta que cuanto es complejo será multidimensional, presenta un exceso de relaciones, hace referencia a la posibilidad, es dinámico, se encuentra animado por la diferencia y asume el valor positivo de la paradoja.

### *2.3.2. Complejidad y multidimensionalidad*

En consecuencia, complejidad equivale a multi-dimensionalidad. Un objeto es complejo cuando presenta dimensiones múltiples y rompe cualquier esquema unidimensional; es decir, cuando no puede verse desde una perspectiva única.

La multi-dimensionalidad propia de la complejidad obliga a plantear la necesidad de contextos y referencias múltiples para abordar un objeto complejo. La complejidad supone, por tanto, variedad de dimensiones y contextos. En suma, siempre que se cita la complejidad supone variedad de dimensiones y contextos que se entrecruzan. De tal manera, que la interdependencia y la interconexión son dimensiones de la complejidad, lo cual quiere indicar que a cada elemento de un conjunto le corresponden elementos de otro u otros conjuntos, y no sólo de uno. Dicho de otro modo, cada uno de los elementos es capaz de establecer relaciones múltiples, válidas con otros elementos. Y es que la complejidad supone siempre la sobreabundancia de relaciones. Siempre que se dé un objeto o situación compleja, se dará un exceso de relaciones y conexiones. La complejidad es siempre exceso, multiplicidad.

### *2.3.3. Complejidad y dinamismo*

La complejidad privilegia el dinamismo, ante cualquier defensa de la inmovilidad: introduce siempre componentes dinámicos. O, lo que es equivalente, supone privilegiar los procesos y flujos frente a los estados inmóviles. No cabe en contextos de complejidad concesión alguna a la simple inercia o a la inmovilidad. La complejidad siempre introduce variación, cambio, dinamismo. Y, claro está, introduce evolución y una consideración temporal. Los conceptos y situaciones complejas serán siempre evolutivos y tienen siempre en cuenta el tiempo.

### *2.3.4. Complejidad y diferencia*

La complejidad supone admitir la diferencia, resaltando su valor frente a la uniformidad. Es decir, la complejidad sigue el camino de la diferencia olvidando las sendas de la igualdad uniforme. Esto significa introducir un componente importante: el valor de la paradoja. Ésta se levanta sobre el valor de la diferencia y obliga a pensar de formas diferentes lo que antes se pensaba solamente de un modo único.

Se trata de reconstruir la trama de las relaciones que componen la complejidad y hacer comprensible su exceso; es decir, mostrar de un modo efectivo la multi-dimensionalidad que afecta a todo cuanto es verdaderamente complejo. La segunda tarea es más refinada, hacer transparente la complejidad supone identificar simplicidades complejas. Es decir, formaciones simples en las que la complejidad que las constituye resulte transparente y, en cierto, modo, permita su comprensión. La comprensión de estas simplicidades complejas permite, avanzar hacia cotas más elevadas de descubrimiento de complejidad y a dominar espacios de complejidad que anteriormente resultaban inapreciables. Y, sobre todo, permiten trabajar con determinados estratos de complejidad.

### 2.3.5. *Gobernanza y redes*

El presente de la gobernanza es la comprensión de un mundo de redes: la organización reticular. La conexión en red es uno de los rasgos fundamentales de nuestro tiempo. La red es sólo una colección de objetos relacionados de un cierto modo entre sí. Las redes representan poblaciones de componentes individuales que, de hecho, hacen algo, es decir, su importancia estriba sobre todo en que afecta tanto a su comportamiento individual como al comportamiento del sistema como un todo. Las redes son objetos dinámicos no porque las cosas sucedan en sistemas en red, sino porque las redes mismas evolucionan y cambian con el tiempo, impulsadas por las actividades o las decisiones de aquellos mismos componentes. En la era de la conectividad, por tanto, aquello que sucede y el modo en que lo hace dependen de la red. Y la red, a su vez, depende de lo que ha sucedido previamente.

### 2.3.6. *Red y organización*

La red interactúa en un mundo de organizaciones. Una organización se encuentra formada por un conjunto de elementos que interactúan entre sí de un modo determinado y que alcanzan, mediante esa interacción, una cierta autonomía. Esa interacción se encuentra regulada por modos de orden, prelación, situación y, en el fondo, dominio. Y una organización eficaz es aquella capaz de manejar los modos de interacción de sus componentes y las prelacións que existen entre ellos. O, lo que es lo mismo, una organización muestra siempre la presencia del poder, la necesidad de mando y sumisión. Y es la estructura de este poder la que fundamenta la eficacia que posee una organización. La organización siempre está presente en niveles cada vez más refinados.

En toda organización se repite una combinación de interacción y jerarquía. Hay diferencia en las organizaciones, las más pequeñas y cercanas a nuestra experiencia son más comprensibles, más criticables, poseen menos poder y emplean me-

nos palabras grandilocuentes. Una organización lo es porque crea una relación entre los individuos que la forman y el entorno al que pertenecen. Estos dos aspectos plantean, por así decirlo, el interior de la organización y el exterior de la misma. Las organizaciones más eficaces permiten una relativa autonomía a sus miembros y hacen que éstos desarrollen la acción que les es propia. Son las organizaciones más flexibles.

Las organizaciones de las que se ocupa la gobernanza están organizadas en una red. Una red es, en primer lugar, una forma de organización compuesta de distintos elementos que se encuentran unidos entre sí por dos aspectos fundamentales: una relación de tipo horizontal y una disposición a la conexión constante. Por ello una red supone un triunfo del concepto de relación: todos sus miembros se encuentran relacionados entre sí y dispuestos a establecer nuevas relaciones. La red es siempre un ámbito relacional y exige, para su análisis, un análisis de relaciones. Y este dominio de la relación supone que los miembros de la red mantengan una posición horizontal unos con otros para establecer relaciones constantes.

### *2.3.7. Red y relación horizontal*

Esta horizontalidad, central en una red, exige admitir que cada uno de esos miembros tiene un valor por sí mismo y puede aportar su contribución al funcionamiento de la red. Es decir, cada miembro de la red es un núcleo de relaciones y como tal debe ser analizado. En cierto sentido, puede decirse que cada uno de los componentes de la red posee una sustantividad propia y es él mismo, capaz de mantener una autonomía y ser el sujeto de actividad que debe ser reconocida. En una red, todos sus componentes tienen un valor, que debe serles reconocido. Por eso, es importante mantener una relación de tipo horizontal y no vertical con otros miembros de la red.

La relación horizontal entre los miembros de una red supone un nuevo tipo de jerarquía, donde ya no sirve la prelación, el orden o el mero dominio. En una red lo importante es el valor de cada uno de sus miembros, que miran a los demás como sus iguales. En cierto sentido, una red tiene una estructura democrática. Sin el valor de cada uno de los elementos que la forman, no puede hablarse de una red. Esto no quiere decir, sin embargo que haya desaparecido la jerarquía ni la posibilidad de distinguir a los elementos de la red según sus funciones, o de descomponer y analizar adecuadamente la estructura de la red.

### *2.3.8. Red y conectividad*

Una red se caracteriza por la presencia de conexión. Cada uno de los integrantes de una red lo es en tanto se encuentran conectados entre sí y pueden asumir, gracias a la conexión que los estructura, nuevos ámbitos de conexión. Y es que una red es el

triunfo de la conectividad. Este es un tipo de relación, obviamente, pero una relación especial.

La conexión supone un valor adicional: la necesidad de contar con las expectativas. Es decir, de tener en cuenta la posibilidad de poder alcanzar una conexión. No sólo importa establecer conexiones concretas, sino anticiparse a las expectativas y trabajar sobre ellas. La situación u objeto que sea capaz de trabajar con expectativas logrará un nivel mayor de conexión. Y, ante todo, supondrá que las conexiones pueden ampliarse continuamente.

En una red poseen una importancia destacada los nodos de conexión, ellos permiten dirigir adecuadamente las conexiones y hacerlas posibles. Estos nodos son semejantes a conmutadores que permiten el paso de una corriente de conexión. En algunos casos, estos nodos aceleran la capacidad de establecer las conexiones que realiza una red. Mantienen una relación horizontal con otros miembros, pero poseen una relevancia especial y ejercen un determinado poder. Y son también los que permiten detectar el tipo especial de jerarquía que se establece en una red.

Hablar de nodos de conexión, permite lógicamente, distinguir entre nodos eficaces que fomentan la posibilidad de conexiones y nodos que dificultan o hacen imposible las conexiones. Ambos cumplen funciones diferentes, como es obvio, pero igualmente importantes. Pues en una red, una determinada conexión surge como una selección entre un amplio campo de posibilidades. Y, cuanto más abierta y potente sea una red, más exigente será en el nivel de sus conexiones. Esta exigencia supone reconocer que muchas de las conexiones posibles serán rechazadas y que una conexión debidamente realizada se levanta sobre la muerte de muchas otras conexiones que se han desechado porque no interesa mantenerlas.

### 2.3.9. *La flexibilidad de la red*

Una red se encuentra dominada por la flexibilidad y presenta una estructura elástica. Por su constante apertura y por la búsqueda incesante de conexiones nuevas, una red mantiene, a la vez, la necesidad de su clausura, que le permite ser independiente y autónoma y la urgencia de establecer conexiones. Serán muchas las ocasiones en las que las conexiones exijan una modificación de la estructura de la red para que puedan establecerse eficazmente. De ahí que la red siempre muestra una capacidad asombrosa para reaccionar a las modificaciones y a las exigencias de un entorno.

La complejidad de la red está formada de interacciones. La interacción, tal y como la entendemos, nos ayuda a comprender mejor las relaciones dentro y entre los problemas y oportunidades sociopolíticos. Apunta a movimientos de tensión y a la dinámica entre entidades. Muestra que el rumbo y los efectos de las acciones

y procesos también dependen de lo que otros están haciendo o de lo que sucede en otros procesos. Con la ayuda del concepto de interacción, la realidad sociopolítica puede ser observada en términos tanto de diferenciación, como de integración. Su fuerza analítica también se basa en el hecho de que puede centrarse en las interacciones y, al hacerlo, detectar la multiplicidad de implicados en un problema u oportunidad particular. Finalmente, las interacciones son importantes en el sentido de que pueden ser usadas deliberadamente, iniciar interacciones donde no las había habido antes.

En suma, una interacción puede ser considerada como una relación mutuamente influyente entre dos o más entidades. En una interacción distinguimos un nivel de acción (o intencional) y uno estructural. Entre estos niveles y en estos niveles, las fuerzas se destinan a mantener las relaciones existentes o a cambiarlas. En estas tensiones están implicadas las dinámicas de una interacción. En las características de las entidades entre las cuales suceden las interacciones, aparece la diversidad de la realidad sociopolítica. En la conexión mutua entre muchas interacciones, se puede percibir la complejidad del gobierno.

### *2.3.10. El valor de la interacción*

Ya que la teoría de la gobernanza enfatiza las interacciones y particularmente al gobierno como interacción, es esencial no perder de vista a los actores. De hecho, no se pueden separar de las interacciones entre ellos. Los individuos y las interacciones se determinan entre ellos. Básicamente, los actores están integrados por las interacciones mediante las que se relacionan con otros. Esto quiere decir que se componen de interacciones y los límites de los que obtienen sus identidades son relativos y frecuentemente confusos. Esto se aplica a sistemas sociales, pero también a organizaciones, grupos e individuos. Solo se puede conseguir una nueva percepción de la diversidad de participantes en las interacciones sociopolíticas implicándolos en los procesos de gobierno, dándoles la oportunidad de representar sus identidades.

Cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente. Una interacción que crea espacios se caracteriza por una gran amplitud de acción y un alto grado de flexibilidad. A la inversa, cuanto más controlada sea la interacción, mayor va a ser su influencia contraria las aspiraciones de los actores. En interacciones fuertemente controladas, los valores, objetivos e intereses de los actores y el nivel al que pueden aspirar, están influidos más por componentes estructurales de las interacciones que por los actores que ejercen influencia en estas interacciones. A mayor espacio, más abierta es la estructura de la interacción. Una estructura abierta es menos sensible a la entropía que una cerrada. Se pueden introducir impulsos y compensar la tendencia a la entropía.



La complejidad de los sistemas sociopolíticos está principalmente expresada en el hecho de que una multitud de interacciones ocurren en muchas formas e intensidades. Estas interacciones sólo pueden ser influenciadas si estos aspectos complejos se comprenden bien. Gobernar problemas y oportunidades sociopolíticos requiere claridad sobre la naturaleza de las interacciones implicadas en la resolución de un problema o en la creación de una oportunidad, sobre la manera cómo estas interacciones se sostienen y sobre sus modelos característicos. La relación básica entre complejidad e interacciones reside en que tales interacciones son una indicación de la complejidad del mundo sociopolítico. Las interacciones deben ser consideradas como los elementos relacionales de los sistemas, como los elementos que relacionan las partes de un sistema y entre sistemas como conjuntos.

### 2.3.11. *Gobernanza e innovación*

La gobernanza no sólo se compone de elementos que integran la dinámica y la estática del proceso. Un buen sistema de gobernanza es aquel que prevé su cambio y su renovación. El mecanismo clave del sistema es la innovación o, expresado de otra manera, la aceptación de la necesidad que tienen los sistemas complejos para incorporar elementos para la coordinación de sus prácticas, la evaluación de las políticas públicas y la participación de los ciudadanos en los procesos de construcción de las políticas que les afectan. La gobernanza trabaja con valores sociales, por ejemplo, el bienestar, la calidad de vida, la inclusión social, la solidaridad, la participación ciudadana, la calidad medioambiental, la atención sanitaria, la eficiencia de los servicios públicos o el nivel educativo de una sociedad. Diversas actividades se orientan a incrementar el grado de satisfacción de dichos valores sociales, no sólo a generar beneficios económicos, productividad y competitividad empresarial. El grado de satisfacción de dichos valores también puede ser medido, de modo que es posible desarrollar sistemas de indicadores para medir las innovaciones socialmente relevantes, sean acumulativas o de ruptura.

Los conceptos que componen la arquitectura de la gobernanza descansan en el hecho de que ésta es el reconocimiento social de la acción directiva del gobierno. El gobernar del gobierno es algo necesario pero insuficiente para clarificar los dilemas de la dirección política de la administración pública en el siglo XXI. Representa el redescubrimiento de los poderes públicos y de los poderes privados que existen en la sociedad y que son todos ellos indispensables para definir el sentido que se quiera dar a la dirección de la sociedad.

La nueva gobernanza registra un cambio en el equilibrio entre el poder público y los poderes económicos y civiles, así como resalta los poderes, las capacidades y los recursos en posesión de los actores sociales que hay que aprovechar para la realización de objetivos comunes. La gobernanza de la sociedad es un proceso directivo de coproducción y corresponsabilidad de gobierno y sociedad.

El supuesto de este paradigma es la existencia de una sociedad relativamente competente y responsable tanto en su mundo privado, en razón de sus prácticas competitivas y cooperativas, como en su participación en el mundo público. La condición necesaria es la productividad, la competitividad, el capital social y la ciudadanía de los actores sociales. El principio es que cuanto mayor desarrollo y autonomía de la sociedad económica, civil y cívica, menores posibilidades tiene el gobierno de gobernar a su sociedad por sí solo y mayor necesidad de incorporar los poderes sociales al proceso directivo de la sociedad. El resultado es que la reorganización de la sociedad es un proceso político y social, de interés societario más que exclusivamente gubernamental, en el sentido de que al abordar los asuntos que son imprescindibles el peso del gobierno o de la sociedad cambia según las capacidades y el interés que cada uno de ellos muestre tener para atender el problema. Por eso, la complejidad, el poder de las interacciones, las redes en las que descansa la orientación estratégica, la interdependencia de las diversas partes de los componentes de la red, la conectividad de los nodos de las redes, la interconexión de los múltiples elementos que sostienen la complejidad de la red o la innovación a la que permanentemente deben estar sometidos, componen la «columna vertebral» de cualquier sistema de gobernanza.

## 3. La gobernanza en la sociedad vasca

### 3.1. Diagnóstico de la sociedad vasca

#### 3.1.1. *Sociedad vasca y sociedad del conocimiento*

Los elementos descritos anteriormente se encuentran con sociedades concretas que se definen, al menos en el entorno vasco para el que generamos este modelo de gobernanza, en el centro del pluralismo estructural que en vez de rebajarse con la consolidación de los diversos procesos de modernización, se ha extendido y radicalizado en los últimos años, de tal manera que ni el conocimiento tecnológico ni los procesos adscritos a la globalización han conseguido homogeneizar las sociedades sino que, antes al contrario, han incrementado, si cabe, el papel de las diferencias y el grado de complejidad.

Al mismo tiempo, sin embargo, lo que observamos es que las vías y los resultados de la transformación son extremadamente diversas. Indudablemente, países de todo el mundo se convierten en sociedades del conocimiento a ritmos diferentes y en grados agudamente divergentes, en conformidad con su nivel de desarrollo. Hay un hecho que se evidencia en el análisis empírico de estas situaciones: las sociedades y las economías pueden alcanzar niveles parecidos de desarrollo a ritmos diferentes

y en grados divergentes, en conformidad con su nivel de desarrollo partiendo de historias y de culturas diferentes, utilizando instituciones diversas y alcanzando formas distintas de organización social.

La respuesta a esta cuestión ofrece abre varias posibilidades. La línea argumental es interesante ya que entiende que para explicar por qué unos países se «enganchan» a la red global y otros no, hay dos aspectos relevantes. Uno es el grado de extroversión de la cultura: ¿hasta qué punto está abierta a influencias e ideas extranjeras? ¿Qué tal se les da glocalizar? El otro, más intangible, es el grado de introspección. Con esto se apunta un hecho, ¿hasta qué punto hay un sentido de solidaridad nacional y un interés en el desarrollo? ¿Hasta qué punto hay confianza en la sociedad para que los extraños colaboren entre sí? Y, ¿hasta qué punto las élites del país se preocupan por la ciudadanía y están dispuestas a invertir en casa, o son indiferentes a las necesidades de determinados grupos sociales de dentro de sus propias fronteras y les interesa más invertir fuera? La respuesta más fiable parece estribar en que cuanto más se glocalice de forma natural una cultura, mayor será la ventaja que tenga el país.

No obstante, los datos de los recursos que un país requiere para modernizarse y lograr tasas de desarrollo económico y bienestar no son factores que se dibujen sobre páginas de papel en blanco, sino opciones que diseñan el presente y el futuro de las sociedades. Señalamos que, los países que han logrado un crecimiento económico a largo plazo han combinado generalmente las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales con las estrategias de crecimiento que moviliza las capacidades de las instituciones domésticas y de los inversionistas. El diseño de una estrategia de crecimiento es tanto más difícil como más fácil es la implementación de políticas de integración típicas. Es más difícil porque las limitaciones del crecimiento son usualmente específicas del país y no responden a recetas estándar. Pero es más fácil porque una vez que esas limitaciones se han tenido en cuenta, cambios políticos relativamente simples pueden dar enormes resultados económicos y comenzar un ciclo de crecimiento y reformas adicionales.

Las conclusiones son de hondo calado, al indicar que las innovaciones que son heterodoxas y se separan del libro de recomendaciones de las grandes agencias forman parte casi siempre de las estrategias de los países que más han avanzado en los ciclos del crecimiento.

Ninguna de estas medidas, a la postre determinantes para sostener el incipiente proceso de desarrollo económico de los países emergentes, estuvo sostenida por la ortodoxia de las agencias económicas internacionales. Hay otro dato a tener en cuenta; pocos de estos experimentos han funcionado bien cuando se les transplanta a otros contextos, estos procesos subrayan la importancia decisiva de las condiciones locales. Como se señala, «simplemente no hay alternativa alguna para un plan de negocios hecho en casa».

Otro dato a tener en cuenta es que las estructuras sólidas y firmes que soportaban el peso de la sociedad industrial no existen como tales, han mutado en base a nuevos criterios flexibles, con el afán de adaptarse al contexto de aceleración del tiempo histórico que padecemos. Este terreno inestable, ha propiciado la percepción de diversos escenarios en torno a la nueva modernidad, desde los cuales se han tratado de comprender las plasmaciones, expresiones y circunstancias del cambio social. Su definición se ha realizado con la intención de comprender cómo son nuestras sociedades. Pero, las estructuras de las sociedades contemporáneas se muestran reacias a tomar formas estables, puesto que el proceso de modernización, de momento, no muestra indicios de pisar el freno.

El paso del tiempo posibilita realizar una afirmación tajante: han cambiado demasiadas cosas como para decir que las nuestras son sociedades industriales. Pero, a su vez, también nos incita a formular una interrogación inquietante: ¿han cambiado los elementos suficientes como para corroborar, sin temor a equivocarnos, que las nuestras son sociedades del conocimiento?

La dificultad de responder a esta pregunta está determinada por el error, demasiadas veces cometido, de concebir la sociedad del conocimiento como un nuevo estadio en el desarrollo de las sociedades que hace desaparecer las estructuras y las dinámicas culturales de la sociedad industrial. Durante las últimas tres décadas hemos conocido multitud de perspectivas teóricas e investigaciones empíricas que bajo el prisma del advenimiento de una nueva era, han enfatizado en las profundas novedades y transformaciones acaecidas en nuestras sociedades. Todas ellas han anunciado nuestra entrada en una nueva sociedad, defendiendo la superación de paradigmas y formas estructurales propias de las sociedades industriales.

Sin embargo, el legado de estas corrientes teóricas es más que importante, sobre todo en lo que respecta a la expansión de la idea de la entrada en una nueva era y en la transformación de la estructura social. Así, la tendencia a destacar los aspectos y escenarios transformadores se acentúa con el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La fascinación producida por las nuevas circunstancias que introduce el avance tecnológico, así como el discurso de las múltiples posibilidades de su desarrollo, conceden a las nuevas tecnologías un poder transformador hacia un «futuro que ya ha llegado».

Los analistas que trabajan esta perspectiva perciben que las piezas principales del motor del cambio social son las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Su expansión provoca la transformación de la economía, la mutación del trabajo, la globalización y los cambios culturales. Asimismo, las nuevas tecnologías describen el camino del progreso y el desarrollo socio-económico, al cual todas las sociedades podrán dirigirse si son capaces de alcanzar el tren tecnológico.

Esta concepción, tan arraigada en la forma de representar la sociedad del conocimiento, presenta dos problemas principales. El primero se refiere a la forma de entender la tecnología como elemento externo a las relaciones y decisiones económicas, políticas y sociales. En demasiadas ocasiones se ha entendido que las innovaciones tecnológicas ejercían su influencia desde algún lugar fuera del ámbito social, «impactando» en nuestras sociedades, sin tener en cuenta que son fruto de decisiones y actuaciones específicas.

El segundo de los problemas hace referencia a la presentación de la sociedad del conocimiento como la evolución deseable y óptima de nuestras sociedades. El desarrollo de las nuevas tecnologías y su influencia en los procesos sociales, es mostrado bajo signos claros de optimismo y confianza en las posibilidades para el bienestar de las sociedades que sepan aprovechar la ocasión que se les brinda, sin hacer mención a las consecuencias imprevistas que los citados procesos puedan acarrear.

En definitiva, la sociedad del conocimiento es la imagen que agrupa los soportes de un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico. En él encontramos las descripciones de las pautas de referencia para nuestras sociedades, referidas tanto a los modos de organización como a las cuestiones y formas de actuación. El modelo se sostiene sobre los paradigmas que dominan la vida económica, política y cultural contemporánea, basados en aspectos variados tales como generación de conocimiento, innovación, desarrollo tecnológico, ciencia, investigación, productividad, interconexión global, competitividad, educación y consumo masivo.

Este modelo recoge en su seno las posibilidades de desarrollo socio-económico de la actualidad, por lo que la construcción de este conjunto de procesos se ha convertido en el objetivo de la mayoría de las sociedades. Sin embargo, aunque muchas sociedades compartan la centralidad de los citados paradigmas y se desplieguen elementos estructurales comunes, los efectos y resultados de su aplicación son siempre múltiples y nunca del todo previstos, dando lugar a modelos de presencias variadas. En este sentido, se trata de un modelo que necesariamente existe en la pluralidad y la contingencia, puesto que los rasgos históricos sobre los que se asienta en las diferentes sociedades son múltiples y cambiantes.

Ante esta perspectiva general cabe seguir el diagnóstico concreto de la sociedad vasca siguiendo los derroteros que marcan el devenir histórico.

### *3.1.2. La transformación de la sociedad industrial*

Una mirada al interior de la sociedad vasca detecta algunos hechos que vale la pena tener en cuenta, ya que actúan como soportes de la propuesta que elevamos sobre la gobernanza en el País Vasco. Partimos de algunas consideraciones, avaladas por el uso heurístico que hacemos del tiempo histórico y por los resultados alcanzados

en otras investigaciones. Estos datos componen el primer acercamiento al diagnóstico que puede sostener nuestra propuesta concreta para el País Vasco.

Los procesos de modernización, a lo largo del siglo XX, siguen pautas distintas en los territorios que hoy lo componen. Hay una realidad disociable y cualquier análisis sobre el conjunto que tome como referencia uno solo de los territorios dará una visión parcial y distorsionada.

El modelo clásico de modernización en el País Vasco se caracteriza por tres rasgos: a) predominio industrial; minería-siderurgia-barcos; b) heterogeneidad de la estructura urbana y c) cultura obrero-industrial, basada en valores como el trabajo y la austeridad.

La sociedad industrial nace desde elementos económicos preexistentes. En vez de disolver la tradición, la modernidad vasca la integra. De este modo, la complejidad estructural que alcanza se apoya en la tradición para reinventar un espacio nuevo: el espacio urbano-industrial moderno. La memoria histórica se comprende desde el valor de la tradición y desde su actualización como memoria moderna.

La cultura de la sociedad industrial no tiene un solo núcleo originario: modernidad y tradición son dos filtros que se interpretan y entrecruzan permanentemente. El pluralismo está inscrito en los «genes» de la sociedad moderna e industrial vasca.

La cultura público-industrial vasca nace de la confrontación, el conflicto, el intercambio y el entrecruzamiento de ideas, valores, proyectos e identidades en acción. Supone y significa la expresión del éxito social del proceso de modernización técnico-económico y la manifestación del proceso de socialización que lee el trabajo como vocación y a la cultura obrero-industrial como la garantía de la existencia de ese tiempo histórico la que otorga el rol socializador a esos valores, transmitiéndolos a las nuevas generaciones que van entrando en la historia reclamando un puesto en ella.

Sobre ese modelo actúan las transformaciones de las décadas posteriores. La segunda revolución industrial de los cincuenta del siglo XX, que llega hasta fines de la década de los ochenta del mismo siglo origina procesos inmigratorios, la consolidación urbana del modelo originario descrito y la extensión de la industria pero siempre en base a los sectores económicos dominantes desde fines del siglo XIX. Las décadas de los setenta y los ochenta significan el final de la sociedad del pleno empleo, la aparición del paro y de sus consecuencias sociales.

La crisis socioeconómica del período 1976-1994 replantea bruscamente el modelo económico tradicional y algunos de los soportes de la sociedad industrial. Frente a situaciones anteriores, la quiebra del modelo de desarrollo económico se produce bajo nuevas circunstancias, especialmente porque su regulación y gestión se produce bajo el régimen democrático. Las manifestaciones más visibles de este proceso de transformación estructural son: las altas tasas de paro, el desorbitado nú-

mero de jubilaciones anticipadas, la desaparición física de los símbolos de la riqueza vasca —siderurgia (Altos Hornos de Vizcaya...) y sector naval (Euskalduna, la Naval...)—, la miniaturización del tamaño de las empresas, la recesión demográfica, la entrada de la administración autonómica en el diseño industrial y en la gestión de la crisis con medidas concretas como las ayudas públicas a los sectores productivos en crisis o en procesos de transformación. El agotamiento del modelo histórico de sociedad industrial replantea las condiciones históricas de reproducción de la estructura social vasca.

La estructura social del País Vasco se fragua desde un modelo de desarrollo económico basado en la dinámica industrial apuntalada desde la cultura obrero industrial fundada sobre los valores del trabajo, la austeridad, la solidaridad, el compromiso comunitario y la cultura del esfuerzo y dedicación a la tarea. A su vez, se gesta el modelo urbano caracterizado por la concentración espacial y la densificación de los núcleos centrales de las urbes vascas. El sostén por un lado y las consecuencias más visibles de estos procesos tan complejos son el pluralismo estructural que apuntala la cultura pública industrial y los ritos de socialización de las viejas y las nuevas generaciones que impone la sociedad industrial tradicional.

Los nuevos tiempos los inaugura la década de los noventa, ya que aporta nuevos hechos y un conjunto de transformaciones estructurales que obligan a repensar el modelo tradicional de modernización económica. Los datos empíricos llevan a pensar que estamos ante un tiempo nuevo que, por una parte, guarda continuidad con el pasado y con la historia de la modernización vasca tradicional, pero por otra parte, aparecen condiciones, nuevos contextos, nuevos agentes y soportes sociales y una cultura que nace desde la ruptura con la tradición industrial, que se afirma desde el valor del pragmatismo utilitarista y desde el uso y poder de las instituciones públicas.

El diagnóstico del *tiempo postindustrial* se resume del siguiente modo: la transformación de la estructura social se mueve en paralelo al cambio del modelo económico que tuvo el horizonte de su desarrollo económico hasta mediados de los ochenta. El paradigma se caracterizó por el hierro, el acero y el sector naval, orientados estos sectores al mercado interior, escasamente diversificado y con carencias tecnológicas. El nuevo modelo es teorizado como el correspondiente al de la sociedad del conocimiento, teniendo sus características más sobresalientes en la apertura al exterior, en la integración en los mercados europeos, en la salvaguarda protectora de la institucionalización democrática, en la aplicación del I+D+i a los procesos productivos y en el impulso a la calidad total como filosofía de la gestión integral de las empresas.

Más acá de estas pretensiones es evidente que la dinámica estructural está atravesada por la recesión demográfica, con el envejecimiento de la población que se hace casi crónico, por un sistema económico formado por pequeñas y medianas empre-



sas —auténtico nervio económico de la economía vasca—, por un capital humano bien formado en técnicas y tecnología de futuro, un sistema de ciudades con problemas de infraestructuras y conexiones internas, una estructura institucional asentada y bien valorada por la ciudadanía vasca, una sociedad política fragmentada y dividida en exceso alrededor de la disputa sobre símbolos y estrategias cumpliendo la ley de hierro de la clase política en sociedades avanzadas: su autonomización respecto a la sociedad civil y, por último, la persistencia de la violencia política.

El nuevo horizonte que se dibuja en el futuro entronca con el modelo de qué es y cómo se presenta ante la sociedad vasca el tiempo de la sociedad del conocimiento.

La emergente sociedad del conocimiento en el País Vasco comparte algunos rasgos estructurales comunes con sociedades de similares características y se fundamenta en la generación de conocimiento y en el procesamiento de la información con ayuda de tecnologías de la información basadas en la microelectrónica, está organizada en redes y sus actividades fundamentales están interconectadas a través de la pertenencia a redes en una escala global, actuando como una unidad en tiempo real gracias a la infraestructura de las telecomunicaciones y el transporte. La estructura sociotécnica que sostiene este modelo de organización social se desarrolla y expande en virtud de la capacidad de rendimiento y productividad, al dejar desfasadas mediante la competencia, formas organizativas propias de la era industrial, basadas en formas verticales y menos flexibles de gestión e implementación y en formas menos capaces de globalizar sus modelos operativos. Por tanto, en cierto sentido, todas las sociedades evolucionan hacia la adopción de rasgos característicos de la sociedad del conocimiento, incluso aunque en la mayoría del mundo esta transformación afecte solo a funciones y a procesos dominantes que están conectados a las redes globales de creación de la riqueza y de procesamiento de la información.

Al mismo tiempo, sin embargo, observamos que las vías y los resultados de esta transformación son extremadamente diversos. Indudablemente, países de todo el mundo se convierten en sociedades del conocimiento a ritmos diferentes y en grados agudamente divergentes, en conformidad con su nivel de desarrollo.

Como dice el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010, «si la primera transformación económica del país sirvió para reforzar la eficiencia operativa y para situarnos en el mapa europeo de la calidad, la segunda gran transformación económica en la que nos encontramos inmersos ha de servir para posicionarnos en el mapa europeo de la innovación en un sentido amplio». El Plan traza los sentidos de la innovación al situar a ésta como el eje y la columna vertebral de la segunda transformación a la que el País Vasco dice aspirar. El Plan continúa diciendo que pone, «el acento en el desarrollo tecnológico, sobre todo de proceso que nos ha permitido avanzar hacia una competitividad basada muchas veces en costes y en la eficiencia

productiva. Sin abandonar este campo, en el que sigue existiendo margen para la mejora, (sobre todo en productividad), es preciso incidir en una visión más amplia de la innovación, que ponga más énfasis en los productos y empresas de contenido tecnológico y que incorpore plenamente la innovación en marketing y organización. En definitiva, se trata de extender el concepto de innovación abierto, partiendo del hecho de que la innovación versa sobre la creación de valor y no necesariamente sobre la creación de cosas, y de que por ello el principio fundamental es que debe estar orientado a resultados y ser reconocido por el mercado».

La necesidad de reconocer que hay un nuevo paradigma donde el avance tecnológico no necesariamente se incorpora en el proceso productivo sino directamente en el producto ha hecho nacer lo que algunos denominan «una economía sin peso». El valor de los productos tecnológicamente avanzados que aparecen en el mercado exige consumidores sofisticados capaces de apreciar las prestaciones y el valor que esos productos proporcionan.

Es evidente que del contenido del Plan reseñado sobresale un intento de trasladar el marco de la innovación más allá de sus aspectos estrictamente tecnológicos o económicos para erigir la innovación como la metáfora del cambio, lo que supone ampliar los sentidos explícitos de la definición, tal y como la postula la última versión del Manual de Oslo (2005). En este documento, pese a su última evolución, la innovación sigue estrechamente asociada al ciclo productivo industrial, ignorando que hay aspectos de los procesos de innovación que en la medida que generan beneficios sociales y culturales producen también valor económico. No es extraño que el plan de gobernanza deba plantearse como el eje clave de su desarrollo el papel de la innovación. Ciertamente, y frente a definiciones lineales donde la tecnología y la economía son siempre los valores a proteger, sostenemos que hay otros tipos y otras formas de innovación que pueden distinguirse en función de los diversos valores que tienden a satisfacer: económicos, empresariales, tecnológicos y científicos, pero también sociales, ecológicos, culturales, jurídicos, etc. Los valores sociales y culturales no se reducen a los económicos, aunque unos y otros estén interrelacionados. La innovación social se refiere en último término a la calidad de vida, que también aporta ventajas competitivas entre unas sociedades y otras en el presente contexto de globalización, en el que unas y otras sociedades y culturas son comparadas entre sí.

El desarrollo económico y la competitividad empresarial son requisitos necesarios de la calidad de vida en una sociedad, pero no son los únicos objetivos a lograr. Aparte del desarrollo económico, cabe hablar de desarrollo social y cultural, así como del nivel de bienestar. Se trata de comprender qué actividades innovadoras contribuyen a incrementar el grado de satisfacción de dichos valores sociales y culturales. En la sociedad del conocimiento, un alto grado de satisfacción de esos valores supone una ventaja competitiva y un factor de atracción para empresas, organizaciones y capital humano.

### 3.1.3. *El valor de la innovación en los procesos de gobernanza*

Con otros intereses y otras metodologías, algunos autores ya advertían que lo que explica la riqueza de las naciones no son sólo las ventajas materiales sino también los valores inmateriales —la cultura— y las instituciones de las que éstas disponen, sin que esto sea óbice para olvidar lo que se apunta y es que el agente primario de la transformación es la aceleración del cambio tecnológico. Por eso, la sociedad vasca es consciente de que las sociedades que emprenden procesos de cambio y transformación —las sociedades innovadoras— «saben» que aúnan la construcción de procesos productivos de nuevos productos y nuevas tecnologías, con la capacidad para definir y trasladar los conocimientos a las nuevas generaciones mediante el uso intensivo y extensivo de la educación en todos sus grados, promueven un sistema de méritos y excelencia entre la ciudadanía para alentar el valor del riesgo y de la inversión apoyando iniciativas individuales y colectivas y protegiendo el desarrollo de sus empresas. En el proceso actúan generando bienestar entre los ciudadanos, además de garantizar el uso institucional de políticas honestas comprometidas con los objetivos definidos y basadas en buenas prácticas y con un Estado que garantiza las posibilidades de desarrollo para el sistema de ciencia y tecnología que se ha erigido.

El resultado es que los caminos por los que transitan los cambios que auspicia la innovación son diversos: algunos implican modificaciones profundas en lo que se puede realizar y en las formas en que se hace y otros innovan a escala de menor alcance. El no participar del club de los primeros no impide participar del club de los segundos: el problema es estar fuera de ambos.

En una economía basada en el conocimiento que soporta su desarrollo y legitimación desde la innovación, ésta implica la capacidad para participar en actividades que demandan conocimiento, es decir, actividades en las que éste se crea, aplica y comparte. Algunas de las actividades tienen que ver con el conocimiento explícito: investigación y desarrollo, conocimiento formal o informal, capacitación, también formal o informal búsqueda de información relevante para el área de actividad que se trate. Otras, en cambio, apuntan a facilitar la expresión y emergencia de lo mucho que sabemos sin saber decirlo: el conocimiento tácito.

Los ámbitos en los que ambos tipos de conocimientos se integran son aquellos en los que los individuos con saberes pertinentes y diversos interactúan en la búsqueda de soluciones a los problemas, es decir, en los espacios donde la gente innova. La innovación es el proceso de aprendizaje que se refiere a individuos aprendiendo a resolver problemas en interacción con otra gente que, en ese proceso, aplica, intercambia, busca y crea conocimiento. Los espacios donde ocurre esto son «espacios interactivos de aprendizaje». Estos pueden constituirse en muchas partes; sin

duda en empresas, en la interacción entre éstas y los equipos de investigación, en el espacio público ciudadano o en acciones de intercambio de ideas entre agentes sociales y grupos académicos, en los usos administrativos o en las relaciones entre administración y administrados. En los espacios interactivos de aprendizaje pueden identificarse algunos factores útiles como el apoyo a incentivos grupales; libertad de pensamiento y acción para determinadas personas, incluido líderes; actitudes experimentales hacia la realidad; incluso la apertura mental en relación con las propias creencias; estimulación interdisciplinaria y de experiencias múltiples, acceso a todo conocimiento y dato disponible, recursos dispersos, el manejo tolerante de los fracasos y el apoyo decidido a todo lo que signifique creatividad.

Entendidos de esta manera, los procesos de aprendizaje son procesos de innovación y resulta claro que lo que de ellos se haga depende de que existan individuos capacitados para identificar conocimiento relevante respecto de un determinado problema, que identifique el conocimiento que falta y se organice para obtenerlo. Sin embargo, esto no es suficiente. Para que ocurran procesos de aprendizaje es necesario tener oportunidades para enfrentar problemas colectivamente y generar un sistema donde la creatividad esté premiada y donde la excelencia y la competencia sean aspectos fundamentales del desarrollo individual.

En todo caso, pese a estas breves divagaciones, no vamos a entrar en los sentidos de la innovación en el tiempo presente, ni tampoco a sintetizar los logros de las diversas teorías de la innovación o a trasladar aspectos sustanciales de una sociología de la innovación en la Comunidad Autónoma Vasca. Nuestro análisis se mueve en un plano más inmediato, más empírico si se quiere y siempre como sostén para el plan de gobernanza que estamos fundamentando.

Es evidente que el denominado «modelo vasco de innovación» ha demostrado capacidad de transformación autopoietica. La idea es que debemos partir de este hecho indiscutible, pero ahora lo que se requiere y lo que este sistema que tanto éxitos ha cosechado está demandando es que se construya la innovación de la innovación, el cambio del cambio. Creemos que este es el sentido literal de la denominada «segunda gran transformación económica». También creemos que aunque la innovación ha triunfado queda pendiente para que se produzca la segunda gran transformación económica: impulsar el desarrollo de la ciencia como soporte básico de la innovación.

La sociedad vasca ha tenido que recorrer el largo camino de la innovación en poco tiempo. Ha transitado desde una situación que, a comienzos de la década de los ochenta, indica una baja inversión en ciencia, tecnología e innovación, por parte de la administración central española a una situación en la que se produce el despegue significativo, colocándose, en lo referente a la inversión pública en I+D+i, en lugar preferente entre las Comunidades Autónomas en el Estado.

No obstante, a lo largo de este tiempo, pese a los avances experimentados, no se han conseguido enterrar algunos de los problemas históricos que el desarrollo económico arrastra e incluso que aparezcan nuevas cuestiones que, lógicamente, no estaban previstas ni en el desarrollo ni en el modelo inicial. La cultura de la innovación penetra en algunos ámbitos públicos y privados más lentamente de lo que sería deseable con lo que el peso de la rutina y la defensa del estatus que tienen más peso del deseado; y para terminar se detecta la debilidad de una estructura de motivación que premie el trabajo bien hecho y valore los logros y el riesgo. Además, el hecho de que la innovación y la tecnología se hayan desarrollado a ritmos sin precedentes no ha implicado el desarrollo de la ciencia y el conocimiento básico de forma similar lo que acarrea disfunciones que es preciso corregir.

Las características que describimos afectan a la estructura económica. Hemos visto que en poco más de una década prácticamente han desaparecido elementos claves de la sociedad industrial tradicional y está emergiendo la sociedad del conocimiento, a la que si bien le cuesta asentarse definitivamente sí demuestra que la sociedad ya no puede definirse exclusivamente como industrial, manufacturera o siderúrgica.

Los signos de la primera —sociedad industrial— son muy bien conocidos, los de la segunda —sociedad del conocimiento— son algo más complejos de exponer, por más que haya elementos claros y claves en su enunciado. Entre los primeros, tal y como ya hemos descrito, los más visibles son: i) la práctica desaparición física de los símbolos de la industrialización vasca —siderurgia y sector naval—, ii) la reordenación de la fuerza laboral, iii) la miniaturización de las empresas, iv) las jubilaciones anticipadas, v) la pérdida de peso del sector primario y, en un menor nivel, del secundario, vi) la reordenación urbana de los territorios industriales, vii) la pérdida de intensidad de la cultura industrial, viii) la reconversión de los sentidos del trabajo.

En cuanto a los segundos —sociedad del conocimiento—, los signos característicos son: i) el proceso de cambio que se afirma desde un nuevo panorama con empresas que responden a otro modelo empresarial, ii) el uso intensivo de las nuevas tecnologías en los procesos de producción, iii) la significación que adquiere la competitividad y la innovación como bases de la nueva cultura en las empresas, iv) la mayor importancia del sector servicios, v) la generalización de los estilos de vida frente a la clásica división en clases sociales, vi) la formación permanente como estrategia para adecuarse al cambio en las relaciones empresariales, vii) la búsqueda de redes a las que unirse para incrementar el grado de competitividad, viii) la adecuación permanente de las tecnologías al proceso productivo, ix) la desubicación de las industrias con mano de obra intensiva, x) la apertura a los mercados exteriores y a los mercados emergentes, xi) el valor concedido a la investigación, al desarrollo y a la innovación como bases insustituibles de la competitividad empresarial.

La conclusión a la que los procesos reseñados nos conducen es que estamos frente a otro modelo de desarrollo y modernización económica que encuentra en la ciencia y en la tecnología aplicadas los instrumentos para incrementar su competitividad, diversificar la oferta productiva y optar de esta manera a los mercados externos, contando para ello con mano de obra cualificada gracias a la significación que adquiere en nuestra sociedad la formación cualificada, las estrategias institucionales que favorecen la implantación exterior de las empresas y el liderazgo económico y social que encuentra en la definición del futuro el objetivo irrenunciable de su estrategia.

### *3.1.4. El uso de la identidad y el bienestar*

Estos hechos están avalados por la definición que los ciudadanos vascos hacen de su identidad. Las definiciones de la identidad expresan múltiples vinculaciones con el entorno. En todos los casos, y en todos los discursos sobre el presente y el futuro de la sociedad vasca, encuentran en la reinvención de la identidad colectiva el motivo de especial interés para la legitimación de las estrategias sociales, económicas y para el desarrollo de esa sociedad.

Ni que decir que la legitimación del entramado institucional en la sociedad vasca, así como las bases identitarias y las estrategias económicas, sociales y simbólicas citadas tienen de punto de encuentro la defensa del bienestar material de la ciudadanía. Es este hecho el que ata y cose los discursos sobre la sociedad vasca. Es, desde este punto de vista, el punto de llegada y a la vez es el punto de salida. De hecho, probablemente no tienen sentido los discursos sobre la sociedad del conocimiento si para ello hubiese que desmontar o cuestionar las estructuras del bienestar. Por el contrario, los datos corroboran que el bienestar es la llegada y el umbral del proceso de legitimación de la sociedad del conocimiento en la sociedad vasca, o expresado de otra manera, es lo que hace posible la legitimación del entramado social vasco y es, desde este punto de vista, el basamento del proceso desde donde se construye la sociedad del conocimiento y desde donde se comprende la sociedad vasca de la innovación.

### *3.1.5. Las mutaciones estructurales*

Las constantes de la realidad social y económica vasca están muy trazadas. Como indica el Instituto Vasco de Estadística, la estructura de la población marca tendencias demográficas muy nítidas. La evolución de la población en la CA de Euskadi tuvo un fuerte crecimiento hasta la década de los ochenta. Entre 1981 y finales del 2003 se registra una pérdida de 21.425 personas, es decir, el 1% de su población. Sin embargo, a partir del año 2001 se aprecia una tendencia ascendente debido,

principalmente, al saldo migratorio positivo, que en el año 2003 alcanzó una tasa del 3 por 1.000.

Respecto a la estructura de población de la CA de Euskadi, la evolución de la distribución por grandes grupos de edad muestran un acusado y continuo descenso de efectivos en las edades más jóvenes, a la vez que un aumento en las edades más maduras. Entre 1981 y 2003 la población de entre 0 y 19 años ha bajado del 34% al 17%; a su vez, en estos años la población de 65 y más años ha doblado su representación y ha pasado del 9% al 18,2 %, cifra de las más altas de la EU-25 (Italia 18,2%, Alemania 17,5%, Suecia 17,2% y Bélgica 17%).

Otro dato a considerar es la tabla neta de migración, es decir, la diferencia entre las tasas de inmigración y emigración, cambio de signo a comienzos de la década de los ochenta. En los últimos treinta años, la CA de Euskadi experimentó un pronunciado descenso en dicha tasa, pasando de ser una comunidad receptora de inmigrantes a ser emisora de emigrantes. Sin embargo, a partir del año 2000 recupera el signo positivo de la migración.

En el sistema educativo los signos de normalidad son evidentes. Las tasas de escolaridad vascas se encuentran entre las más altas de Europa. En cuanto al carácter bilingüe de la educación, la variación más importante es el trasvase de alumnos que se ha producido desde el modelo A hacia el D, de forma que la cifra de alumnos que han optado por el primero se ha reducido en un 61%, mientras que el modelo D se ha incrementado en un 36%.

Respecto a los estudios universitarios, los más demandados son los económicos, prácticamente el 15% de los alumnos matriculados en el sistema universitario vasco siguen estudios en este campo de especialización. Muy lejos quedan los estudios de Ingeniería o Psicología. Si se comparan los estudiantes vascos por áreas de estudio con los países de la UE-25, se observa que nuestros estudiantes están en un nivel similar, excepto en las enseñanzas técnicas en el que estamos 8 puntos por encima de la media europea y 5 por debajo en Salud y Servicios Sociales.

El gasto en educación representa el 4,8% del PIB en la CA de Euskadi, similar al de países como Japón (4,6%), Holanda (4,7%), España (4,9%) o Italia (4,9%), aunque por debajo de países como Francia (6,1%) o Alemania (5,3%).

El resultado de este esfuerzo es que el porcentaje de jóvenes con edades entre 20 y 24 años que han completado, al menos, un nivel de enseñanza o formación secundaria es del 80,1%. Este valor está 3,7 puntos por encima de la media europea.

Respecto al mercado de trabajo, la tasa de actividad vasca es algo inferior a la media europea (55,4% y 56,5%, respectivamente). Mientras que la de los varones en ambos casos son casi iguales (65,8% y 65,1%) la tasa de actividad femenina europea es 3 puntos superior a la de la CAE (48,5% y 45,5%, respec-

tivamente). Respecto a la tasa de paro, y en comparación con la EU-25, las diferencias se invierten ya que la tasa de paro promedio de la EU-25 (9%) es 1,2 puntos porcentuales superior a la de la CAE (7,8%), y similar a la de países como Bélgica, Italia y Finlandia.

La economía vasca muestra el perfil del crecimiento dinámico. El incremento del PIB ha sido estimado en un 3,3% a lo largo del período 1996-2004. Ha demostrado un dinamismo que le ha hecho recortar o sobrepasar algunas de las diferenciales económicas que tenía con las economías más sólidas europeas.

En lo referido a los gastos en I+D+i se avanza de forma solvente, 1,44% del PIB en el año 1994, por más que todavía se esté bastante lejos de los países de referencia europeos, aunque el porcentaje sea algo superior al gasto medio en España. Respecto a la capacidad empresarial, el gasto de innovación tecnológica representa el 3,9% del PIB. El 32,1% de las empresas vascas de más de 10 empleados fueron en este periodo innovadoras, ya sea por haber introducido en el mercado algún producto nuevo o sensiblemente mejorado, o, por la introducción, dentro del propio establecimiento de un proceso nuevo.

Euskadi tiene gran dependencia energética, el 95% de la energía que consumimos procede de fuera de la CA lo que plantea un problema y un reto en un momento en el que está claro que el cambio de paradigma energético es una necesidad imperiosa para poder afrontar, entre otros, el fenómeno del cambio climático y sus consecuencias.

## 3.2. Los recursos de los procesos de gobernanza

Pero, pese a las características citadas la hipótesis que sostenemos es que la sociedad vasca no es todavía una sociedad del conocimiento. ¿Qué es lo que lo impide?

### 3.2.1. *El salto tecnológico*

Un desarrollo que, como indica el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010, es aún insuficiente y un modelo tecnológico, que pese a los avances experimentados manifiesta carencias y deficiencias. Otro dato es que a la inversión en el sistema universitario, pese al salto que experimenta en los últimos diez años, le cuesta acercarse a los países europeos de referencia, situándose en parámetros alejados de lo que es deseable en una sociedad que aspira a construir el futuro como sociedad del conocimiento a través de la segunda gran transformación económica.



### 3.2.2. *La cuestión demográfica*

Hay otros hechos a tener en cuenta y es que el País Vasco tiene un potencial demográfico que sitúa esta cuestión en el centro del análisis de la sociedad de ciencia y tecnología que quiera construirse. Esta situación puede ser una ventaja o una barrera infranqueable. Es una ventaja si se acierta con el modelo adecuado para las dimensiones poblacionales de la sociedad vasca y si se establecen alianzas estratégicas con otras redes de las que pueda formar parte. Puede ser un inconveniente si no encontramos el lugar de esta sociedad en las redes que hoy construyen los procesos claves en la sociedad del conocimiento.

Otro terreno que conviene no perder de vista es que la situación demográfica tiene dificultades en la sustitución de las cohortes de edad activas. La demografía es el indicador con el que se atisba el estado de la sociedad. En el País Vasco, el crecimiento cero e incluso el decrecimiento demográfico de las tres últimas décadas es una cuestión clave para entender algunos aspectos de nuestra realidad.

Así el índice de envejecimiento tiene que ver con los servicios sociales que esas cohortes necesitan y la consecuente inversión en políticas públicas que lógicamente deberán realizarse en el futuro inmediato. Además definen dificultades en la sustitución generacional, sobre todo si las tasas de nacimientos no se mueven por encima del patrón de mortalidad y el envejecimiento de la sociedad augura problemas para crear iniciativas innovadoras, cara a la invención de nuevas formas de entender lo que sea el futuro. Otro factor a tener en cuenta son las cohortes de reemplazo, disminuidas por mor del descenso demográfico. No hay, desde este punto de vista, suficiente reemplazo generacional como para sustituir a la generación de la tercera edad y por fin, el decrecimiento demográfico puede ser un impedimento significativo para componer la masa crítica necesaria para elaborar estrategias de futuro y con futuro.

### 3.2.3. *La estructura institucional*

La estructura institucional vasca es dependiente de la estructura política. Las razones son las siguientes: por una parte se ha construido un entramado institucional con éxito vertebrado a través de la experiencia para encarar la gestión de la complejidad institucional de la sociedad vasca con instituciones bien consolidadas y con amplias competencias en áreas de gestión.

Esa estructura se caracteriza porque después de casi treinta años de gobierno autonómico el modelo se mantiene desde los inicios con la imagen de continuidad en el tratamiento institucional de los problemas propios de la gestión administrativa. Pero, a la vez, la estructura institucional es densa; existen en la sociedad, tan reducida geográficamente y socialmente, varias administraciones superpuestas como son los

Ayuntamientos, las Diputaciones y el Gobierno Vasco, competencias del Estado y las repercusiones de la administración europea sobre algunos aspectos muy importantes de la realidad vasca, además de un abanico amplio de sociedades públicas, fundaciones, etc., dependientes de estos niveles institucionales. Todos ellos promueven iniciativas y medidas administrativas, servicios sociales y/o políticas públicas.

Sostenemos la idea de que la extensión del proceso administrativo que promulgan todos estos entramados institucionales, tan denso y por otra parte tan eficaz en el manejo de cada una de sus competencias, provoca la sobreinstitucionalización de la sociedad civil vasca. Dicho de otra manera, la Comunidad Autónoma Vasca es una sociedad que construye la atención administrativa a través del manejo del presupuesto público y en base al buen gobierno.

Analizando la administración vasca, se cumple en ella con una regla de oro en el funcionamiento de las administraciones públicas: las instituciones públicas actúan con criterios de compensación en relación con sus ciudadanos.

Es probable que en muchos momentos estemos ante la situación donde el cambio social conduce a resultados que por una parte han sido inducidos y, por otra, deben ser asumidos. Lo que en un principio ha sido querido aparece después, a la vista de los resultados, como algo que es preciso soportar. Esto, como nos enseñó N. Luhmann, es válido respecto de la exigencia de que la administración pública debe compensar a cada ciudadano individual por toda desventaja que experimente cuando participa en la vida social en el marco de formas de organización preestablecidas; cuando, por ejemplo, habita en ciudades contaminadas, está expuesto a las oscilantes condiciones del mercado, o se ve afectado de modo desproporcionado por la subida de los precios. Tomado en serio, este principio de compensación conduce a la competencia universal de la administración.

El hecho que está por detrás es que hay, pues, tendencias tradicionales o totalmente modernas, que atribuyen a la política un papel global en nuestra sociedad. Frente a ellas están las limitadas posibilidades de la acción política. De un lado, la política, tanto a nivel local como al de la administración central, se convierte en el destinatario último de toda injusticia experimentada o percibida. Del otro, las posibilidades de intervención de la política se encuentran claramente limitadas, y no sólo por incapacidad sino también a causa de los motivos recogidos en los sistemas de gobierno. El hecho es que es bien sabido que el bienestar no se puede acrecentar sin límites de año en año. Advertir sobre los límites del crecimiento ha dejado de ser el problema desde hace tiempo. El impulso no lo constituye el crecimiento en sí, sino el deseo de compensaciones.

Jugar con esto es enfrentarse al problema mismo de la gobernanza en sociedades satisfechas donde las compensaciones están inscritas en el mismo proceso de toma de decisiones y en la legitimación que los ciudadanos están dispuestos a prestar a los gobiernos.

### 3.2.4. *La política en los procesos de gobernanza*

Sostenemos la idea que el resultado de los argumentos anteriormente expuestos es que el sistema creado para generar y gestionar las políticas públicas en el País Vasco está condicionado por dos hechos: i) la proliferación institucional, que es el producto del diseño con el que se quiere institucionalizar la administración y el buen gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca. La Ley de Territorios Históricos encauza y legaliza, de manera no demasiado afortunada, el entramado administrativo y competencial donde las competencias de los Ayuntamientos en materias sociales y de políticas públicas coexisten con las adquiridas por la Diputaciones Forales y, por supuesto, con las propias del Gobierno autonómico; ii) la densidad institucional responde, sobre todo, a dos necesidades. La primera, la necesidad de legitimación del quehacer de las instituciones políticas. La administración vasca asume que el *output* del sistema político dispone sobre todo de dos instrumentos: el dinero y el derecho. La segunda es que el proceso institucional impulsa una administración donde se cumple la máxima de que para ser eficiente y creíble debe actuar con criterios de compensación y ayudar a cada ciudadano por las desventajas y los costes que experimenta cuando participa en la vida social.

El principio de compensación en un clima de tanta densidad institucional conduce a la sobreinstitucionalización de las prácticas administrativas en sus relaciones con la sociedad civil vasca, de tal manera que la administración está presente en cualquier evento o circunstancia que ocurra en los límites de la Comunidad Autónoma. Esta presencia es más importante cuando el imaginario de la cercanía de los administrados a la administración no sólo es parte del diseño institucional, como ocurre en el caso vasco, sino práctica social legitimadora del quehacer y de las buenas prácticas que los diversos gobiernos en este territorio institucionalizan. Esta lógica es más significativa cuando la vida social o económica sufre quebrantos (crisis económica, dificultades sociales) o cuando estratégicamente el gobierno autonómico decide impulsar sectores sociales o económicos (el caso más obvio son los diferentes planes de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, I+D+i).

### 3.2.5. *Las políticas públicas en el plan de gobernanza*

El modelo de política pública hunde sus razones y sus argumentos en este diseño, pero este hecho es precisamente el que le otorga el carácter y la singularidad porque por un lado, en un contexto geográfico tan limitado como el que hoy representa la Comunidad Autónoma, con un grado tan alto de diversificación administrativa, con una población cuyo número es limitado y, por otro, con una proliferación administrativa e institucional tan elevada —Ayuntamientos, Diputaciones, Gobierno Vasco, Gobierno español y UE—, y un modelo de administración persiguiendo la eficacia y la eficiencia a través de la cercanía al ciudadano, el resultado no puede ser otro

sino la constitución de un sistema de políticas públicas inclusivo y con problemas de coordinación donde los límites y las pugnas por donde comienzan las competencias de unos y terminan las del otro no son fáciles de delimitar, por más que múltiples leyes, decretos y ordenamientos internos hayan intentado trazar las competencias propias y exclusivas de cada cual.

No es extraño que la coordinación de éste tan particular sistema se haya convertido en el problema básico del sistema de gobernanza. Tampoco el liderazgo interno en esta materia resulta claro. En el bosque competencial vasco no es extraño encontrarse con bloques de problemas genéricos o comunes para los ciudadanos administrados en sus respectivas competencias e indistintamente por unas y otras administraciones. En todos los casos, el resultado es un sistema «preparado» para generar respuestas múltiples a los problemas detectados en el interior de la sociedad civil y la consecuencia es la proliferación de instituciones como si sólo la creación de nuevas instituciones ante problemas, algunos nuevos pero otros muchos viejos, pudieran redimir la presencia administrativa de las instituciones o si la atención a las necesidades detectadas a través del presupuesto público pudiera garantizar la legitimidad del sistema de políticas públicas. Pero también se produce, como consecuencia del sistema, la falta de decisiones urgentes ante soluciones que requieren rapidez y decisión.

En estos casos, la sobreinstitucionalización puede resultar la consecuencia indeseada de un modelo protector, pero diríamos que es una consecuencia «lógica» del camino elegido. Otra cosa es si la proliferación institucional garantiza la eficacia y la eficiencia o si, por el contrario, dificulta los fines expresados por el trabajo administrativo de las instituciones y debiera reflexionarse sobre este modelo expansivo que probablemente genera más consecuencias indeseadas de las que serían deseables. Quizá un modelo más austero, menos prolífico y que busque en su diseño la coordinación de un sistema tan complejo debiera ser incorporado a la filosofía de la gobernanza vasca.

### *3.2.6. Innovadores e innovación en el cambio estructural*

Uno de los cambios más destacados se detecta en la nueva definición del papel que tiene que jugar la innovación, no sólo en los territorios de la producción industrial o en los procesos económicos sino como valor social aplicado a los campos más sensibles de la actividad social, económica, política y cultural, sean en los espacios educativos, sanitario, medioambiente, ocio, servicios, etc.

La innovación es una metáfora que enuncia la necesidad del cambio, pero éste, no lo olvidemos, tiene múltiples aplicaciones. La institucionalización y el despliegue del orden moderno nos enseñan que el tiempo histórico camina a lomos del cambio acelerado, se rige por la complejidad y por el universo de flujos y se guía por el

movimiento caótico, de tal suerte que éste encuentra su sentido en el cambio continuo. Para comprender el cambio es básico entender que lo que impulsa la historia y lo que mueve las sociedades, es la ambición que alberga el ser humano para alcanzar las expectativas y traducirlas en esperanzas con éxitos materiales. Pero lo que esperan los individuos, tanto en el orden material como en el espiritual, y la forma en que tratan de hacerlo realidad, depende de la información, las ideas y los ejemplos de que disponen. Así, las redes encauzan y coordinan la ambición y los actos cotidianos de los seres humanos.

Las redes representan poblaciones de componentes individuales que, de hecho, hacen algo, es decir, su importancia estriba sobre todo en que afecta tanto a su comportamiento individual como al comportamiento del sistema como un todo. Las redes son objetos dinámicos no porque las cosas sucedan en sistemas en red, sino porque las redes mismas evolucionan y cambian con el tiempo, impulsadas por las actividades o las decisiones de aquellos mismos componentes. En la era de la conectividad, por tanto, aquello que sucede y el modo en que lo hace depende de la red. Y la red, a su vez, depende de lo que ha sucedido previamente.

La red aglutina a los elementos que interconectan las partes que la componen y a la vez las partes son interdependientes, la conectividad preside sus acciones, esto quiere decir que el sujeto tiene abiertas las posibilidades de conexión. Se es sujeto porque puede establecerse una conexión determinada, desde cualquier lugar y en cualquier momento. Es como si fuera de la red no hubiese salvación, como si la red fuese la estructura, el soporte que faculta el cambio y el soporte desde donde es posible el cambio. La mirada se clava en las redes de la interdependencia, en la tupida malla donde lo que se distingue es la marca de la innovación y los signos y símbolos asignados a ella.

La interdependencia tiene sus reglas de juego, nos coloca en el mundo por más que éste se presente como una amenaza o una oportunidad. Uno de los objetivos de la interdependencia no sólo se pronuncia en el plano de la vida económica y material, sino que se transforma en propuesta social y en expectativa razonable. Digo propuestas porque del buen uso de ellas depende la legitimación de los procesos que las constituyen y conforman, para «estar allí» hay que ser y, siendo, pueden encontrarse los frutos que ofrece la interdependencia.

Recordemos que ser interdependiente es pertenecer y formar parte de algo. Es, dicho de otra manera, engancharse a la red, compartir las relaciones que la expresan y visualizar lo que eres. El aspecto familiar de la interdependencia se refleja en la pertenencia, estar en alguna red, reconocerse en las referencias de su interior. No es necesario que se «afilie», ni que comparta secretos inconfesables. En la mayoría de los casos basta con que estés y con que mires a cualquiera de los nodos y las relaciones múltiples que los sostienen. La red no exige más o, mejor aún, no exige casi nada, sólo que estés. El grado de implicación es alto; nada más y nada menos que

pertenecer, pero la implicación afectiva, la relación densa con el medio no entra entre los objetivos plausibles, por eso la estancia puede durar lo que cada uno decida que dure. El triunfo de la red no está en lo que exige a cada uno de los miembros que pertenecen a ella, sino en la interdependencia que genera y ésta ya es, a estas alturas, un imperativo de la vida social globalizada.

No obstante, no creemos que la cuestión más saliente sea el debate alrededor de la pertenencia a tal o cual red o a tal o cual organización, sobre todo cuando la interdependencia ha calado en la conciencia cotidiana de los ciudadanos, sino que la red, del tipo que sea y las funciones que desempeña, se transforma en el basamento estructural de la interdependencia de la realidad social globalizada. Son, expresado de otra manera, *aprioris* del presente. De esta manera, puede discutirse sobre el tipo de red, sobre cual sea la mejor cualificada o cual representa mejor los intereses o las expectativas de cada cual. En todos los casos, lo que se transforma en evidencia es la red misma y la interdependencia que segrega.

No es extraño que la estructura de la innovación hable de redes, de interdependencia, de relaciones múltiples, de pertenecer y de ser. En el caso de la sociedad vasca la innovación se articula institucionalmente, esto quiere decir que son los poderes públicos los que fundan el modelo concreto y los que lo ofrecen a los ciudadanos, a las empresas y en, general a todo el sistema productivo. Los instrumentos precisos de este modelo están basados en la utilización de los recursos públicos y en las directrices normativas emanadas desde el poder público. Los ejes de este plan están expuestos en la reflexión institucional sobre los sentidos de la innovación y, sobre todo, en el entramado institucional que se forja para sostener este discurso, sean el Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Agencia Vasca de Innovación, la Fundación Ikerbasque o el Sistema Universitario Vasco. Todas ellas de manera separada, pero sobre todo, todas organizadas en una gran red, articulados por el objetivo de la innovación fundan un sistema interdependiente que pretende materializar esta gran metáfora del cambio. La innovación se transforma en un eje que aglutina la transformación estructural de la sociedad vasca, pero un eje donde prima la organización reticular en forma de red, la interdependencia, las relaciones múltiples y los sentidos del cambio en el tiempo presente.

### *3.2.7. Bases sociales de la identidad*

Los hechos están avalados por la definición de lo que es la identidad en la sociedad vasca. Esta vive las vinculaciones con el entorno y encuentra en la reinención de la identidad un motivo de interés para la legitimación de las estrategias sociales y económicas. No podemos dejar de señalar que los factores que hemos citado como expresión de la etapa de transición y de transformación se mueven desde la consideración otorgada a la idea del bienestar. Ni que decir que la legitimación del en-

tramado institucional, así como las bases de la identidad y las estrategias económicas, sociales y simbólicas citadas tienen como punto de encuentro y de consenso social, la defensa del bienestar. Podríamos ir un poco más lejos y sostener que es la realidad del bienestar la que cose y ata la vigencia de lo que hoy es la sociedad vasca y especialmente la perspectiva de futuro que puede ligarse de las estrategias enunciadas.

Las bases sociales de la identidad vasca del bienestar encuentran en la relativa equidad de esta sociedad el mecanismo de acción más significativo y decisivo para comprender como puede legitimarse el entramado institucional vasco. En la sociedad vasca, después de todo lo hasta aquí dicho, se presupone la vigencia y el valor del bienestar; diríamos que ésta es la religión secular del País Vasco, ésta decide los límites y el umbral desde el que pensar el proceso de transformación estructural —la segunda gran transformación vasca— y el modelo de gobernanza. Es como si lo que los diversos agentes sociales hacen o dicen pudiera ser motivo de confrontación, excepto las bases desde donde se reproduce el bienestar. Este envuelve y define las condiciones desde donde la estructura social vasca encuentra los motivos para el cambio, sin que haya razón alguna para la preocupación por su futuro.

### 3.3. Conclusiones

Llegados hasta aquí falta formular el cuadro resumen de cuestiones que permite avanzar en el conocimiento de este intrincado panorama:

- 1) La estructura social del País Vasco vive el proceso de transición y de transformación entre la progresiva desaparición de la sociedad industrial y la emergencia de la sociedad del conocimiento. No vivimos ya bajo los mandatos de la sociedad industrial pero tampoco hemos llegado, todavía, a construir la sociedad del conocimiento, pese a que pueden apreciarse signos significativos de la misma.
- 2) No hay ni un modelo único ni un modelo omniabarcante de sociedad del conocimiento que sirva como referente para sociedades como la vasca. Al contrario, la construcción depende de variables exógenas y de factores endógenos. La estructura social vasca enlaza con el tiempo histórico y con la tradición industrial tradicional. Define sus posibilidades, siguiendo las indicaciones de referencia erigidas por los procesos que la han constituido a lo largo de su historia reciente.
- 3) El proceso de construcción de la estructura social de la sociedad del conocimiento indica que la relación con la identidad colectiva no es problemática sino que, por el contrario, proporciona fundamentos para la legitimidad polí-

tica y permite a las instituciones autonómicas desempeñar un papel muy significativo en la configuración de ésta.

- 4) La legitimidad de la estructura de la sociedad del conocimiento descansa en el mantenimiento del bienestar como a priori y como consecuencia del proceso de institucionalización de la autonomía vasca. De esta manera, el imaginario del bienestar garantiza la emergencia de la sociedad del conocimiento.
- 5) La sociedad vasca se enfrenta a los signos del agotamiento del modelo industrial apostando por procesos y productos propios de la sociedad del conocimiento y de la información. Pero es la nuestra una sociedad de servicios que convive y se complementa con los restos del sistema productivo tradicional —heredado de la industrialización clásica— y con productos y procesos propios de las tecnologías media y alta. Es como si, al igual que ocurrió en la segunda mitad del siglo XIX con la inserción en la sociedad vasca de la sociedad industrial que puso la tradición al servicio de la modernidad, en estos momentos la sociedad industrial se pone al servicio, alimenta y da vigor a los sectores, productos y procesos propios de la sociedad del conocimiento. Una no niega a la otra, al contrario primero conviven y después se complementan. Los dos procesos que detectamos a finales del siglo XIX vuelvan a surgir en esta segunda gran transformación, pero esta vez los dos agentes principales son: la sociedad del conocimiento que se afirma como tal y la sociedad industrial que se subordina a ella pero que la complementa y le otorga el estatus de eficacia institucional.
- 6) La transformación se afirma desde el valor de la interdependencia y desde el éxito alcanzado por los sistemas de institucionalización administrativa de la diferencia vasca, en un sistema institucional prolífico, complejo y diverso, donde varios sistemas administrativos definen la atención a las necesidades vascas desde un sistema basado en la compensación ante los desafíos que se le presentan a la sociedad civil en este comienzo del siglo XXI. En todo caso, si hay algunos hitos que definen la gobernanza vasca son los de complejidad, diversidad, interdependencia, responsabilidad e innovación.

Probablemente a partir de este cuadro de principios, que son a la vez el cuadro de indicadores desde donde podemos comprender los desafíos que se presentan a esta cuestión, sobre todo si tenemos en cuenta que los elementos estructurantes de la realidad institucional vasca descansan en tres grandes problemas que todas las sociedades consolidadas y en fase de crecimiento deben abordar: i) la coordinación de sus sistemas y sus políticas públicas bajo el imperio de la diversidad, la complejidad, la interdependencia, la responsabilidad y la innovación; ii) la participación de los ciudadanos en los designios del futuro, teniendo presente los principios que inspiran el proceso de gobernanza y, en tercer lugar, iii) los sistemas requieren de mecanismos que introduzcan la reflexión en el interior de principios de organización,



por eso la evaluación no sólo es un mecanismo que indaga sobre la salud de las propuestas sino que dirige, indica y propone el futuro de las mismas. Evaluación en un triple momento; *ex ante*, durante y *post facto*.

En resumen, la arquitectura del modelo de gobernanza que propugnamos y que vamos a hacer explícito a continuación parte de cinco principios generales, que son el resultado de la organización institucional vasca: i) complejidad; ii) diversidad; iii) interdependencia; iv) responsabilidad y v) innovación. Estos cinco principios son la base comprensiva para definir medios, procedimientos, acciones y medidas que promuevan: i) la coordinación del sistema; ii) la participación de la sociedad civil; iii) la evaluación de las políticas públicas, a la luz del modelo que inspira a las administraciones vascas. Será preciso, en un segundo nivel, tener en cuenta la cuestión del tamaño al que se ha aludido con anterioridad. El logro de la eficacia en la gestión en una sociedad pequeña plantea problemas específicos que es preciso incluir en el análisis. La discrecionalidad frente al uso de reglas puede ser una de estas cuestiones, así como la flexibilidad frente a la burocracia y la independencia frente al poder de los partidos políticos.

## 4. Arquitectura de la gobernanza vasca

### 4.1. El sistema de gobernanza en el País Vasco

En páginas anteriores nos hemos referido al concepto de gobernanza y a las características que lo definen.

El punto más original, tal y como lo hemos detectado y a la vez el más problemático de la descripción de la gobernanza consiste en reconocer la insuficiencia del actuar del gobierno para dirigir a su sociedad, y de manera significativa consiste en reconocer que necesita los recursos y las acciones de actores extra gubernamentales, que son actores capaces de autogobierno y que tienen la capacidad de resolver problemas que son de interés común para la sociedad.

En la práctica esto significa: i) reconocer la productividad de esos actores independientes, dejarlos actuar, favorecer su actuación mediante legislaciones apropiadas y políticas públicas abiertas, sin desconocer que hay fallos de mercado o simulaciones de mercado que obligan a intervenir, así como hay fallos en la cooperación voluntaria. Las organizaciones económicas y sociales resuelven, empero, de manera eficaz y hasta eficiente muchos de aquellos problemas sociales que en el pasado querían resolverse mediante acción directa del gobierno y de sus burocracias; ii) signi-

fica que el gobierno reconoce que esos actores económicos y sociales acreditan ser competentes en la solución de varias aspiraciones de la vida social (empleo, educación, salud, cuidado ambiental, defensa de los derechos,...), razón por la cual el gobierno ha comenzado a desarrollar con éxito (ciertas) políticas públicas y prestar sus (determinados) servicios públicos, sumando las capacidades y recursos (económicos, técnicos, intelectuales, morales) de las empresas privadas lucrativas y de las organizaciones no lucrativas mediante diversas formas de asociación y contratación.

La gobernanza del gobierno, tal y como hemos venido sosteniendo, pierde fuerza, sentido y eficacia. Asistimos al tránsito desde un centro protagónico a un sistema de gobernanza, en correspondencia con la complejidad, el descentramiento y la fragmentación de la sociedad contemporánea.

Pasando al caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para comprender la arquitectura del modelo de gobernanza debemos entender algunas de sus características estructurales. Nos hemos referido en extensión, y en un apartado anterior, a la complejidad como una de las características que atraviesa la terminología conceptual de la gobernanza.

En el caso que nos ocupa, la visualización de ésta se encuentra en las constantes demográficas y territoriales que nos indican las dimensiones fundamentales del sistema. Euskadi —Comunidad Autónoma Vasca— es una comunidad política que tiene 7.200 km<sup>2</sup> y un censo de población de 2.100.000 habitantes, enclavados en tres territorios históricos: Araba, Gipuzkoa y Bizkaia.

Al frente de los tres enclaves geográficos mencionados está el Gobierno autonómico —administración central—. A su vez, en cada uno de los tres territorios hay Diputaciones Forales con competencias, exclusivas en unos casos y compartidas con el Gobierno Vasco o los Ayuntamientos en otras. El tercer nivel administrativo está formado por 228 Ayuntamientos.

Sin necesidad de profundizar en otros datos, como pueden ser el número de trabajadores del sector público (es decir, la plantilla del Gobierno Vasco, más las personas que prestan sus servicios en las tres diputaciones vascas y los trabajadores de las administraciones locales) y el presupuesto público que se destina para financiar las actividades de este sector, sin ninguna duda estamos ante la población activa más importante de la Comunidad Autónoma, tanto por su número total como por el presupuesto público que consumen y por su nivel de actividad.

## 4.2. La complejidad de la gobernanza vasca

Es verdad que si pasáramos a analizar, de forma detallada, las competencias que cada uno de estos niveles administrativos desarrolla, algunas de ellos, como ya he-

mos dicho, de forma exclusiva y otros de forma compartida o complementaria, nos encontraríamos con tres planos que, en algunos casos, se movilizan en paralelo y en otros de forma complementaria.

En todos los casos, la consecuencia de este modelo de organización es que componen un cuadro de múltiple entrada, pero miremos por el lado que elijamos para ver; sea nuestra mirada desde la perspectiva municipal, lo sea desde la orientación de las Diputaciones Forales o contemplemos la gestión desde la administración general que representa el Gobierno Vasco, si hay una característica por la que destacan unas y otras es por el grado de complejidad.

En todo caso, aquí, como es bien sabido, no termina el ejercicio de las competencias sobre el territorio autonómico, porque el Estado español sigue conservando algunas significativas (investigación es un ejemplo) y en otros casos, las actividades de la Unión Europea tienen alguna incidencia en algunos ámbitos competenciales (la polémica sobre algunas decisiones referentes a la legislación impositiva así lo atestigua).

El resumen que podemos hacer es ilustrativo; en un territorio de las dimensiones citadas, con una población como la descrita, existen cinco administraciones con competencias en unos u otros ámbitos.

A nadie se le escapa que estamos ante un entramado administrativo e institucional que atesora un elevado grado de complejidad, máxime cuando al dato de la proliferación de los ámbitos competenciales se le suma la densidad institucional y el riesgo de que en un sistema tan complejo se provoquen desajustes institucionales por la invasión de competencias de unas administraciones sobre otras.

En este panorama no es sólo que la complejidad cumpla su regla de oro, sino que el juego competencial plantea dificultades insoslayables al sistema de organización de la complejidad administrativa. En términos económicos podríamos decir que hay un exceso de oferta, o dicho de otra manera, muchas instituciones comparthen competencias y no resulta fácil de delimitar a quién corresponden unas, donde comienzan las de los otros y terminan las de todos los demás. De ahí las duplicidades y también las ineficiencias.

La complejidad administrativa provoca tres consecuencias: i) proliferación administrativa; ii) sobreoferta de servicios; iii) interdependencia creciente.

### **4.3. El modelo administrativo**

El hecho clave en el análisis que sostenemos, es que las características del modelo administrativo requiere de tres instrumentos imprescindibles: i) claridad competencial. Se trata de precisar qué administración hace qué, cómo lo hace, por qué lo

hace y para qué lo hace; ii) incorporar el principio de subsidiaridad, o dicho de otra manera, lo que un nivel administrativo hace no lo oferte el otro. Este no es un objetivo fácil de alcanzar porque las administraciones en el País Vasco no son sólo instituciones de gestión y de representación política sino instituciones en competencia, especialmente cuando el uso partidario de éstas invade los habituales espacios de gestión administrativa para transformarlos en escenarios donde impera las leyes del mercado que incorporan la ley de la oferta y la demanda. En estos casos se construye un imaginario donde aparentemente al menos, la política o lo puede todo o puede con todo, incluso cuando de hacer promesas se trata; iii) liderazgo: este valor intangible es siempre necesario pero más aún cuando se administran sociedades de dimensiones asequibles con un intrincado marco institucional.

Responder a la cuestión de quién pone en marcha qué, para qué, por qué, cuáles son las prioridades sociales, políticas y económicas que una sociedad construye no dependen sólo de la capacidad de ésta para producir preguntas y respuestas sino de tomar decisiones después del momento reflexivo, decisiones que permitan alcanzar el nivel óptimo y que precisan del cumplimiento de tres condiciones: i) conocimiento, ii) autoridad y iii) liderazgo.

Por eso coordinar la complejidad no es el requisito de la retórica pública, sino la expresión del orden de prioridades que la sociedad vasca se da a sí misma basándose en la autoridad y el liderazgo.

No son baladías estas afirmaciones porque ningún plan obtiene los objetivos que persigue sino resuelve con precisión el orden de sus prioridades y sino ancla éstas a principios como los de autoridad y liderazgo.

Obviamente, los planes no pueden manejarse con facilidad en contextos sociopolíticos que construyen sus prioridades y las modifican con mucha facilidad porque las han construido basándose en reglas dependientes de principios como los de la flexibilidad en la interpretación o en aquellos otros que no terminan por digerir los instrumentos y las medidas puestos a su disposición para resolver los problemas de la aplicación, ni por supuesto en los contextos donde el interés del liderazgo institucional se desplaza hacia prioridades difíciles de alcanzar con medidas administrativas.

Si en todos los casos donde se dan situaciones de complejidad administrativa, la coordinación es una necesidad evidente para que el sistema no se «estrangule», también suele ocurrir que ésta por sí misma, no es suficiente sino la sumamos los tres elementos ya citados: i) definición de prioridades, ii) autoridad y iii) liderazgo. Luego, la coordinación para cumplir con sus objetivos depende de las tres garantías citadas.

## 4.4. Diversidad e interdependencia

El análisis de la administración vasca nos retrotrae a tres cuestiones que es preciso resaltar: i) el valor de la diversidad; ii) el grado de interdependencia y iii) la interconexión entre unas y otras administraciones.

Cualquier conocedor de la realidad social, política y administrativa vasca sabe, con alguna precisión, que la complejidad del entramado no significa autonomía plena de las administraciones sino, antes por el contrario, creciente interdependencia. Los citados 228 ayuntamientos, las tres diputaciones y los departamentos de la administración general-central comparten competencias normativas y competencias ejecutivas.

Esto, sin entrar en estos momentos a realizar un análisis pormenorizado de las competencias de cada cual, indica un grado elevado de interconexión interdependiente, de tal manera que podemos decir que la competencia crea interdependencia e interconexión entre unas y otras administraciones. Pero la competencia también separa, especialmente sino se clarifican y ordenan los ámbitos jurisdiccionales de unas y otras administraciones.

Hay dos vías desde donde este segundo hecho puede terminar imponiéndose; una de ellas es la utilización del gasto para suplir ámbitos competenciales de los que inicialmente se carecen —el ámbito más claro es la investigación— o bien su ejecución es aplicable a otra administración. El segundo camino es obviamente la sustitución en el uso de la competencia o, en otros casos, la invasión competencial.

En todas las situaciones detectamos un problema de déficit de coordinación, provocado por la práctica política que ha roto en la práctica consensos normativos básicos. La gobernanza, tal y como venimos argumentando, descansa sobre algunas vigas maestras que han sido repetidamente enumeradas. Por otro lado, no sólo es el arte del gobierno de la complejidad, sino el ejercicio del reparto de competencias, según el principio de subsidiariedad previsto en el marco normativo que rige el reparto de competencias en la Comunidad Autónoma Vasca. El principio exige claridad y corresponsabilidad. Claridad para saber quién hace qué y corresponsabilidad para establecer el sistema de lealtades mutuas entre las diversas administraciones que, por una parte, sostengan los consensos básicos que provocan que la sociedad funcione de manera adecuada y, por otra, genere confianza interinstitucional en el bien entendido sentido que lo que hace una administración no lo haga la otra, que una y otra vivan en el espíritu de la lealtad interinstitucional y que ésta sea la base de la confianza.

Podríamos, a modo de resumen, decir que la coordinación requiere consensos normativos, pero también claridad en el reparto de competencias y todo ello unido a un orden claro y conciso de prioridades, en tanto que éste provoca lealtad institucio-

nal y, sobre todo, confianza. Por eso, es básico acertar con sistemas que permitan gobernar la complejidad, sabiendo que sin claridad, lealtad y confianza, la gobernanza es un lenguaje muerto, utilizado para nombrar aquello que no puede realizarse.

La realización de la diversidad, en casos como el del País Vasco, está condicionada por multitud de relaciones que presuponen, a su vez, miles de interacciones que relacionan a los ciudadanos entre sí, a los ciudadanos con las instituciones y a las instituciones entre sí.

Este cuadro formado por interacciones múltiples supone la existencia de procesos concretos que definen, cuando no diagnostican, problemas concretos sobre los que el sistema público político debe pronunciarse. Analizar cada uno de ellos, darles la prioridad que corresponda, definir el ámbito que debe ocuparse del problema, la unidad de gasto que debe financiar el coste de la atención o establecer criterios de participación de los administrados, creando a la vez indicadores de evaluación de la actuación son los requisitos que juzgamos básicos para comprender cómo actúa en la práctica el sistema de las buenas prácticas. En éste, los actores son ciudadanos que expresan necesidades, reivindican servicios y son destinatarios directos del ejercicio del poder político, sea a través del diseño de políticas públicas o de los mecanismos pertinentes de financiación de las políticas públicas. Las acciones constituyen el tercer pilar sobre el que es preciso pronunciarse.

Las instituciones producen acciones —públicas o privadas— y el conjunto de todas ellas crea el entramado de medidas que configuran su actividad. No olvidemos que un plan de esta naturaleza no es sino el conjunto de acciones y de medidas dentro del orden establecido de prioridades que promueve las buenas prácticas. Por último, nos encontramos con estructuras; los procesos, los actores y las acciones necesitan crear estructuras específicas, sean en forma de planes de actuación, planes estratégicos, políticas públicas que puedan dar lugar o no, a estructuras institucionales específicas.

En resumen; la complejidad promueve la interdependencia y ésta la diversidad. Unas y otras se organizan a través de relaciones múltiples de interacción, se apoyan sobre las acciones específicas de individuos, producen procesos concretos y singulares, crean estructuras específicas con objeto de resolver los dilemas y las preguntas a las que dan lugar los procesos de construcción institucional. El objetivo es crear buenas prácticas para incrementar el bienestar de los ciudadanos.

## 4.5. Los ámbitos institucionales

Cada una de las tres dimensiones descritas —local, foral, autonómica— se corresponde con diferentes ámbitos —los denominamos micro (ayuntamientos), meso (di-

putaciones) y macro (administración general autonómica)—. Cada uno de ellos está atravesado por los diferentes planos a los que nos hemos referido.

Para el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, la arquitectura que diseñamos significa que los individuos, las interacciones, los procesos y las estructuras que desencadenan viven en tres ámbitos diferentes; es micro —ámbito local—; otro meso —ámbito del territorio histórico— y otro macro —ámbitos CAV, Estado o UE—.

La representación de la arquitectura que proponemos significa que cada individuo interactúa en el marco general de las relaciones e interacciones múltiples. Por ejemplo, se relaciona con otros individuos, con el Ayuntamiento de su localidad de referencia, contacta con la actividad de los entes forales y se relaciona con ámbitos competenciales como los de la administración central que describe el Gobierno Vasco, la administración del Estado y con algunas iniciativas cuya procedencia es la UE.

## 4.6. Condicionantes del modelo

Un modelo de esta naturaleza, como estamos adelantando a lo largo de estas páginas, tiene condicionantes que conviene tener presentes cuando hay que crear una arquitectura específica. Los más relevantes para nosotros son:

### 4.6.1. *Las consecuencias de la diversidad institucional*

Las consecuencias y los «peligros» más evidentes de la forma de organizar y ejercer la diversidad ya analizada son: i) el «disputado» marco competencial; ii) el minifundismo de muchas de las acciones que definen estos marcos; iii) la confusión en las políticas públicas; iv) la repetición en la oferta de servicios públicos por la ausencia clara de coordinación y por un orden de prioridades, o confuso o muy sensible a las variaciones de la política interna; v) el incremento del gasto con servicios más caros, aunque no por ello más eficientes; vi) la ineficacia en la gestión de algunos servicios públicos; vii) la sobreinstitucionalización del modelo administrativo con un exceso de oferta institucional para tratar asuntos similares; viii) el incumplimiento del principio de subsidiariedad.

### 4.6.2. *La complejidad de la sociedad vasca*

Es decir, si bien ésta es la característica estructural de la organización interna de la CAV, es verdad que funciona como condicionante, porque no resolver los problemas que plantea es algo fácil. La creación de consensos básicos que sostengan marcos de lealtad institucional en el contexto que nos ocupa no es una tarea sencilla.



Ésta requiere la creación de una red con múltiples nodos de referencia que no son sino la expresión del grado de densidad alcanzado en el uso de diversos ámbitos administrativos. Las relaciones en las redes, en algunos casos basadas en competencias entre ámbitos, generan tensiones que no se resuelven institucionalmente a través de los mecanismos de colaboración interinstitucionales y se trasladan a la ciudadanía, creando confusión y pérdida de confianza en la labor de las instituciones en la búsqueda de buenas prácticas.

### *4.6.3. Responsabilidad del ejercicio institucional*

Los tres hechos citados con anterioridad pueden conducirnos a la indeterminación en el proceso de toma de responsabilidades.

El principio de responsabilidad institucional atraviesa los diversos ámbitos del modelo vasco, lo que genera algunas consecuencias como la no asunción de responsabilidades en el proceso de toma de decisiones, la necesidad de clarificar el marco competencial de cada una de las diversas administraciones, la necesidad de definir y clarificar el papel asignado a los diversos agentes y agencias integradas en la sociedad civil y la clarificación del rol de la ciudadanía como agente activo de la red de participación. Todos ellos constituyen los requisitos básicos del sistema de gobernanza que pueda construirse en la CAV.

## 5. Claves de la arquitectura del modelo de gobernanza

Desde la perspectiva del análisis que estamos realizando, y a la luz de la arquitectura del sistema previsto, el modelo que pueda realizarse depende de la resolución de tres problemas fundamentales:

### 5.1. La coordinación del sistema

Los aspectos sustanciales a resolver tienen que ver con los siguientes elementos: i) con la definición de la política concreta. La definición depende del diagnóstico que de ella se lleve a cabo y, por supuesto, de los objetivos que se persigan y de los fines que pretendan alcanzarse; ii) del orden de prioridades que persigue el diseño político concreto, es decir, si pensamos que el principio que rige el orden de prioridades es la jerarquización de tareas, sabiendo como sabemos que no todo puede llevarse a cabo y que no todos los objetivos tienen el mismo estatus de prioridad, lo más evidente es clasificar y jerarquizar las decisiones a tomar; iii) la clarificación del proceso, dejando claro quién se ocupa de qué; iv) el funcionamiento del principio de subsidiariedad, concretando cómo deben gestionarse, sobre qué ámbitos y qué institución es la preferente, sea en el diseño, la elaboración o la ejecución concreta.

Los objetivos a alcanzar siguiendo estos procesos son los siguientes: i) consensos básicos entre los ámbitos micro, meso o macro de tal manera que la clarificación de quién diseña qué, quién ejecuta qué y quién financia qué permita articular consen-

tos institucionales que compongan el suelo desde donde la gobernanza vasca pueda encarar los objetivos que se ha dado a sí misma; ii) la lealtad institucional es el producto del ejercicio adecuado de los consensos alcanzados entre los ámbitos institucionales citados y en los términos propuestos; iii) la confianza es la consecuencia de la lealtad. Esto significa que se basa en las expectativas de que los individuos y las instituciones actúen del modo que unos y otros esperan, de este modo la confianza es un elemento fundamental de las relaciones sociales. La confianza tiene efectos individuales, colectivos e institucionales al reducir los costes de transacción, incrementando la cooperación y haciendo en definitiva, que la interacción entre las instituciones sea más previsible y fluida; iv) el resultado es la creación de buenas prácticas que no sólo resuelvan los problemas que se pretenden atajar con las medidas institucionales enunciadas y puestas en prácticas, sino que éstas tengan un grado alto de eficacia, eficiencia y legitimidad.

## 5.2. La participación en el sistema vasco

La participación aparece como otro de los requisitos. Y, sin embargo, la participación ciudadana directa en los ámbitos públicos no es una cuestión pacífica y dista mucho de estar resuelta. Algunos de los problemas están presentes en los sistemas que se han ido conociendo. La participación sin freno o la capacidad de deliberar se encuentra con algunas dificultades que no debemos dejar de poner en claro. Es evidente, por más que se insista en la cuestión de los procedimientos adecuados, que éstos están atravesados de una crónica ambigüedad, por más sofisticados que resulten los procedimientos de participación diseñados. La cuestión que está por detrás es que no está resuelto el problema de la relación entre deliberación y autoridad, esto es, entre los procesos ideales de intercambio de razones y los sistemas de reglas que establecen las formas y condiciones para el ejercicio del poder legítimo.

Nos referimos, en concreto, a las reglas que definen el espacio en el que la voluntad de los individuos debe ser considerada como incondicionalmente legítima, esto es, a las reglas que delimitan a través de derechos una esfera de intereses inviolables y a las reglas que atribuyen a determinados sujetos o instituciones el derecho a pronunciar, bajo condiciones legalmente establecidas, la última palabra. Es evidente que no hay, y no puede haber, democracia sin reglas, sin procedimientos pautados para la formación de la voluntad colectiva, procedimientos que establecen mecanismos estables para la adopción de decisiones vinculantes.

La política en el comienzo del siglo XXI está «atrapada» entre la necesidad de su objeto y de sus fines y en los fundamentos desde los cuales éstos fueron definidos. No cabe, en esta coyuntura, insistir en caminos trillados ni en huir del valor del objeto de lo político, sino en decir que no existe instancia en la sociedad moderna ca-

paz de guiar las mutaciones de nuestro tiempo en dirección a algún resultado global, aunque hay posibilidades de influenciar lo que se hace. Esta afirmación no debe acabar ahí sino que dirige la mirada a los escenarios de la acción, allí donde la política es una herramienta útil para resolver problemas humanos. Frente a la perspectiva de que la política puede con todo y lo puede todo están sus posibilidades reales. En definitiva, si por una parte se transforma en el destino de las quejas que experimentan los ciudadanos por los sinsabores de la vida, por otra las posibilidades de intervención para cambiar el estado de cosas son limitadas.

Nos gustaría fijar algunas preguntas a los límites de la política desde una concepción de la democracia. No vamos a ser originales —creemos que no es necesario— porque detrás del objetivo que perseguimos no está sino el intento de ordenar las respuestas coherentes a tres preguntas clave: 1) ¿Cómo podemos producir cambios en nuestras sociedades sin violencia?; 2) ¿Cómo podemos, a través de un sistema de check and balance, controlar a aquellos que están en el poder de forma que estemos seguros que no abusan de él?; 3) ¿Cómo pueden los ciudadanos tener voz en el ejercicio del poder? Esto es lo mismo que preguntarse: 1) ¿Cómo los deseos y las aspiraciones de los pueblos pueden traducirse en acciones y, por lo tanto, realizarse?; 2) ¿Cómo se puede construir este proceso de manera que se produzca una representación eficaz de aquellos deseos y aspiraciones (los partidos), una discusión correcta acerca de los problemas (el Parlamento), que conduzca a extraer conclusiones (legislación)?; 3) ¿Cómo pueden aquellos que ejercen el poder (gobierno) llegar a ser capaces de tomar la iniciativa que produce la acción? Con estas preguntas no queremos negar validez a las diferentes teorías deliberativas de la democracia, ni hacer desaparecer la participación directa —si ello fuera posible— pero sí queremos por contra, trazar una frontera empírica, la evaluación de lo que se dice y de lo que se hace que podría, creo, ayudar a despejar un cierto arbitrio, peor o mejor fundado. Dicho esto, el problema clave es la dificultad de imaginar el modo en que los ciudadanos pueden expresar la voluntad. Nuestra conclusión es que la participación popular en el proceso de decisión política queda en parte sin solución.

No es el momento de entrar en el debate que atraviesan las perspectivas teóricas sobre la democracia o la revisión de las teorías deliberativas, sino de afirmarse en dos cuestiones; la primera es que hasta el día de hoy sólo hemos encontrado modelos de participación limitados, dejando al margen algunos experimentos parciales —micro— interesantes como, por ejemplo, la participación en algunos entes locales de los ciudadanos en cuestiones como la asignación y la gestión de una parte del presupuesto local o los planes de gobernanza de algunos municipios, etc., pero son instrumentos de utilidad limitada que siguen planteando más preguntas que respuestas. Otra de las «soluciones» que se ofrecen es sin duda Internet y el *network* abstracto de debate público que favorecen las modernas tecnologías. Pero la participación que ofrecen estos instrumentos está muy limitada en el tiempo y en el espacio, cuando sabemos que su generalización a toda la población es imposible.

El segundo instrumento es la participación popular a través de grandes manifestaciones, gracias a la movilización previa y al debate en Internet, donde se expresan opiniones sobre las instituciones existentes. En todos los casos representan un testimonio de la gran necesidad de participar, poniendo ante nuestros ojos la existencia y la urgencia de una pregunta a la que todavía no hemos encontrado respuesta. Dar la voz a la ciudadanía se ha convertido en un problema. En ausencia de parlamentos fuertes y eficaces, se buscan otras formas para ejercer influencia en el debate político. Ello nos lleva a una gama amplia de tentativas; desde la «política por hipotecas» —foros, lobbys, etc.—, hasta la emergencia de nuevos intermediarios —ONGs, movimientos sociales de viejo o nuevo cuño, etc.—, los medios de comunicación o las plataformas políticas sin partido alejadas de la militancia. Son respuestas desorganizadas que expresan multitud de experimentos, algunos conectados a cuadros de intereses claros, otros a fórmulas que aparecen y desaparecen en el proceso permanente de construcción y reconstrucción, pero todas son dirigidas para encontrar modos de conectar al pueblo con los que toman las decisiones. No es fácil aventurar cuantas fórmulas sobrevivirán o cuáles darán resultados positivos.

Otro plano tiene que ver con los debates en las teorías al uso. Estamos convencidos que el tránsito de los antiguos a los modernos no hubiese sido posible si los clásicos del constitucionalismo moderno no hubieran visto que no hay, y que no puede haber, democracia sin reglas, sin procedimientos pautados para la formación de la voluntad colectiva, procedimientos que establecen mecanismos estables para la adopción de decisiones vinculantes. Podemos decir que nuestras democracias no sólo son gobierno de las mayorías en los límites establecidos por la ley, sino gobiernos de todos en un marco constitucional predeterminado. Es la forma y no la sustancia del Estado de derecho lo que define las estructuras democráticas de poder. De este modo es como cabe entender las teorías de la democracia como teorías de las formas de gobierno democrático, teorías que tiene como objeto el análisis y la reconstrucción de las técnicas para el ejercicio del poder en sociedades democráticas. Esto no quiere decir que la democracia no sea más que un conjunto de reglas, es obvio que se refiere a valores y a conductas, esto es a prácticas sociales. La palabra democracia se refiere también, por supuesto, a un tiempo, un ideal y un método donde las formas institucionales son los instrumentos determinantes.

Estos hechos no deben ignorar que da la impresión que en las sociedades occidentales emerge, cada vez más, un votante que individualiza el voto, que opta por una u otra fuerza política dependiendo de los intereses inmediatos y de la percepción que tienen de los partidos. Para ellos, la oferta electoral opera en un mercado en el que pueden elegir lo que más les interesa e incluso pueden elegir «quedarse en casa» si nadie les convence o si creen que su voto puede dar lugar a falsos equí-

vocos. Creer, por ejemplo, que la abstención es achacable a ciudadanos a los que no les interesa la política es no haber entendido la complejidad que almacena este término. Lo que probablemente ocurre es que la sociedad occidental era/es para los partidos políticos una «sociedad segura», con un comportamiento electoral hecho, casi fijo. Los ciudadanos estaban divididos en sus respectivos bloques políticos y los corrimientos de votos de unos bloques a otros eran escasos o casi nulos y los traslados de votantes dentro de cada bloque tampoco afectaban en demasía a unas u otras fuerzas electorales. Probablemente estamos asistiendo al nacimiento de la época donde votantes sin «complejos», sin definiciones a priori, políticamente no «enredados» en bloques, pragmáticos, funcionales, que miran a la política de frente, que exigen explicaciones y no decisiones dadas por supuesto, dispuestos a participar en los actos electivos, eligiendo a aquellos candidatos y a aquellos partidos que mejor crean que representan sus intereses.

El problema, en gran medida, de la política tradicional es que ha olvidado trabajar con los «detalles». No tiene en cuenta, por ejemplo, las cualidades de los candidatos, el poder de la evaluación de los mandatos políticos o el papel relevante que tienen las actuaciones de algunos representantes. No tienen en cuenta que no todo el mundo vale para ejercer la representación, que los liderazgos son activos, que no se crean de la noche a la mañana, que son difíciles de conseguir y más aún de administrar, que la marca identitaria de los Partidos, cuando se dispone de ellas, a veces, no es suficiente para cubrir sus carencias. En una palabra, olvidan la importancia de lo micro —los detalles— en la política y esto «pasa factura».

Esta es la cuestión que queda en la reflexión sobre los límites de la política; las posibilidades reales de ésta para encarar el nuevo ciclo, la nueva era que se abre en los albores de este nuevo siglo, cuando no está claro que con los instrumentos actuales de los que se dispone esto sea posible, quizá sí en espacios reducidos o en intervenciones micro, pero difícilmente se percibe la posibilidad de trasladar y generalizar este estado de cosas cuando elevamos la distancia y contemplamos las estructuras globales, quizá las formas políticas conocidas no sean capaces por sí mismas de encarar hasta sus últimas consecuencias la gestión de la complejidad de nuestro mundo, quizá estemos hablando de innovación en los usos formales de la política, por qué innovación en tantos aspectos de la vida y ¿no en las formas y en los discursos de la política? Cuando, por otra parte, ¿ésta no demuestra especial habilidad para enfrentarse a las preguntas que sugiere el nuevo tiempo?

Los límites y los sentidos de la política están asociados al carácter inconcluso de las respuestas políticas, a sus limitaciones y a la tarea de héroes de todos los que pretenden comprender sus significados en tiempos de incertidumbre. La representación social de la política no se encuentra en el arcón en el que quisieron encerrarla los jefes del saber sino en el poder de sus límites, en la mirada hacia los asuntos con-

cretos, en los asuntos familiares de la tenue cotidianeidad de los problemas humanos y no en la disolución de la historia ni en la metafísica del progreso.

Una vez más, la política camina a «hombros de gigantes», el enigma que hoy la acompaña no es el de su objeto sino el de su justificación y el de la legitimación de su quehacer. Su fundamentación a comienzos del siglo XXI está por hacer. La deconstrucción diferencial en la que estamos sumidos es el síntoma de la imposible reconstrucción del orden perdido.

Convendría, no obstante, no olvidarse que muchos de los aspectos que compusieron el núcleo duro, el núcleo estratégico de la política y por extensión del paradigma crítico; las ideas de progreso, la determinación de la historia, los objetivos de la revolución o los ideales de la vida buena, no han sido resueltos. La política está «atrapada» entre la necesidad de su objeto y de sus fines y los fundamentos desde los cuales fueron éstos definidos. No cabe en esta coyuntura insistir en caminos trillados ni en huir del valor del objeto de lo político, sino en decir, con N. Luhmann, que no existe instancia en la sociedad moderna capaz de guiar las mutaciones de nuestro tiempo en dirección a algún resultado global; hay posibilidades de influenciar lo que se hace. Esta afirmación no debe acabar ahí sino que dirige la mirada a los escenarios de la acción, destacando lo que forma parte de la definición de la «crisis» de la política y es que la desilusión es mayor cuando juega con las expectativas que le atribuyen un papel central en nuestra sociedad. ¿Por qué digo esto? Pues porque frente a la perspectiva de que la política lo puede todo y puede con todo están sus posibilidades reales. En definitiva, si por una parte se transforma en el destino de las quejas que experimentan los ciudadanos por los sinsabores de la vida, por otra las posibilidades de intervención para cambiar el estado de cosas son limitadas pero, ¿con qué herramientas contamos?

Las experiencias de la participación política concretas diseñadas para atender a los requerimientos de la buena gobernanza han seguido diversos caminos. En unos casos se ha tratado de, por ejemplo: i) el diseño de procedimientos formales bien definidos, utilizando para ello sistemas interactivos mediante empleo de técnicas basadas en las tecnología de la información. Una de las medidas más populares ha sido la creación de páginas interactivas donde los ciudadanos emiten opiniones sobre los asuntos que de manera más directa consideran que les afectan. Los gobiernos, especialmente en el ámbito micro, contestan por el mismo procedimiento a los individuos que de esta manera se dirigen a él. Se establece un intercambio del que sólo participan aquellos ciudadanos entrenados en estas técnicas y habitualmente acostumbrados a leer páginas web o informaciones relevantes en el sistema instituido por Internet; ii) otros sistemas han habilitado blogs o páginas web para recoger opiniones, emitir dictámenes o jugar con la ilusión de que se está en contacto con el ciudadano; iii) no es infrecuente tampoco crear foros de discusión abiertos basados en la interacción directa con los afectados por alguna medida o acción de cualesquiera de los

ámbitos competenciales. Este tipo de procedimientos pretenden conocer de primera mano el impacto de por ejemplo, nuevas leyes, modificaciones en el diseño de infraestructuras, cambios en las regulaciones sobre algunas prestaciones sociales, creación de nuevas políticas. Estos foros pueden ser pre, durante y post, de la acción o actividad concreta; iv) consultas generales basadas en técnicas cuantitativas y cualitativas de recogida de datos, bien sea vía encuestas, grupos de discusión, técnicas Delphi, etc.; v) procedimientos directos de cesión de competencias por parte de la administración a los administrados. Este procedimiento sigue, sobre todo, dos direcciones: a) cesión de un porcentaje del presupuesto público de una institución —especialmente ayuntamientos de tamaño pequeño o mediano— con objeto de que los ciudadanos decidan cómo invertirlo, en qué tipo de cuestiones, etc. Habitualmente el ejercicio de la decisión está separado de la gestión de la financiación concreta que suele radicar en las manos de la administración correspondiente; b) participación popular a través de referéndum u otro tipo de consultas para la puesta en marcha o el rechazo de políticas concretas, como aprobar o negar actuaciones singulares. En algunos casos la aprobación del presupuesto público por parte de la entidad local es sometido antes a consulta popular; vi) procedimientos también singulares son, por ejemplo, la creación de estructuras nuevas —Consejos, fundaciones, asociaciones, etc.— donde los ciudadanos participan junto a representantes de los gobiernos con voz y voto; vii) en ocasiones, los gobiernos creen cumplir con el deber de informar a sus ciudadanos mediante campañas amplias y agresivas de publicidad, dando a conocer sus logros o sus objetivos y pidiendo la opinión de la ciudadanía a través, sobre todo, de páginas interactivas o bien, mediante procedimientos más usuales como la prensa o revistas.

En casos como es el de la sociedad vasca convendría deslindar con precisión las posibilidades de esquemas de esta naturaleza y quizá la solución idónea sea experimentar con modelos mixtos —participación a través de tecnologías de la información junto a foros de afectados o a foros de ciudadanos cualificados—. La democracia, no lo olvidemos, tiene un coste económico elevado y habría que saber cuanto se está dispuesto a pagar, pero también si los beneficios obtenidos por medidas de esta naturaleza son superiores a los costes a pagar por la implantación de un modelo que reúna estas características. La retórica y el discurso público pueden resistirlo todo, los problemas comienzan cuando los principios que lo sostienen quieren ser aplicados, es decir, cuando los grandes referentes discursivos se quieran transformar en modelos de acción ejemplar, concretos, funcionales y con un fuerte contenido pragmático.

### 5.3. El sistema de evaluación

La evaluación es el medio clave para construir el sistema de medidas para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en el plan. Lo habitual es que la evaluación se concrete en un sistema de indicadores. Sean éstos de naturaleza y de valor obje-



tivo y numérico o buscar también evaluaciones, es decir, el peso de medidas o efectos intangibles sobre los fines y objetivos a los que se quiere llegar.

Los sistemas hoy más en boga realizan la primera evaluación cuando el proyecto se está elaborando. La técnica más usual es un *survey* piloto que permita a los autores del plan ir conociendo y contrastando los objetivos del proyecto con las opiniones de aquellos que van a ser los usuarios directos de las medidas objeto del plan. Otra técnica habitual es la conformación de grupos de discusión y de foros ciudadanos con los que, por una parte, se contrasten las medidas previstas con objeto de conocer sus opiniones y, por otra, se buscan medidas o hechos no previstos o no considerados en el diseño inicial, que pueden ser de interés para la conformación definitiva de las acciones contenidas en el plan.

La evaluación no sólo es ante sino que hay un segundo momento; durante. Conocer como se van desarrollando las medidas y acciones previstas en el proceso de su implantación es de gran interés. Permite modificar o corregir la puesta en práctica y, sobre todo, avanza orientaciones de cara al resultado final de la puesta en práctica de las acciones diseñadas. Al igual que en momento anterior, las técnicas al uso combinan lo cuantitativo con lo cualitativo.

La evaluación post es la culminación del proceso. No debieran implantarse medidas, acciones o procedimientos relacionados con las políticas públicas sin que éstas llevaran previsto el sistema de evaluación con el que van a ser analizados. De la misma manera que se pone el énfasis en el diagnóstico del problema sobre el que se actúa, que se justifica el plan correspondiente o que se matizan sobremanera los objetivos que se pretenden alcanzar, o al igual que la memoria económica figura en todos los planes para conocer el coste de las medidas, es básico que el plan o planes incorporen sistemas de evaluación basados en indicadores propios del plan, previstos por el mismo y sometidos a la evaluación externa, así como las penalizaciones o premios que pueden obtenerse por el buen cumplimiento de los objetivos.

Esto quiere decir que el sistema de evaluación tiene dos momentos decisivos; uno es la necesaria propuesta de los indicadores con los que se quiere evaluar, con los objetivos que se pretenden alcanzar y el otro la evaluación de los fines alcanzados. Es, a nuestro juicio ineludible que la evaluación de este segundo momento debiera ser llevado por agencias o agentes independientes del proceso que los ha elaborado. Ésta será la mejor garantía de que los resultados de la evaluación alcanzarán un alto grado de credibilidad. No debemos olvidar que los planes son ejercicios de credibilidad y que la legitimación de sus metas depende de los objetivos que se alcancen y de cómo éstos sean evaluados.

La evaluación cumple, además, otras funciones. La más importante es que el sistema es el vigía de lo adecuado o inadecuado de las medidas y de las acciones lle-

vadas a la práctica. Por otra parte, cumple con el objetivo de la reflexividad, es decir, es el momento necesario donde el sistema se evalúa a sí mismo para comprobar lo bien o mal fundados de los objetivos que se persiguen y los fines que se han alcanzado. La evaluación permite esta reflexión, o mejor aún, es la condición *sine qua non* para asegurar que el plan dispone de instrumentos que le permiten reflexionar sobre sí mismo, medir los resultados y construir hipotéticamente mecanismos y medidas de mejora en el caso de resultar inadecuados las que ya posee.

## 6. Metodología del sistema vasco de gobernanza

La gobernanza, tal y como la hemos descrito a lo largo de estas páginas, es un proceso y, como tal, no tiene un punto final de cierre, un punto de llegada a partir del cual pueda decirse «ya está». Tal y como lo hemos definido es el conjunto de procesos y procedimientos sometidos a reflexión permanente, donde la acción de construirse y reconstruirse forma parte del mismo proceso estructural y de la metodología aplicada al efecto, con lo cual no puede haber un modelo terminado o finalista sino acciones, medidas y procedimientos abiertos, despiertos con objeto de corregir y reelaborar la realidad sobre la que se pretende actuar.

### 6.1. El consenso en el sistema

La senda es la travesía a través del recorrido pedagógico que se basa en el convencimiento y la confianza en los resultados que se pretenden alcanzar. De aquí que el lenguaje con éxito sea el del consenso, el de la creación de convenciones a través de medidas, acciones y procedimientos. Debemos considerar que sólo en base al consenso y a los acuerdos compartidos puede un plan de esta naturaleza alcanzar los objetivos que se propone.

Esta llamada es importante en: i) contextos políticos y administrativos como los de la CAV donde a la diversidad administrativa e institucional se le añade la diversidad política, en un gobierno gestionado por tres partidos, ocupando departamen-

tos diferentes y donde la acción de gobierno genera desajustes en la coordinación de las políticas. A este nivel de desajuste debemos añadirle un segundo; ii) la diversidad administrativa, con un marco competencial complejo donde Gobierno, Diputaciones, Ayuntamientos, Estado y UE tienen competencias y donde la clarificación de qué hace quién, cómo lo hace, quién lo financia o quién lo gestiona no es un proceso pacífico sino que, en ocasiones, la asimetría y los desajustes provocados por la proliferación institucional invaden el marco estable de relaciones rompiendo, o aparentando romper, consensos básicos; iii) un tercer nivel está provocado por la forma y el contenido que adquiere la participación de las organizaciones o sectores de la sociedad civil en los diseños de instituciones gubernamentales —el caso, por ejemplo, del fracaso de los organismos de mediación laboral en la CAV que intentaron crear una nueva relación entre el mundo del trabajo y la sociedad política puede ser un caso de ello— es significativo, ya que algunas estructuras de interés social evidente no encuentran caminos adecuados para cumplir con los objetivos buscados, provocando desajustes difíciles de restaurar en las condiciones actuales; iv) el cuarto tipo de desajuste lo provoca la proliferación institucional, que, en ocasiones, en vez de clarificar las medidas, los procedimientos y las acciones puestas en marcha las dificultan porque, a la creación de nuevas estructuras con funciones similares no le suceden la desaparición de aquellas que cuando no se usan será porque se piensa que están gastadas.

Es interesante evaluar el estado del mapa institucional vasco porque puede ocurrir que se pretenda erigir el plan de gobernanza sobre un mar de desajustes que provocan disfunciones significativas en el sistema que se crea o, peor aún, que descubre *instituciones zombi*, es decir, instituciones que pretenden ser vitales para la organización institucional cuando en realidad no están aportando nada, en el seno de aquello que se pretende gestionar con criterios nuevos.

## 6.2. Los objetivos del plan

Los tres pilares del plan son los de la coordinación, la participación y la evaluación. Cada uno de ellos con sus funciones específicas y cada uno con sus singularidades, definen los tres grandes ejes que articulan la propuesta del plan. No debemos olvidar que los fines que perseguimos son el bienestar de la ciudadanía, incrementando la calidad de vida y la responsabilidad ciudadana. Por eso es conveniente el diseño de buenas prácticas, que constituirán los medios a partir de los cuales estos fines pueden ser alcanzados y que pueden ser desglosados en objetivos generales y específicos, siguiendo una vía de austeridad y de búsqueda de la concreción en las propuestas.

Los objetivos generales que se persiguen son los siguientes:

- 1) Superar las dificultades y problemas del modelo administrativo descrito, tanto en lo que respecta a: i) la proliferación institucional; ii) los desajustes institucionales; y iii) la clarificación competencial.
- 2) Clarificar, para cada uno de los departamentos gubernamentales, las áreas o contextos institucionales más comprometidos, es decir, los puntos débiles de la mencionada institución.
- 3) Generar contextos de coordinación institucional, es decir, poner el énfasis y orientar las actuaciones políticas en el área estratégica de la coordinación. Dicho de otra manera, la coordinación de un mapa administrativo tan complejo como el vasco debe tener prioridad máxima en la acción del gobierno. Sólo en la medida que ésta se aproxime a un umbral razonable, la política ganará en eficacia, eficiencia, responsabilidad y garantía institucional.
- 4) Tomar en consideración la relación coste-beneficio a la hora de diseñar procedimientos y medidas de participación en la elaboración de los planes y en la evaluación de las políticas públicas, no olvidando que el diseño institucional de un sistema de participación es un instrumento, un medio y no un fin en sí mismo.
- 5) Diseñar sistemas de evaluación que permitan a los diferentes departamentos construir su marco concreto de indicadores, trazando en el propio plan el sistema elegido y orientando la vigencia del plan a los objetivos cubiertos o fallidos.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- 1) Construir sistemas de coordinación capaces, desde la filosofía y el diagnóstico expuesto a lo largo del informe, de encarar las cinco principios característicos directores del plan de gobernanza en la CAV: i) complejidad; ii) diversidad; iii) interdependencia; iv) responsabilidad; e v) innovación.
- 2) Modular la participación ciudadana y, en general, de la sociedad civil en los procesos y en las estructuras que puedan crearse.
- 3) Diseñar sistemas de evaluación de las políticas públicas, diferenciando claramente una medida de una acción, una acción de un plan y un plan de un plan estratégico. Orientando al sistema hacia la obligación legal de que todas las actividades de las políticas públicas lleven inscritos sistemas de evaluación en base a indicadores cuantitativos y, eventualmente, cualitativos, separando el diseño del indicador que debe corresponder al departamento emisor de la política concreta y la evaluación que debe ser ejercida por una agencia neutral ajena al diseño y a su aplicación.
- 4) Construir metodología de participación desde la creación de marcos basados en el principio de reflexividad, que aúnen el necesario proceso de toma de decisiones, con consultas concretas, sea a través de foros interactivos inscritos

en la red, foros de discusión directa, con expertos o con la ciudadanía en general, seminarios específicos de discusión y toma de posiciones, consultas vía encuestas o grupos de discusión.

- 5) Creación de planes piloto que permitan elaborar experimentos, poner en práctica determinadas actuaciones con vistas a que su posible éxito o su fracaso y que sirvan para depurar la puesta en práctica del plan de gobernanza. Quizá los departamentos más proclives para llevar a cabo la puesta en práctica del plan sean los directamente ligados a políticas de bienestar, innovación, formación y medio ambiente.

### 6.3. Procedimientos e instrumentos

Definidos de esta manera los objetivos generales y los específicos y teniendo en cuenta el diagnóstico general y específico que hemos llevado a cabo en las páginas anteriores, el plan debiera dotarse de un conjunto de instrumentos o componentes para concretar su campo de posibilidades y de aplicación.

- 1) Definición de acciones específicas recogidas en cada uno de los tres capítulos generales; coordinación, participación y evaluación. Cada una de las acciones debe ir acompañada de un cuadro de medidas que describen las acciones y, a su vez debe recoger los indicadores, cuantitativo y/o cualitativos que va a emplear para medir el grado de éxito alcanzado en cada una de las acciones propuestas.
- 2) Las acciones se unifican a través de procesos concretos que articulan y definen, a su vez, el conjunto de acciones que los regulan.
- 3) Las estructuras institucionales que haya que crear, reactivar, amortizar o sencillamente mantener, son instrumentos institucionales que van concretando la construcción del plan de gobernanza.
- 4) Las metodologías de participación describen, siguiendo cauces institucionales, los instrumentos y, en su caso, las estructuras a través de las cuales se regula la participación ciudadana en los planes de gobernanza.
- 5) Planes pilotos de experimentación donde pueden probarse algunas de las medidas propuestas, evaluarse y sacar conclusiones sobre la bondad o no de sus propuestas.

Los planes de actuación deberán, en definitiva, dotarse de un cuadro de acciones en los tres escenarios recogidos con anterioridad; coordinación, participación y evaluación, asegurando en unos y en otros casos que sólo la creación de consensos básicos que funda un orden de prioridades, basados en la lealtad institucional y en

la confianza puede alcanzar el éxito. Esto requiere, por supuesto, construir un orden de prioridades claro, nítido, someterlo a criterios de autoridad y, sobre todo, trabajar institucionalmente con liderazgo.

No olvidemos que los diseños metodológicos, las estructuras nuevas o viejas, los canales de participación, los imperativos de la evaluación y las buenas prácticas no son sino instrumentos para alcanzar el bienestar y la calidad de vida, pero todo es más fácil si el plan depende de consensos básicos, amplios, que fomentan la lealtad institucional y la confianza en el enrevesado marco de la complejidad administrativa vasca. Cuanto mayor sea ésta más posibilidades tiene el plan de ser un instrumento viable para la segunda gran transformación de la sociedad vasca.

## 7. Coordinación del sistema vasco de gobernanza

### 7.1. Complejidad y coordinación del sistema

Al igual que se describe para el caso de la Unión Europea, la Comunidad Autónoma Vasca es una organización política multinivel. Hemos dicho, en otros momentos de este informe, que la característica básica de la autonomía vasca es el alto grado de complejidad institucional alcanzado. El hecho, tal y como ha quedado constatado, es relevante en nuestro análisis. F. Scharpf (2000, 199), refiriéndose a la realidad de Europa, se pregunta: ¿qué hemos aprendido sobre la legitimidad democrática en la política europea en sus múltiples niveles? En primer lugar —dice— no hay ninguna razón para revisar la visión escéptica de la legitimidad de origen en el nivel europeo. Continúa diciendo que ninguno de los argumentos que pudieran aducirse en su favor puede superar un triple déficit: carencia de un sentimiento preexistente de identidad colectiva; carencia de discursos políticos de alcance europeo; carencia de la infraestructura institucional de alcance europeo que pudiera garantizar la responsabilidad política de los cargos políticos frente a una comunidad política europea.

El análisis de este autor incide en aquellas cuestiones que tienen que ver con el problema que tratamos; el grado de complejidad política y social alcanzado en nuestras sociedades hace difícil el buen gobierno de las mismas. Sabemos, por otra



parte, que ésta es una característica de nuestro tiempo, y que la gestión de nuestros entornos transcurre a través de la creación de más complejidad. Lo que ocurre es que la aceleración y la interdependencia a la que sumergen a la dinámica administrativa provocan que la gestión imponga condiciones severas al requisito del buen gobierno. La idea que destila este problema es que la mejor manera de atender la complejidad es creando más complejidad.

Si esto es así, el problema se traslada a otra ulterior cuestión; la aceleración del tiempo del presente y la interdependencia entre unas y otras instituciones y entre los ámbitos que componen cada una de ellas, supone que los límites de la buena gobernanza se divisan cuando la sociedad no es capaz de gestionar con flexibilidad los requerimientos que impone la complejidad que produce.

Los límites en las actividades sociales se imponen como consecuencia de la implosión que introduce el proceso de aceleración que preside el movimiento de la complejidad, o dicho de otra manera y aportando otra explicación, por la incapacidad de los sistemas de ajuste de los que se ha dotado la sociedad para enfrentarse a los dilemas y a los desafíos del crecimiento y el incremento de complejidad que demanda el orden sociopolítico y socioadministrativo de las sociedades contemporáneas.

No es que suceda el conjunto inacabado de preguntas y respuestas, o que cada pregunta requiera de nuevas respuestas sino que el ajuste tiene que encontrar el grado óptimo entre los desafíos del medio y las orientaciones y herramientas creadas para asumirlos. Si no se logra esto, o si los desajustes se alargan en el tiempo, es posible que tengan que abordarse problemas relacionados con la descomplejización de la sociedad y de las organizaciones e instituciones correspondientes. Por eso, la complejidad aunque, aparentemente, no referencia donde están los límites los asocia a la capacidad de las sociedades para enfrentar los dilemas que provocan los procesos que generan. Hacerlo de manera correcta incrementa la aceleración, la interdependencia y crea, más y más, complejidad, pero no saber como hacerlo conduce a la implosión de los procesos que los constituyen, al reconocimiento de los límites y probablemente, y a medio plazo, a perder intensidad, velocidad y creatividad en los procesos de crecimiento de la sociedad.

La denominación y características de la sociedad vasca como sociedad compleja se refieren a este conjunto de hechos y circunstancias. Es evidente que si la complejidad plantea, tal y como venimos sosteniendo, problemas de coordinación es porque las organizaciones e instituciones deben enfrentarse a la velocidad que imprime el proceso de creación de complejidad.

El grado de coordinación que necesita el sistema multinivel se corresponde con una estructura institucional muy densa, es decir, en una sociedad como la vasca, tan reducida geográficamente existen varios entramados institucionales formados por Ayuntamientos, Diputaciones, Gobierno Vasco, Gobierno Español e Instituciones

Europeas, además del amplio abanico de sociedades públicas, fundaciones, asociaciones, etc. Todos —unos y otros— promueven iniciativas en el campo de sus competencias y, en estos casos, la complejidad en sociedades maduras como la vasca se transmuta en complejidad institucional.

Este hecho tiene, al menos, dos repercusiones: i) la proliferación institucional y, ii) la densidad institucional. En ambos casos se cubren dos necesidades: i) la legitimación en el quehacer de las instituciones públicas. La administración vasca asume que el *output* del sistema político dispone de dos instrumentos, el dinero y el derecho; es decir, la capacidad para dictar normas y para la utilización del presupuesto público y ii) el proceso institucional impulsa un modelo administrativo donde se cumple la máxima de que para ser eficiente, eficaz y creíble, debe actuarse con criterios de compensación y ayudar a los ciudadanos en las desventajas y costes que experimentan cuando participan en la vida social. La administración se transforma en gestora de los intereses públicos y en la garantía de las necesidades, expresadas o no, que emiten los ciudadanos en el manejo y gestión de la vida social.

Estos objetivos obligan a que la administración adquiera caracteres singulares, así por ejemplo: i) debe ser cercana al ciudadano, ii) atenta a las necesidades, iii) eficiente en la aplicación de las políticas y iv) eficaz en los objetivos alcanzados.

Pero debe ser, a la vez, omnipresente y estar en cualquier evento o circunstancia que ocurra dentro de los límites de la Comunidad Autónoma Vasca o afecte a alguno de sus ciudadanos. Hay dos cuestiones básicas a señalar en el modelo aludido: i) la cercanía al administrado y ii) la omnipresencia institucional de la administración.

Ambas cuestiones son relevantes para este caso, porque se cree que la legitimación del quehacer administrativo y de la política depende de la presencia y cercanía entre el administrador y el administrado. Este requisito impone códigos no escritos de buenas prácticas. La lógica administrativa incrementa el grado de coordinación de los servicios y de las competencias de las administraciones, sobre todo, cuando los objetivos y las expectativas no guardan simetría. Esto es más válido aún en las situaciones donde se padecen circunstancias relacionadas con quebrantos económicos o sociales, o cuando el gobierno autonómico impulsa sectores estratégicos nuevos o novedosos. Son, por citar algunos ejemplos singulares, los casos del fomento a la investigación, los planes de I+D+i o la construcción de grandes infraestructuras. Es decir, aspectos que por su complejidad afectan habitualmente a varios departamentos del gobierno o al gobierno, diputaciones o ayuntamientos.

## 7.2. Red y complejidad

La complejidad a la que nos referimos es la característica más significativa de la administración de la sociedad vasca. Ésta no es un capricho de la naturaleza, sino el

dato estructural que asume la gobernanza de la sociedad vasca. El hecho es que la complejidad constituye la red de la administración institucional en el País Vasco. Es ésta una forma de organización compuesta por elementos que se encuentran unidos por dos aspectos fundamentales: i) una relación de tipo horizontal y ii) la predisposición a la conexión constante.

Ambos hechos suponen el triunfo del concepto de relación, los miembros que forman parte de ella están relacionados entre sí y dispuestos a establecer nuevas relaciones. La red es el ámbito sobre el que se ancla la realidad administrativa y exige, para su correcto funcionamiento, el análisis de las relaciones.

El dominio supone que los miembros mantienen la posición proclive a establecer relaciones constantes. La horizontalidad de la red admite que los miembros tienen valor por sí mismos y aportan al funcionamiento de la red. La relación supone además el tipo de jerarquía donde no sirven la prelación, el orden o el dominio. Lo importante es el valor que la red otorga a los miembros, mira a los demás como si fuesen sus iguales. En cierto sentido, tiene estructura democrática, es decir, sin el valor de cada uno de los elementos que la forman, no puede hablarse de ella. Su característica destacada es la presencia de la conexión. Cada una de las agencias y cada uno de los agentes están conectados entre sí y asumen múltiples ámbitos de conexión. Siempre que se produce esto es el triunfo de la conectividad. Esta es un tipo de relación, pero una relación muy especial.

La conexión, tal y como la comprendemos, tiene valor adicional; la necesidad de contar con las expectativas o tener la posibilidad de alcanzarlas. De este modo, no sólo importa establecerlas sino anticiparse y trabajar sobre ellas. La situación y el objeto que sea capaz de trabajar con expectativas logra el más alto nivel de conexión. Éstas pueden ampliarse continuamente, en ella poseen importancia destacada los nodos por cuanto permiten dirigir las conexiones.

Hablar de nodos permite distinguir entre los que son eficaces y fomentan la posibilidad de conexión y los que la dificultan o la hacen imposible. Ambos cumplen funciones diferentes, pero ambos son importantes. Una conexión surge como la selección que realizamos entre el amplio campo de posibilidades. No es extraño que esté dominada por la flexibilidad y que presente una estructura elástica, de constante apertura y búsqueda de conexiones nuevas. La red mantiene la necesidad de la clausura que le permite ser autónoma y, por otra parte, le urge a establecer conexiones.

Son muchas las ocasiones en las que las conexiones exigen la modificación de la estructura de la red para que puedan establecerse eficazmente. De ahí que muestren la capacidad de reaccionar a las modificaciones y a las exigencias del entorno. A nadie se le escapa que la flexibilidad obliga a mantener la situación de equilibrio inestable dentro de la red. ¿Por qué decimos esto? Porque no es posible mantener

la estructura de una vez por todas, sino que, por el contrario, cuando cree obtener el éxito descubre que es preciso conquistar otras redes y llegar a otros nodos y descubrir a través de ellos nuevas posibilidades de conexión. En suma, la red no es el ámbito de la *paz mortecina*, sino el espacio de actividad incesante que crea nuevos estímulos.

### 7.3. Los requisitos de la coordinación en el País Vasco

Esta pequeña travesía nos lleva a una primera valoración sobre el sentido de la coordinación en contextos complejos regidos por la organización en red. ¿Qué queremos decir con esto? Pues indicar que la red que coordina el sistema vasco, o dicho de otra manera, la que gobierna el grado de complejidad alcanzado por la administración necesita, desde nuestro punto de vista, tres instrumentos imprescindibles:

1) Claridad competencial. ¿Qué queremos decir con esto? Que cuando hay que gobernar el sistema administrativo saber quién hace qué y cuáles son los requisitos que componen el campo de competencias de cada cual es una condición básica, diríamos que es condición *sine qua non* para componer y organizar la red. Saber de qué se ocupan los ámbitos institucionales que componen la administración vasca, conocer que no hay interferencias entre unos y otros y que, en caso de que existiesen, el sistema de gobernanza es capaz de dotarse de instrumentos para resolver la *invasión* competencial, son algunos de los ingredientes imprescindibles para que el sistema se dote de mecanismos eficaces y operativos con objeto de que las partes que sustentan los ámbitos diversos se doten de confianza en la capacidad de las instituciones para encontrar soluciones a los *cuellos de botella* que, hipotéticamente, pudieran formarse por efecto de la proliferación institucional.

2) Incorporar el principio de subsidiariedad a los ámbitos institucionales. Este principio garantiza la coherencia del reparto competencial en los diferentes planos administrativos. Es decir, provoca tener que precisar las competencias que corresponden a las instituciones municipales, precisa las que ejecutan las Diputaciones Forales y otorga claridad a las competencias del gobierno autonómico, sin olvidar las que son propias del Estado central o aquellas que deben respetarse por ser patrimonio de la Unión Europea. Todo ello bajo el principio de la jerarquía funcional, es decir, lo que una institución hace en el campo de atribuciones y competencias no lo hace otra en el suyo propio. Alcanzar este objetivo requiere dotarse de instrumentos y herramientas de coordinación y de la cultura organizativa apropiada.

3) Liderazgo. La organización administrativa encuentra, tal y como hemos escrito, en la red el principio general de organización. La jerarquía funcional nece-

sita dotarse de instrumentos que la organicen y liderazgos institucionales que actúen como principios para organizar el tráfico competencial en el interior de ella. No estamos en los planos del liderazgo personal, dotado de cualidades excepcionales, es decir, no traducimos a lenguaje administrativo las pretensiones carismáticas de liderazgos unipersonales, sino que citamos la necesidad de fijar liderazgos institucionales desde los que se pueda orientar la acción política de la administración autonómica. Nos parece que está relacionado con la fijación de criterios de la claridad competencial y, sobre todo, con principios como los de subsidiariedad y jerarquía funcional. Es obvio que en algunos planos de las competencias, los ayuntamientos ejercen esa labor, en otros las diputaciones y en muchos casos quién debe hacerlo es el Gobierno autonómico.

## 7.4. Metodología del conocimiento institucional

Responder a la cuestión de quién pone en marcha qué iniciativa, quién la financia, quién la gestiona o quién la evalúa, depende de cuatro requisitos elementales:

- i) El conocimiento de la actividad que debe desarrollar cada una de las instituciones que forman el complejo institucional.
- ii) El ámbito competencial sobre el que se ejerce la acción, es decir, si lo que se hace afecta a un solo municipio, a varios, al territorio histórico o a dos o más territorios.
- iii) El tipo de acción que pretende desarrollarse, describir cuál es su naturaleza, qué objetivos tiene o quién debe financiarlos.
- iv) Liderazgo institucional. Decidir el conocimiento de la situación, el ámbito de competencia y el tipo de acción que pretende desarrollarse y, por supuesto, la institución que ejerce el liderazgo en el desarrollo de la acción.

La metodología del conocimiento institucional que acabamos de presentar tiene algunos peligros que los podemos resumir de la siguiente manera:

- i) El disputado espacio competencial supone que instituciones distintas estén haciendo cosas similares, con lo que se pueden producir dos hechos; o una disputa institucional *por quién tiene que encargarse de qué* o la repetición de políticas que se realizan en uno u otro ámbito competencial.
- ii) El minifundismo de las acciones públicas que se desarrollan en estos ámbitos, primando la protección de la competencia propia frente al principio de coordinación general.

- iii) La confusión en las políticas públicas. Puede producirse de dos maneras:
  - a) porque diferentes ámbitos institucionales de la organización «piensan» que el problema y la competencia les compete directamente a ellos y no a los demás y b) porque el instrumento y el mecanismo concreto de política pública que debe aplicarse está repartido entre diversas agencias gubernamentales, sin que se sepa quién hace qué, cómo o de qué manera.
- iv) La repetición de los servicios públicos porque instituciones de niveles y rangos distintos consideran que la competencia les concierne a ellos. Si sucede esto en diversos ámbitos y niveles, puede conducir a la confusión y al encarecimiento de las medidas que hayan de tomarse.
- v) La descoordinación acarrea el incremento del gasto público porque la confusión genera ineficacia en la gestión de los servicios públicos y provoca que éstos sean más caros.

Las cinco cuestiones citadas pueden producir tres consecuencias indeseadas: a) la ineficacia en la gestión de los servicios públicos; b) la proliferación institucional, es decir, exceso de agentes, agencias y estructuras actuando en las instituciones, sin haber clarificado lo suficiente de qué se ocupa cada una de ellas, y c) el incumplimiento del principio de subsidiariedad.

Planteada de esta manera la coordinación, hay cuatro principios que rigen su práctica:

- 1) La definición de las políticas concretas, sabiendo que dependen del diagnóstico que las instituciones lleven a cabo de la situación sobre la que pretenden actuar y de la comprensión del fenómeno sobre el que actúan. La política tiene una agencia determinada, en este caso, el ámbito institucional que se juzga el apropiado para abordar las cuestiones concretas. De tal manera, que la coordinación si bien cita con frecuencia políticas concretas debe explicar la agencia, la estructura y el ámbito institucional que se encarga de gestionarla. El tema es clave porque la coordinación no se refiere sólo a procesos y a acciones sino a agencias, agentes, instituciones y estructuras.
- 2) La aplicación de las políticas concretas. Estas dependen: i) del diagnóstico, ii) del agente, iii) del ámbito institucional para tratar el problema, iv) de la agencia o estructura donde reside el proceso de toma de decisiones y v) asegurar el funcionamiento del principio de subsidiariedad con objeto de que los actos y las actividades no se repitan.
- 3) La definición del orden de prioridades que establece el diseño político concreto. Las prioridades, tal y como venimos sosteniendo, se rigen por el principio de jerarquía funcional, sabiendo que no todo lo que se enuncia se puede llevar a cabo y no todos los objetivos tienen el mismo orden de prioridades.

En este caso, debe volverse sobre cuatro cuestiones que hay que tener claras: i) la definición, acompañada del diagnóstico, de qué es lo que se quiere hacer, por qué y para qué; ii) quién debe hacerlo, es decir qué agente institucional es el responsable de poner en práctica la política concreta; iii) donde debe residenciar la gestión de la política, es decir, la agencia y el ámbito institucional responsable de la acción; iv) la estructura que soporta el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de los resultados alcanzados.

Los *bloqueos* institucionales están ligados a problemas de coordinación, o dicho de otra manera, no responder a las cuestiones citadas provoca que los mecanismos previstos en la coordinación carezcan de consistencia interna porque o todos saben o todos pueden. Cuando es así lo que falla es el principio de jerarquía funcional.

- 4) La clarificación del ámbito competencial es el recurso de la gobernanza en las estructuras complejas, pero puede llegar a ser un problema si las competencias no se rigen con criterios de jerarquía funcional, sino por intereses partidarios y si el principio de subsidiariedad no tiene el papel que debe ocupar en la adjudicación administrativa de tareas y objetivos. El diseño, la ejecución, la financiación y la evaluación deben realizarse manteniendo en sus justos términos los principios relatados; jerarquía funcional y subsidiariedad.

La articulación del plan, cuando afecta a las labores de coordinación, requiere de consensos que puedan ser definidos con criterios técnicos y llevados a cabo por instancias políticas. Queremos indicar con esta llamada de atención que el modelo concreto o los ajustes sobre él no son, en último término, un problema técnico sino que la cuestión afecta a instancias políticas y, en definitiva, que confronta los requerimientos procedentes del mundo del diseño con los objetivos que persiguen en el área de la intervención. Si los consensos son básicos, la naturaleza del sistema necesita lealtad, es decir, que los niveles institucionales que interactúan en el espacio geográfico se concedan unos a otros la lealtad suficiente como para que la confianza impregne sus actos y sus actividades. Las buenas prácticas son el resultado de buenas ideas pero también de la lealtad que se despliega y de la confianza que el funcionamiento del sistema procura a unos y a otros.

## 7.5. El sistema vasco de coordinación

Cabe, antes de entrar a analizar la propuesta concreta que elaboramos, tener en cuenta los organismos, instancias, agencias y agentes que ya existen en el ámbito institucional y cuyo objetivo es, precisamente, hacer posible la coordinación del sistema.

La publicación, por parte del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, de la edición correspondiente al año 2006 del libro titulado, *El Sector Público Empresarial de la CAE* muestra en toda su dimensión la bondad del sistema que se desarrolla en los casi treinta años de existencia de la autonomía vasca; sean en los espacios empresariales audiovisuales —véase grupo EITB—; en el campo de la energía —Grupo EVE—; en el territorio industrial —Grupo Spri y su participación en parques tecnológicos, gestión de capital riesgo, centro de empresas e innovación de Álava, Sprilur, la red de centros Industrialdea, centro de empresas de Zamudio, parques logísticos—; grupo ferroviario —Eusko Trenbideak—; en el apartado Otros Entes y Sociedades cabrían ser citados los siguientes; EJIE, Itelazpi, Egailan, Basquetour, VISESA, Orquesta de Euskadi, IHOBE, ETS, Euskadiko Kirol Portua, Instituto Vasco de Investigación y Desarrollo Agrario.

Hay asimismo sociedades participadas como Elkargi, Sociedad Promotora-Bilbao Plaza Financiera, Luzaro Establecimiento Financiero de Crédito, Bilbao Exhibición Centre, SOCADE, Sestao Berri 2010, Festival de Cine de Donostia, Bilbao Ría-2000, etc.

Hay, a su vez, sociedades participadas por el Ente Vasco de la Energía (EVE) como Noroil, Norfisa, Bioartigas, Biogarbiker, Biosasieta, Zabalgarbi, Eólicas de Euskadi, Bahía de Bizkaia, Biosanmarcos, Naturgas,...

La conclusión de la presentación que acabamos de exponer es que Euskadi cuenta con una administración muy desarrollada y que por otra parte, ha creado una estructura funcionario-empresarial dependiente de la economía pública. Ésta configura el entramado con reglas propias y con criterios que, en muchos casos, obedecen a razones empresariales más que estrictamente administrativos. Desde este punto de vista, estamos ante una Comunidad Autónoma que no sólo se define desde criterios de complejidad en el plano administrativo, sino que el sistema político crea una economía pública densa que disfruta de los grados de libertad a los que le obliga el trabajo bajo la lógica empresarial.

Hay cuatro niveles de coordinación en esta red y en este marco de relaciones:

- 1) La colaboración entre los Departamentos del Gobierno autonómico. El análisis del hecho es sugerente por si las experiencias acumuladas en estos casos pudieran ser transplantadas a otros ámbitos institucionales. Es interesante subrayarlo porque puede ocurrir que se creen mecanismos de coordinación sin haber analizado con suficiencia los que existen y sin haber dictaminado su valía o carencias. De tal suerte, que lo que haríamos es reproducir la actual situación multiplicando organismos o mecanismos existentes. En todos los casos, la orientación que deben seguir los departamentos gubernamentales, es de que no se creen instrumentos de coordinación sin haber amortizado a los que suplen. Decimos esto, porque sino se opera de esa manera el resul-



tado puede ser el incremento de la proliferación institucional. La respuesta sigue un camino doble; por una parte, detectan la necesidad y la concretan pero, a la vez, deciden a qué mecanismo de gestión entre los existentes deben sustituir y, en su caso, amortizar.

- 2) Las relaciones con otros ámbitos institucionales es otro de los elementos claves del sistema de coordinación institucional. Es importante, por las peculiaridades y las singularidades de los ámbitos de competencia de cada una de las instituciones, las que mantiene el Gobierno Vasco con las tres Diputaciones que completan la estructura administrativa de los territorios históricos. La Ley de Territorios Históricos definió el marco y el terreno de juego, pero pese a todo y pese a que en ocasiones el mismo partido gobierna una u otra institución, los conflictos de competencia han sido moneda corriente en el marco de relaciones de la Comunidad Autónoma. El País Vasco se constituye como comunidad política basándose en la estabilidad interna del modelo administrativo que diseñó desde el equilibrio inestable entre unos y otros territorios y fundando la credibilidad del sistema en la capacidad para transformar los conflictos en oportunidades, pero es cierto que esto, en ocasiones, impide el avance armónico y el juego donde no siempre hay un vencedor o un perdedor, aunque la eficacia y la eficiencia de las instituciones salgan perjudicadas.

Las disputas sobre intromisiones en las competencias de unos u otros —sea en materia económica, en cuestiones agrícolas, en medio ambiente, en promoción industrial, infraestructuras, política de vivienda o en la aplicación de políticas sociales— han sido los hechos más *familiares* para los agentes que intervienen en la gestión pública del sistema. No se sabe con precisión si se produce por falta de medios, de mecanismos de coordinación o por el celo que la institución demuestra cuando de gestionar competencias se trata.

No parece que el déficit en materia de coordinación esté en la raíz de los problemas. Las razones, probablemente, debemos buscarlas en otra parte, especialmente en dos hechos. Por un lado, i) en el celo competencial de las administraciones que si han sido eficaces en la construcción de un entramado prolífico y, en ocasiones, *sofocante*, no han desarrollado con igual rapidez y eficacia la cultura de la coordinación y, ii) a la indefinición de algunos ámbitos de actuación que resultan suficientemente porosos e indeterminados como para que alguien se los pueda atribuir en exclusiva.

El resultado es que frente a la proliferación institucional, los mecanismos de coordinación y, lo que es más importante, la cultura de la coordinación no se ha institucionalizado con la misma rapidez en la conciencia de los agentes y en las agencias de las administraciones respectivas.

- 3) Las relaciones entre los municipios y el Gobierno Vasco, especialmente en aquellas materias que comparten en sus ámbitos singulares de competencia, no están resueltas. La falta de instrumentos como podría ser, por ejemplo, La Ley de Municipios Vascos introduce sesgos en las relaciones institucionales y el incremento de la dependencia en las relaciones informales que, en ocasiones, no son capaces de solventar los «choques» que producen. Quizá el problema inmediato tiene que ver con la reivindicación de los municipios, reunidos en EUDEL, de participar en los Consejos Económicos donde se reúnen el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Es obvio, que la falta de una Ley específica que regule el campo de relaciones entre el Gobierno y los municipios es una carencia objetiva como para tener que incidir una y otra vez en ella. Obviamente, sin un marco específico y sin el contexto normativo que regula las competencias de unos y de otros, la informalidad de la conexión gana enteros frente a opciones formales, más deseables en contextos como los del presente.
- 4) Otro elemento a destacar es la coordinación del Gobierno con agentes sociales, empresariales, etc. Obviamente, el modelo tiene que ver con tres hechos significativos: i) la definición que se hace del hecho administrativo. Tal y como hemos tenido oportunidad de explicitar, la orientación es intervencionista; sea mediante el poder de la norma jurídica o sea mediante el descubrimiento de que el dinero y el presupuesto público son mecanismos para «hacer país», articularlo y darle coherencia; ii) los medios y las medidas de la relación entre la sociedad y el gobierno. Es éste un problema antiguo en las democracias consolidadas y, como no podía ser de otra manera, también en la democracia vasca y iii) el carácter del gobierno marca las líneas y las coordenadas de la coordinación. No olvidemos que el modelo forma parte de las estrategias para definir el futuro, por eso es por lo que insistimos en que la coordinación no es un problema técnico, sino que forma parte del conjunto de la política y, como tal, debe ser tomado.  
El modelo está asociado a dos cuestiones: el modo de participación y el sistema de evaluación. Con el primero se crean las condiciones para que entre la sociedad política, la sociedad civil y el Gobierno se creen mecanismos de relación donde los intereses mutuos se asocien y se establezcan relaciones de interdependencia. En el otro caso, la evaluación es el mecanismo que permite medir las consecuencias concretas de la aplicación de los sistemas diseñados.
- 5) Hay otros dos elementos a considerar; la relación con el Gobierno central y la relación con otras comunidades autónomas. En el primer caso, existen mecanismos e instituciones que tipifican las formas de relación. Un dispositivo legal muy desarrollado y las relaciones políticas consensuadas en cada momento son los basamentos de esta forma de coordinación. En el segundo, el

horizonte está por explotar. Salvo el caso de los acuerdos Aquitania-Euskadi, el resto de la coordinación está por construir. Podríamos preguntarnos, ¿por qué tienen las relaciones de vecindad un desarrollo tan bajo? La respuesta incontestable es que las relaciones políticas condicionan de manera significativa las posibilidades de desarrollarlas, de tal suerte que si en algunos casos, la política posibilita, en otros imposibilita e impide que se profundicen relaciones que vistas desde lejos parecerían obvias.

## 7.6. Orientaciones del sistema de coordinación

Del cuadro que acabamos de pintar emergen cuatro orientaciones generales que pueden posibilitar el enriquecimiento del sistema de coordinación que hemos descrito:

i) Activar y utilizar los mecanismos de coordinación ya existentes. El recorrido por los organismos de coordinación que el Gobierno Vasco creó a lo largo del tiempo lleva a una conclusión; no se carece de agencias, estructuras y mecanismos de coordinación. Por el contrario, el déficit se encuentra en otra parte; en que no se desarrolla con la misma energía y velocidad la cultura de la coordinación. No creemos, tampoco, que la salida esté en responder con estructuras que palien el funcionamiento inadecuado de otras anteriores, sino regresar al espíritu primigenio y transformar el problema en oportunidad. Quizá la pregunta es la siguiente: ¿cuánto ganamos todos coordinando las acciones emprendidas por unos y otros departamentos gubernamentales? O, hecha la pregunta del reverso: ¿cuánto se pierde si no coordinamos las acciones emprendidas? Creemos que los dos interrogantes puede ser la vía de entrada al mosaico de problemas que presentamos. De hecho, la recomendación es que hay que detectar de entre los mecanismos de los que disfruta la administración, aquellos que no se utilizan y los que no sirven para los objetivos para los que fueron creados. En muchos casos, la inercia burocrática genera estructuras y se olvida que una vez que cumplen con el papel para el que surgen hay que amortizarlos, salvo pena de dejar un reguero de instituciones *inservibles* que tienen presencia porque, paradójicamente, nadie se acuerda de ellas. Luego, la orientación es que hay que amortizar lo que sea inservible, aligerando el peso que mediaciones no funcionales siguen teniendo, cuando en realidad aportan poco o nada.

ii) Poner en relación diversas instituciones entre sí volviendo al plan primigenio de que las instituciones deben encontrar objetivos comunes basados en proyectos y definirse en relación con ellos. Por eso, no es deseable que algunas instituciones no terminen de encontrar la relación necesaria con otras para llevar a cabo los objetivos definidos. Así, y a modo de ejemplo, es deseable que organismos cuyas fun-

ciones son la formación de los funcionarios —Instituto Vasco de la Administración pública (IVAP)— deba buscar mayor relación con las instituciones de enseñanza superior de la CAV y reorientar la actividad para que ésta tenga que ver con la educación de altos cuadros de la administración pública o, por citar otras referencias, habría que buscar que instituciones como el Instituto de Innovación Pedagógica tuvieran una coordinación directa con los departamentos universitarios que se dedican a estos menesteres.

En consecuencia, la cuestión de la coordinación no está provocada por la ausencia de instituciones o agencias cuyos fines reconocidos sean ésta, sino las dificultades que tiene su cultura para penetrar en los departamentos gubernamentales. Es cierto que interiorizar las nuevas formas de relación está unido al grado de confianza depositada en las instituciones comunes, lo que ocurre es que si hay que administrar estructuras complejas lo que garantiza su perseverancia es la capacidad de realimentar e innovar las estructuras sobre las que se pretende trabajar. Luego, a modo de conclusión, el *secreto* no creemos que esté en la ausencia de organismos, agentes o agencias apropiadas para realizar esta función, sino en la debilidad de la cultura de la coordinación, agravada por la ausencia de modelos organizativos experimentales capaces de crear e innovar lo que fue innovado.

El hecho es llamativo en el caso de la administración vasca porque el modelo dominante, basado en la cercanía al ciudadano, juega con la compensación y usa el presupuesto público como instrumento para obtener resultados políticos tangibles. En estos casos, la necesidad de la coordinación es mayor y, por otra parte, la coordinación del sistema forma parte de la estrategia política del buen gobierno porque coordinarlo es demostración de la importancia de las buenas prácticas.

Hay fuerzas que actúan contra el principio como son; la fragmentación política, es decir, el gobierno formado por varios partidos provoca la competencia interna entre ellos y si puede ir en beneficio de algunas de las demandas ciudadanas, e incluso cuando provoca cierta renovación política, la coordinación de tareas se dificulta porque los partidos tienen tendencia *natural* a proteger lo que juzgan que son *sus* competencias y a ver con *mala cara* cualquier intromisión en el reparto competencial. Diríamos que se produce el deslizamiento que podríamos expresar de la siguiente manera; coordinan lo propio, lo que un partido gestiona y olvidan los aspectos sobre los que no tienen competencias.

Siendo comprensible la situación, traslada ante la opinión pública la apariencia de que o la coordinación es un problema menor o la cuestión no puede desarrollarse porque no hay dispositivos institucionales para llevarla a cabo. La mirada a la riqueza institucional de la administración pública demuestra que éste no es el problema y las dificultades que pueden percibirse se encuentran en la debilidad y en las dificultades de penetración que tiene la cultura de la coordinación.

En conclusión, el problema no es la carencia de instituciones sino la debilidad de la cultura organizativa para imponer el *estilo* de la coordinación. Podríamos expresarlo de otra manera; es la debilidad del liderazgo administrativo lo que dificulta construir una cultura acorde con los tiempos y con la dinámica de complejidad que atesora la administración pública vasca. Para paliar el déficit no parece que el camino sea crear, siguiendo la lógica analizada por nosotros, nuevas estructuras o más instituciones sino utilizar con sabiduría organizativa las que ya se tienen, acomodarlas a los tiempos y rescatar el liderazgo administrativo, tan necesario en estos tiempos.

iii) Las buenas prácticas no son el resultado de estructuras impuestas sino de convencimientos colectivos y de no presionar a las estructuras más de lo que se puede, pero sí orientarlas sacando de ellas lo que pueden dar. En conclusión, la recomendación pasa por reiterar que el camino para lograr el grado fluido de coordinación de las políticas departamentales se encuentra en el uso de los mecanismos que poseen y no la creación de otros nuevos que vendrían a sumarse a los existentes. El problema, reiteramos el diagnóstico, no está en la falta de instituciones, sino en la debilidad de la cultura de la coordinación que no impregna las actividades del gobierno y en un cierto repliegue del liderazgo administrativo, provocado por dos motivos: i) la fragmentación política en el seno del gobierno vasco, el consiguiente celo en la protección de las competencias propias y ii) la impresión generalizada de cansancio provocado por la fatiga de tantos años de gobierno. Ambos hechos conllevan la debilidad de la capacidad para interiorizar elementos internos de innovación y la creatividad en instituciones tan conservadoras como son las administraciones públicas.

Un hecho similar ocurre en la coordinación entre el Gobierno Vasco y las instituciones forales. En ese caso, los mecanismos más evolucionados están relacionados con los organismos económicos financieros. Es evidente que este terreno es de gran interés, diríamos que preferente y estratégico para el encuentro de las instituciones. Las Diputaciones son las instituciones responsables de recaudar los impuestos en el régimen foral, de tal suerte que el estado de salud del presupuesto público guarda directa relación con el quehacer de las instituciones territoriales. En este caso, la coordinación funciona de manera adecuada porque los efectos de la regulación económica *inundan* la labor de coordinación y obliga a todas las partes a situar su cultura política en el centro de los discursos y a salvaguardar los conflictos de incidencias que pudieran afectar a los mecanismos de reparto económicos y financieros.

iv) El eje básico y el control real de lo que significa la coordinación están fuera de los mecanismos propios de la coordinación, se encuentra en otro lugar, en la evaluación de las prácticas y en los mecanismos institucionales creados para cumplir con esas labores. Tenemos la impresión de que, al igual que citamos la importancia que tiene la regulación institucional de la coordinación, ésta debe estar sometida

a criterios de evaluación. Es decir, la evaluación es una cultura que se desarrolla a través de mecanismos concretos e indicadores más o menos precisos, tanto cuantitativos como cualitativos, a partir de los que podemos precisar cómo están funcionando los sistemas de coordinación. Dicho de otra manera, tanto los organismos ya existentes como los que presuntamente puedan ser creados debieran especificar sus sistemas de evaluación, es decir, cómo van a ser evaluadas las actividades, con qué criterios y qué indicadores van a utilizar para medir el trabajo institucional de coordinación. La clave en consecuencia está en el sistema de evaluación institucional que indica la relevancia y la incidencia que los mecanismos de coordinación tienen o, hipotéticamente, deben tener dentro del sistema de gobernanza. La lógica de la argumentación se encuentra en el intento de ligar la coordinación a la evaluación. La evaluación es, de este modo, la brújula que guía los cambios de orientación de la política general, así como la guía instrumental que permite incidir sobre unos u otros resultados y la que podría reorientar la actividad de organismos poco fructíferos.

## 7.7. Conclusiones

Nuestra propuesta en este caso es que los instrumentos de coordinación partan de las premisas siguientes:

- 1) El Gobierno Vasco cuenta con suficientes organismos internos para garantizar la coordinación del sistema institucional. Pensamos que los problemas de coordinación tienen que ver con el grado de complejidad alcanzado por el tejido institucional, provocado por la proliferación institucional y, sobre todo, por la debilidad de la cultura de la coordinación. El hecho que ponemos de relieve es que no es la falta de instituciones lo que crea la imagen y la perspectiva de una cierta falta de coordinación entre instituciones, sino el que no se extienda a lo largo y a lo ancho del tejido institucional la cultura donde se perciba con claridad los beneficios de la coordinación. Las razones creemos que está en la fragmentación política que anida en el gobierno vasco y en la falta de liderazgo institucional.
- 2) Es conveniente someter los procedimientos, los organismos y los mecanismos de coordinación a sistemas de evaluación. Creemos que el correspondiente sistema debe dictaminar el estado de los procedimientos de coordinación. Dentro de lo que genéricamente hemos denominado debilidad de la cultura de coordinación, destacamos este hecho. La coordinación está ligada a la evaluación y ambas constituyen piedras angulares de la nueva filosofía pública en el sistema de gobernanza vasca. Decidir qué organismos faltan o cuáles sobran, de igual modo que decidir su funcionamiento son decisiones a tomar desde la cul-

tura política que amparada por una nueva filosofía pública incide de forma significativa en estos hechos. No creemos, desde este punto de vista, que pueda desligarse la opción por la coordinación de la estrategia política por la gobernanza, de igual manera que; coordinación-evaluación-política-gobernanza son los cuatro ejes de la filosofía pública que deben incidir en el nuevo registro que proponemos. El resultado es que ésta crea la cultura específica que se desarrolla y realimenta a través de la red y de las buenas prácticas. Pero insistimos, no hay un reforzamiento efectivo de los mecanismos de coordinación, o si se prefiere del lenguaje de la coordinación, si sus prácticas no se transforman en cultura que, asociándose con el sistema de evaluación institucional, promueve la idea de la filosofía pública de cómo construir gobernanza institucional que desarrolle códigos de buenas prácticas.

- 3) Los problemas de coordinación más significativos se plantean en la conexión con los Órganos Forales, Ayuntamientos y otras Comunidades Autónomas. En el caso de las Diputaciones Forales, los órganos de coordinación económicos-financieros con el Gobierno Vasco funcionan de manera razonable. Otra cosa son las competencias que Gobierno y Diputaciones gestionan en temas que en ocasiones son bastante coincidentes. En muchos casos, aunque ambos organismos sean eficientes con las competencias propias y ajenas, es indudable que el incremento de la coordinación puede ayudar a evitar duplicidades y, sobre todo, a la mejora del servicio que se ofrece al ciudadano. En este nivel, al igual que ocurre con otros, el problema no es la inexistencia de órganos de coordinación sino la opacidad del funcionamiento y la falta de impulso político para hacer que sea el elemento central de la cultura política vasca. Insistimos en el dato porque parece básico, para los intereses analíticos que estamos defendiendo y para la propuesta de gobernanza que podemos sostener, pero los problemas que pueden detectarse no tienen nada o casi nada que ver con los diseños de ingeniería política que pudiéramos realizar, sino con la debilidad del impulso político que se detecta en los sistemas de coordinación existentes. Es como si todos hubiesen dado por hecho que el sistema de gobierno vasco *está bien como está*, que el reparto competencial ya está cerrado y que cualquier revisión del hecho acarrea más costes que beneficios. Estos hechos crean el espejismo de no reconocer que los sistemas de gobierno son respuestas vivas a problemas de la ciudadanía y que, en consecuencia, son sistemas abiertos a la experimentación y la mejora sustancial de las propuestas que emiten. Por eso, no parece razonable alejar la política de los territorios de la coordinación. No debemos olvidar que el sistema de coordinación forma parte de la cultura política que gobierna las instituciones vascas.
- 4) Más dificultades tiene la coordinación con los municipios. La relación de éstos con Diputaciones y el Gobierno Vasco está fundado en un conjunto de

prácticas económicas y contables que son la parte sustancial de las relaciones entre unos y otros pero la falta, como decíamos anteriormente, de una Ley de Municipios Vascos trastoca y complejiza bastante el panorama. Debiera estudiarse si un régimen de esta naturaleza es más eficaz con los equilibrios y las competencias de unos y otros recogidas en un texto legal. Por otra parte, las relaciones con otras Comunidades Autónomas carecen de bases de coordinación estipuladas como tales. Las *relaciones de vecindad* no han terminado en marcos de coordinación estables para llevar a cabo los posibles acuerdos derivados de los Convenios correspondientes, sino que las relaciones han sido puntuales para resolver problemas concretos y específicos, pero sin que esto haya supuesto la construcción de marco alguno de conexión interautonómica. Creemos que estamos ante una cuestión que por su naturaleza desborda los límites de un estudio de este tipo y donde la relación del Gobierno Vasco ha sido siempre mantener gran cautela ante actos de esta naturaleza.



## 8. Participación ciudadana y gobernanza

### 8.1. Democracia, participación y gobernanza

La participación aparece como uno de los requisitos más significativos del sistema de gobernanza. Y, sin embargo, en los ámbitos públicos no es una cuestión pacífica y dista mucho de estar resuelta. Algunos de estos problemas están presentes en los sistemas concretos de participación que se han ido conociendo. Por más que se insista en la cuestión de los procedimientos más adecuados para fomentar la participación de los ciudadanos en las instituciones públicas, ésta está atravesada por la ambigüedad crónica, por más sofisticados que resulten a los ojos de cada cual los procedimientos diseñados.

No están resueltos los problemas de relación entre deliberación y autoridad, esto es, entre los procesos ideales de intercambio, de razones y los sistemas de reglas que establecen las formas y condiciones para el ejercicio del poder legítimo. Nos referimos, en concreto, a las reglas que definen el juego de la política en el espacio público en el que la voluntad de los individuos debe ser considerada como incondicionalmente legítima, esto es, delimita una esfera de intereses inviolables a las que atribuyen a determinados sujetos e instituciones el derecho a pronunciar, bajo condiciones legalmente establecidas, *la última palabra*.

Lo que queremos indicar es que no hay, y creemos que no puede haber, una democracia sin reglas, sin procedimientos pautados para la formación de la voluntad colectiva, es decir, procedimientos que producen mecanismos estables para la adopción de decisiones vinculantes. La carga activa de la participación ciudadana, más allá del debate académico alrededor de las circunstancias adecuadas para llegar a este objetivo, se mueve en planos que hay que considerar porque las pretensiones de los sistemas de gobernanza no se escapan de las circunstancias que los definen y enmarcan.

La reflexión sobre el sistema *deseado* y el modelo de participación adecuado cruza las líneas de enfrentamiento teórico para detectar que algo pasa con las formas de la política y que hay algo detrás de las circunstancias de la democracia que desconcierta. El desasosiego que produce se expresa de varias formas; para unos asistimos a la crisis de la democracia, otros detectan que ésta se expone a una doble amenaza, la que procede de la impotencia de los poderes públicos para promulgar lo que se juzga bueno y llevar a la práctica lo que se promulga. La otra (no sin relación con la primera) tiene el origen en la decadencia del arte de la traducción entre las cuestiones públicas y los problemas privados.

Unos creen que *lo que pasa* es que los tiempos cambian y que asistimos al nacimiento de formas de vivir la relación de los ciudadanos con la política. Por ejemplo, las formas de protesta, de retirada y compromiso político se funden con la ambivalencia que desafía las categorías de la claridad política. No están exentos otros análisis de las causas por las que estos hechos están de moda. En unos casos, se pone el énfasis en la asociación con el mundo que protege el Estado-Nación. Se dice que éste —el Estado-Nación— es el contenedor de la política y de lo político, basta con que se vea afectado por cualquier circunstancia para que los contenidos sean *contaminados* y se transformen. En otros casos, el poder aparece separado de la política. El poder —afirman— sigue los derroteros que le marcan los procesos estructurales que definen la globalización, en especial la extraterritorialidad y la mundialización, mientras que la política se guía por criterios locales y territoriales. En algunos otros casos, se aleja del ágora, es decir, huye del control de los mecanismos políticos tradicionales y se esconde de los procesos de toma de decisiones oficiales y ejerce el magisterio a través de caminos que no siguen los canales parlamentarios, se refugia en instituciones que condicionan el proceso pero que, en sí mismas, sus decisiones no son políticas —empresas transnacionales, organismos no gubernamentales y organizaciones multinacionales—.

Otros hechos salen a colación cuando se cita la política y lo político en la crisis del cuadro de instituciones que sostienen el entramado de la representación popular, especialmente el Parlamento. No conviene olvidar lo que acontece alrededor de los partidos políticos que son el objeto de las críticas que explican el desinterés y la desafección por la política. Pero eso no lo es todo, un mar de quejas inunda los diarios

y las revistas especializadas. Si nos detenemos en sus páginas no es difícil encontrar opiniones que escriben sobre el despilfarro de las agencias y de los agentes políticos, algunos escritos se refieren a las continuas quejas sobre la ineficacia de la clase política y los hay que miran la corrupción como una consecuencia del grado de complejidad de los sistemas representativos. Podríamos citar la larga lista de cuestiones que traen a la memoria que estamos ante el conjunto de síntomas que, tomados por separados o en su conjunto, definen el malestar ante los resultados de lo que *es* la política en nuestro tiempo.

Las definiciones que los sistemas de gobernanza hacen de la realidad están implicados en la lógica y en el contexto y los sistemas de participación están implicados con esta dinámica. La conclusión a la que llegamos es que lo que es evidente en décadas anteriores a las de finales del siglo XX muta de sentido, cambia de significado y se presenta como el *problema*, de tal manera que la política podemos interpretarla como la problematización de lo evidente, como si dependiese de interrogar lo que está dado y lo que parece obvio, rutinario y evidente.

Tenemos la impresión de que lo que ocurre es que, tal y como detectó N. Luhmann, no existe instancia en la sociedad moderna capaz de guiar las mutaciones de nuestro tiempo en dirección a resultado global alguno; lo que hay, y con lo que nos encontramos, son con las posibilidades de influenciar lo que se hace. Esta afirmación no acaba ahí, sino que dirige la mirada a los escenarios de la acción, destacando lo que forma parte de la definición de la crisis de la política y es que la desilusión es mayor cuando juega con las expectativas que le atribuyen el papel central en nuestra sociedad. ¿Por qué decimos esto? Porque frente a la perspectiva de que la política puede con todo están las posibilidades reales. Lo que indicamos es que la política se transforma en el destino último de las quejas que experimentan los ciudadanos por los sinsabores de la vida, pero las posibilidades son muy limitadas. Quizá ocurre que los que interpretan los datos de *lo que pasa* se centran en los resultados alcanzados, en los instrumentos empleados y en los mecanismos usuales de gestión.

## 8.2. Las bases políticas de la gobernanza

Las tendencias, que acabamos de citar, se refuerzan con otros dos hechos. Uno son los modos y las formas con las que los ciudadanos ejercen la influencia sobre las instituciones políticas ¿Por qué decimos esto? Porque, por un lado, se incrementa la necesidad de los gobernantes en busca de legitimación para acudir y entrar en contacto con los ciudadanos y, por otra, hay estallidos novedosos de la voluntad popular. Esas tendencias encuentran en parte, *sólo en parte*, expresión institucional. Hay, por ejemplo, un conjunto de países europeos en los que la importancia de los plebiscitos está incrementándose; Gran Bretaña e Italia son dos de los ejemplos actuales

pero no son los únicos. Países, como Suiza por ejemplo, en los que la participación directa del electorado tiene una larga tradición, ésta es cultivada a través de consultas directas y plebiscitos. En otros países, en cambio, los gobiernos muestran menos entusiasmo y más desorientación con las formas y los resultados de los plebiscitos y consultas directas.

La tendencia es que se constituyen metodologías de participación y procedimientos indirectos, con el objetivo de incorporar la opinión de los ciudadanos a las decisiones del gobierno sin dar el *rodeo*, o sin que las cuestiones tengan que ser tratadas en el Parlamento. Entre los métodos *infalibles* están los sondeos de opinión, que permiten conocer de primera mano la opinión de los ciudadanos, antes de que las decisiones se hayan producido. En algunos países adquieren importancia los *focus groups*, es decir, los grupos seleccionados de ciudadanos, habitualmente *expertos* o *representativos* a los que se presentan proyectos del gobierno para que los discutan y cuyas reacciones y opiniones son tomadas con seriedad por los gobernantes, influyendo, en ocasiones, de forma significativa en las decisiones que adoptan y sin que tengan que pasar los temas por el debate en el Parlamento.

Otro rostro es la *inconsulta*, aunque no siempre espontánea de la «voluntad popular» a través, por ejemplo, de los medios de comunicación. Éstos no son espontáneos pero, sin embargo, las noticias, los titulares y las opiniones componen un escenario complejo sobre el que hay que tomar decisiones. No es absurdo pensar que, en muchos casos, los sistemas de gobernanza debaten con los medios de comunicación por más que éstos no hayan sido elegidos para esos menesteres o representen intereses definidos, en ocasiones contrarios a los partidos que gobiernan el sistema sociopolítico. Por supuesto, hay que contar con otras formas de expresión de la voluntad popular; son las protestas que se expresan a través de manifestaciones, ligadas en muchos casos a hechos conflictivos en algunos países.

Otra tendencia es la emigración de decisiones importantes del espacio político para el que se crearon los Parlamentos, el Estado nacional. La tendencia apunta a un problema estructural de nuestro tiempo; no tenemos —al menos todavía— ni el método, ni las instituciones para aplicar los principios de la democracia parlamentaria a espacios políticos mayores que los definidos y protegidos por el Estado nacional, espacios difusos, menos claros y, sobre todo, lejanos. Es por eso por lo que las decisiones que abandonan el espacio del Estado nacional escapan al control democrático, pero el orden político de la democracia cosmopolita es todavía un proyecto, sin fecha fija.

Esto vale, por ejemplo, para las instituciones europeas, de tal manera que la regla sigue siendo la siguiente: si la UE solicitara la admisión en la UE habría que rechazarla por *no ser lo suficientemente democrática*. Siempre hay *euroidealistas* que defienden el peso mayor que debe tener el Parlamento europeo. Suena bien pero poco

tiene que ver con la realidad. La Unión Europea es una organización intergubernamental, es decir, como indica su nombre, no parlamentaria. Además, la idea misma del Parlamento de Europa o de un *demos* europeo plantea preguntas sin respuesta: ¿existe algo parecido a un *demos* europeo que pueda ser el fundamento de la democracia? O, ¿es el espacio político nacional el único espacio para el que es posible crear instituciones democráticas efectivas? Pese a éstas, y a otras preguntas que podríamos hacernos, es plausible la hipótesis de que, pese a todas las reformas, lo que se decide en Europa se sustrae del control democrático.

Otras situaciones subrayan la significación del individuo en la sociedad política. De hecho, uno de los enigmas es cómo compatibilizar la necesidad de las organizaciones de masas (partidos políticos, sindicatos) con las reivindicaciones de participación y autoorganización que demandan los individuos, cuando uno de los problemas es que si los sistemas democráticos apelan al individuo como sujeto de la acción política, las consecuencias demuestran que la voluntad individual se *escurre* en formas de representatividad burocratizadas, *sin alma*, alejadas de lo que se demanda. La sociedad contemporánea reivindica que el individuo es la fuente de la legitimidad democrática cuando, por otra parte, la organización de los intereses afirma que son los colectivos los que toman las decisiones, como si el proceso estructural de la individualización se topara con categorías imposibles de superar. Si se produce esto se constata el problema; el número de actores en la negociación de las condiciones de vida no puede crecer indefinidamente porque multiplican los ámbitos del conflicto y de la negociación sin incrementar las posibilidades de consenso.

Los datos que mencionamos afectan a los sentidos que adquiere la vida pública. Algunos iluminan los hechos, R. D. Putnam los describe, cuando situado ante los escenarios que definen algunos estos problemas encuentra que, en todos los países miembros de la OCDE, se produce el descenso en la participación electoral, el descenso en el compromiso público con los partidos políticos, en la afiliación sindical y en la asistencia a la iglesia. El declive, como apunta el autor, se compensa con otras formas de participación, aunque sea al margen de los canales tradicionales; hay un aumento de la importancia relativa de formas personales, fluidas e informales de vinculación social, por más que los autores del informe declaren que «temen que las nuevas formas individualistas de compromiso cívico puedan propiciar menos la consecución de objetivos colectivos».

La conclusión es que las formas son más liberadoras, pero menos solidarias y representan la privatización del capital social. Otros hechos aparecen en este horizonte como son; el descontento con las instituciones públicas, el papel del ciudadano —afirman— acaba definiéndose más como de espectador que como participante. Los partidos y los sindicatos de los países estudiados tienden a convertirse en agentes profesionales contratados al servicio de los ciudadanos y los trabajadores, y no en movimientos de solidaridad social. El análisis de R. D. Putnam encuentra

pruebas de la existencia de la brecha generacional; pruebas sobre una cohorte joven singularmente desinteresada por la política, que desconfía de los políticos y del prójimo en general, escéptica y poco inclinada a la participación en organizaciones sociales permanentes.

No andan lejos los datos recogidos por R. Inglehart en el análisis de la escala mundial de valores cuando lo expresa diciendo que en el ámbito político, el respeto a la autoridad se debilita. El apoyo de las masas al aumento de la participación del gobierno en la sociedad y la confianza en él disminuye. Por lo que concierne a la participación política pierde importancia el voto y aumentan las formas activas orientadas a cuestiones específicas. La lealtad de las masas a los partidos políticos está erosionándose. No contentos con el papel de *tropa disciplinada*, el electorado es más autónomo y desafía el poder de la élite. Por consiguiente, aunque la participación electoral se estanque o disminuya, los individuos participan en la política a través de formas activas orientadas a cuestiones específicas. Además, el segmento de población comienza a valorar la libertad de expresión y la participación política como cosas que son buenas en sí mismas, más que como el medio posible de alcanzar seguridad económica.

La conclusión, para los intereses analíticos, es si esto tiene que ver con alguna forma *del final de la política*, el fin del Estado-Nación o si no estamos, por el contrario, ante el *principio de la política*, aunque con ingredientes distintos a los del paradigma político tradicional de la modernidad clásica. No creemos que la individualización se reclame de ese final y tampoco que se defienda la tesis del desinterés por la política, sino que conviene trasladar los sentidos de la crisis hipotética a las definiciones de la política que rigen los cánones de la modernidad clásica.

De lo que los procesos de individualización hablan es de trasladar los focos de atención a espacios y a reivindicaciones que son secundarios en la modernidad clásica. Ni los partidos, los sindicatos o las agencias tradicionales que representan el cuadro de intereses de la sociedad civil cuentan, de manera incuestionable, con el fervor popular. La situación depara dos sentidos para la política. Uno puede definirse como el sentido tradicional; depende del uso que hace del dinero público (presupuesto público) y de las normas (derecho). Busca el éxito en la capacidad para generar los bienes y servicios que reclaman los ciudadanos. Por el contrario, la segunda forma es comprenderla desde los procesos de la subpolítica. Las acciones se refugian y organizan en redes de participación no gubernamentales —movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, etc.—.

Mientras que la primera —la política tradicional— se orienta hacia los ciudadanos mediante las políticas públicas y las subvenciones; la política de la *subpolítica* descansa en la legitimación social que obtiene de las acciones, más cercanas a contenidos pedagógicos y menos a acciones instrumentales. Es una forma de plantarse ante los hechos que impactan en la vida ciudadana y no en definición institucio-

nal alguna de lo que puedan ser reivindicaciones alternativas al sistema. La voz que emplean significa que diseñan el discurso que es, a la vez, el estado de conciencia y el termómetro social y no la fórmula reducida al tratamiento administrativo de los problemas que plantea. La legitimación es más social que política y más pedagógica que administrativa. Si el horizonte de la primera se encuentra en el uso de la administración pública, la segunda hunde las raíces en la acción espontánea de los grupos que tienen el grado menor de organización formal, no siguen los canales establecidos, se forman desde la acción reivindicativa y definen opciones pedagógicas, estados de conciencia y no alternativas enérgicas al sistema.

El hecho es que la política no se vive de forma dramática, como si las esferas se especializaran unas frente a las otras. De hecho, el tránsito de una definición a otra está abierto, se recorre con facilidad, es funcional para unos y otros. La individualización y el pragmatismo son los rostros que sostienen las formas de generación de la política.

### 8.3. Virtudes cívicas y buenas prácticas de gobernanza

En todo caso hay *tres virtudes cívicas* que sostienen el uso de las buenas prácticas del sistema de gobernanza.

1) El *sentido del derecho*. ¿Esto qué quiere decir? Que el derecho debe estar presente en las decisiones de la mayoría de los ciudadanos. La fórmula exige que no se cometan faltas; se conforma, pues, con fidelidad al derecho y obedece a las leyes en la forma más sencilla por miedo al castigo y en la más ambiciosa por predisposición interna, por propia voluntad o por el convencimiento interno de que lo que se hace es lo que debe hacerse. Pese a que la democracia tiene compromisos a favor del bien común y, como mínimo, a favor de la justicia, lo que en la realidad decide es el poder.

2) El estado de cosas resiste por la segunda virtud cívica que compone el estado de gobernanza, el *estado de justicia* que se avoca a tareas, por lo demás nuevas, y hasta el momento bastante impracticadas. El sentido aparece en tres niveles: i) en forma constitucional y primaria crea el poder estatal y vota a favor de la igualdad y del reconocimiento de la libertad de los ciudadanos, ii) el sentido de la justicia opera a través de la extensión de las normas que cristalizan y se anclan en las buenas prácticas donde el sentido brilla como su eje singular y prepara el segundo sentido de la justicia, de índole legislativa, éste vela por leyes justas y en pos del ideal del bien común. Por último, iii) el tercer sentido, orientado a la práctica, preserva la aplicación del derecho y la justicia de la aceptación de ventajas indebidas que aprovecha ines-

crupulosamente cada resquicio. Detrás de la virtud cívica de la justicia está la autoestima del ciudadano.

Es verdad que si bien no existe solución universal a ese problema, pueden mencionarse dos tareas básicas: i) en el plano de las instituciones, es preciso resistir la tendencia al anonimato y producir elementos de referencia personal, además de crear la opinión y una imagen favorables que *premién* el sentido pragmático de la justicia y, ii) dado que son los tribunales los que velan por el sentido de la justicia, éstos mantienen el margen de acción para la interpretación de las leyes, de modo que en nombre de conceptos jurídicos superiores —como las buenas costumbres y la equidad— puede contrarrestarse el aprovechamiento abusivo de cada resquicio.

3) El tercer elemento, junto al sentido del derecho y de la justicia, es *el sentido comunitario*, el profundo convencimiento de que el ciudadano pertenece y está implicado en los destinos de aquellos que forman parte de la comunidad. Hay ciertamente un sentido comunitario libre, aquel que sienten los ciudadanos por sus iguales sin que nadie lo reglamente o les indique y el sentido comunitario reglamentario que rige los derechos y deberes de unos frente a los otros. No cabe duda que la comunidad requiere de los dos, pero la relación no se presenta de forma pacífica, el equilibrio se rompe con facilidad a favor del sentido comunitario reglamentado.

El resultado del desempeño de las virtudes cívicas del derecho, de la justicia y de la comunidad, es que allá donde las virtudes cívicas florecen, las instituciones del Estado se abstienen de ejercer la constricción legal y la democracia se transforma en la autoorganización de los ciudadanos, sabiendo que ésta tiene lugar donde el ciudadano organiza la sociedad. Los ciudadanos armonizan las esperanzas que depositan en la comunidad con lo que aportan, a favor de lo cual hablan los motivos que no son siquiera genuinamente morales, sino pragmáticos y prudentes.

4) A la sociedad de las virtudes cívicas que estamos describiendo hay que sumarle otro elemento clave; *la fortaleza de la sociedad civil*, es decir, la gobernanza funciona mejor y las buenas prácticas están dispuestas si se basan en el compromiso sostenido por el nexo que se crea entre la esfera privada, la actividad humana en asociaciones o fundaciones y la economía encuadrada en el derecho privado por un lado, y, por otro, en las instancias estatales como el Parlamento, los tribunales, la administración pública y los partidos.

La sociedad civil se vuelve contra la concepción de comunidad reducida a lo institucional público o a lo estatal. Por eso, una sociedad civil fuerte y articulada es la condición para el ejercicio de las buenas prácticas en un sistema razonable de gobernanza. Al mundo de la sociedad civil le pertenecen iniciativas políticas singulares que tan buenos resultados dan, por ejemplo, en los procesos de transición de los países del Este de Europa, en especial, Solidaridad en Polonia o la Carta de los 77 en Checoslovaquia, pero también en prácticas *más normales* como, por ejemplo, las



instituciones de la organización de la ciencia y las fundaciones sociales, culturales y políticas. Los clubes civiles en cuyo interior se conjugan las relaciones sociales con el alto grado de compromiso social hacia el exterior, el abanico de actividades sin fines de lucro o las diversas instituciones sociales, pasando por clubes deportivos.

A pesar del indudable aporte a los buenos usos de la democracia, la sociedad civil no está exenta de problemas, ya que incluso en una sociedad cívica floreciente el número de ciudadanos que se comprometen con sus prácticas y con la participación en ellas no es nunca demasiado grande.

## 8.4. Democracia representativa y democracia directa

El problema es que si por una parte, la participación, al margen de las reglas pautadas, es necesaria para el enriquecimiento de las formas regladas de la democracia, los métodos de acción de la democracia directa tienen sus dificultades que no sólo están reflejadas en la escasa participación de los ciudadanos en formas no regladas de participación, sino en la consideración de la política democrática dependiente de la elección de los líderes y de los partidos y del «abandono» posterior de las prácticas a la gestión por parte de las instituciones en los asuntos públicos, esperando la sanción de los ciudadanos no en la participación directa de los asuntos públicos sino en la acción delegada y en la posterior petición de cuentas en las consultas electorales.

La conexión entre la democracia directa participativa y la democracia delegada o representativa no es pacífica ni cómoda. Las razones son diversas pero hay tres de especial importancia: i) el temor de las instancias políticas a ceder o delegar poderes, que, en ocasiones son exclusivos, a instancias y movimientos no electos; ii) en muchos casos, no se sabe con precisión cuáles deben ser las materias objeto de la cesión o delegación y iii) el nivel de representatividad de aquellos que se reclaman de la democracia directa.

En el caso de la democracia representativa se sabe quién es el gestor y quién el responsable de las actividades que les han sido encomendadas, en la democracia participativa o directa las responsabilidades son más difusas. Es cierto que algunas iniciativas, sean a modo de ejemplo, el sistema de plebiscito en Suiza, la experiencia del presupuesto participativo de la ciudad de Porto Alegre en Brasil o la cesión de competencias en municipios ingleses, holandeses o belgas, a través de contratos específicos a grupos y organizaciones de la sociedad civil, tienen sus puntos fuertes y sus aspectos débiles. No obstante, la orientación de la gobernanza en esta materia encara procesos de conciliación difícil, más allá de las indudables virtudes de la de-

mocracia representativa o de las posibilidades reales que ofrecen para la renovación de la vida política algunos de los aspectos singulares de la democracia directa. En la mayoría de los casos, la experiencia empírica demuestra que unas formas y otras conviven, en algunos casos con una relación envidiable y en otros con la conexión manifiestamente mejorable.

En todos los casos, las preguntas tienen que ver con el siguiente hecho: ¿en quién reside la iniciativa y quién decide acerca de la propuesta de votación: el pueblo u otro órgano jurídicamente delimitado? Las preguntas acerca de sobre qué es lícito votar, sobre si existe control en manos de instancias jurídicas o sobre si las votaciones tienen mero carácter de consulta o sobre si ésta determinan la decisión o sobre si eventualmente les asiste el derecho a veto. Pero si las preguntas son fáciles de hacer, las respuestas tienen mucha complejidad. La consecuencia del mar de paradojas es conocida; la democracia representativa y la democracia directa son dos paradigmas de organización del poder y de la convivencia distintos, tan diferentes, que la lógica, las normas, las reglas de juego y las relaciones, allá donde se intenta congeniar la una con la otra, no son nunca pacíficas.

Hay algunos argumentos que contextualizan el carácter de la búsqueda de participación a través del ejercicio de la democracia directa:

1. Es de carácter histórico estructural. Equipara democracia directa con democracia de asamblea, razón por la que se considera apta, en todo caso para algunos Estados comunales, de poca extensión y no para los modernos estados territoriales. Es verdad que el caso de Suiza contradice, en parte, la veracidad de este argumento porque las asambleas comunales y, sobre todo, el recurso a los plebiscitos y a las consultas populares demostrarían que en algunos lugares conjugar una y otra forma de democracia no sólo es posible sino que demuestra ser eficaz. El caso de California, en EEUU, es otro ejemplo. Ha introducido en el ordenamiento legal, las consultas y los plebiscitos en los usos políticos, lo cual demuestra que introducir algunos rasgos de la democracia directa en las constituciones respectivas es posible. Los tres factores más relevantes recogidos en esta legislación son: el referendo, la iniciativa y la revocación. Es verdad que institucionalizar fórmulas de organización de la política de esta naturaleza requiere de tradiciones y culturas bien fundadas y de consensos políticos amplios. La lección que extraemos es que la naturaleza de la política es un producto histórico y la historia particular de cada país marca con su huella los límites de la gestión de la política y de los asuntos de los que se ocupa ésta.
2. Otro argumento, indica que hay experiencias negativas donde demuestran que los plebiscitos y las consultas no solucionan los problemas que los inducen y, por el contrario, suelen ser el caldo de cultivo para el crecimiento de prácticas que bloquean desde dentro el proceso de toma de decisiones.

3. Otro eje de reflexión sostiene que las formas de la democracia directa son lentas, en ocasiones imposibles de conciliar con los requerimientos de las sociedades modernas que necesitan procedimientos rápidos para enfrentar las necesidades de gestión de la complejidad de los recursos públicos. Es verdad que ante el hecho se erige el argumento que —más allá de que pueda ser empleado de manera demagógica—, se pregunta sobre lo siguiente: ¿es posible en una democracia decidir con autoridad qué es lo mejor sin consultar a los ciudadanos? Se puede obviamente contra argumentar que las elecciones periódicas y estables se ocupan precisamente de esto; de la elección para tomar decisiones y que los Parlamentos son las sedes de iniciativas populares y las instituciones públicas los lugares desde donde se pueden ofrecer las respuestas obvias a esta pregunta.
4. Los ciudadanos carecen de competencia específica para decidir sobre los temas de alta complejidad de los que se ocupa la sociedad del conocimiento. Por otra parte —siguiendo con los términos del argumento— el ciudadano elige a sus representantes y les pide cuentas en elecciones, no tiene tiempo e interés para volverse *ducho* en los asuntos específicos. Esta es la razón por la que necesitan técnicos y políticos profesionales con mayor dominio de esos temas. La carga de la prueba del argumento descansa en algunos a priori que no siempre se cumplen. ¿Por qué decimos esto? Porque en muchos casos no se elige a los mejores sino los más hábiles en el manejo de las competencias que exigen los partidos. Estos momentos son muy importantes porque los ciudadanos interesados enriquecen las propuestas gracias a la discusión y al intercambio argumental.  
Por otra parte no debe olvidarse que ante asuntos espinosos las instituciones representativas se dotan de profesionales y de prácticas que les ayudan a clarificar los términos del debate y el orden de sus decisiones.
5. Otro argumento es que en las formas de la democracia directa se pierde la gran ventaja del sistema representativo, la responsabilidad que a los mandatarios se les reclama en los actos electivos.
6. En consecuencia, ambas formas; la directa y la representativa son analíticamente distintas. Ahora bien, lo que puede ser distinto en la teoría quizá pueda ser combinado en la práctica de los asuntos concretos. En los casos citados, enfrentar la construcción del sistema de participación y recogerlo en el sistema de gobernanza no supone obtener conclusiones erróneas de un tema de tan difícil arbitraje analítico. ¿Por qué decimos esto? Porque tampoco en términos prácticos, el reclamo de participación directa implica poner *patas arriba* las fórmulas consensuadas de gobiernos representativos sino que, como siempre, en ese tipo de situaciones, los sistemas de participación arbitran cuál

es el límite que permita a los gobiernos moverse con comodidad en el desempeño de sus funciones y en la gestión del bien común.

Insistimos en algo que ya hemos manifestado, la relación entre una y otra forma de democracia y entre unos y otros modelos de participación no es pacífica, están plagados de conflictos de competencias y de límites que, en ocasiones, no resultan fáciles de digerir para unas u otras formas de acción política.

Lo que las experiencias empíricas demuestran, una vez más por cierto, es que no son trasplantables sin más y que la cultura política y las tradiciones que secundan y crean la historia trazan límites insalvables en muchos casos. ¿Es posible, por ejemplo, implantar fórmulas plebiscitarias en sistemas políticos que no han desarrollado en sus preceptos constitucionales este tipo de prácticas? O, ¿es viable forzar las tradiciones políticas para descubrir el *santo grial* de la política, la participación directa?

En unos u otros casos, y ante unas y otras preguntas, la realidad empírica se cruza y se interpone en nuestros deseos para introducir los criterios basados en el realismo de las circunstancias sobre los sistemas de participación que, en muchos casos, no pueden admitir aquello que se propone porque no disponen del formalismo jurídico correspondiente ni de la riqueza histórica que desarrollan este tipo de prácticas, especialmente en países acostumbrados a sostener tradiciones y culturas políticas representativas. ¿Qué queremos decir con esto? que cuando se carece de las bases constitutivas que demanda la democracia directa no por ello puede considerarse que la democracia esté contaminada, falsee la participación ciudadana o *ampute* las decisiones populares.

Por el contrario, la cuestión es cómo y para qué cabe aderezar procesos y prácticas de la democracia directa a los elementos ya institucionalizados de la democracia representativa, sabiendo que unos no pueden sustituir a los otros, sino todo lo más les ayudan a funcionar con un tipo de prácticas difíciles de precisar y de clarificar para los argumentos representativos.

El problema, como casi siempre, es el equilibrio y los límites que marcan las actividades, por no citar los datos referidos a la eficacia y eficiencia. Sabemos que la pregunta sobre cuál es el equilibrio entre los pilares no tienen por qué encontrar la misma respuesta en todas las comunidades. No olvidemos que crear el sistema de gobernanza, basado en la formulación de las buenas prácticas, requiere acertar con las instituciones y con los instrumentos de participación que se ponen en marcha y la cuestión tiene que ver con criterios pragmáticos, con objetivos mensurables y con la búsqueda de la eficacia y creatividad institucional más que con los reflejos con los que, en ocasiones, los maximalismos políticos impregnan los procesos de toma de decisiones.

Recordemos que no construimos sistemas viables de gobernanza para responder a radicalismos de uno u otro signo, sino para orientar la mejor toma de decisiones en busca del bien común.

## 8.5. El papel del ciudadano

Los hechos y argumentos que acabamos de citar no ignoran que en las sociedades occidentales emerge, cada vez más, el ciudadano que individualiza el voto y la participación en los procesos de toma de decisión, que opta y elige una u otra fuerza política dependiendo de los intereses inmediatos a los que se adscribe y de la percepción que tienen de lo que hacen los partidos políticos. Para los ciudadanos, la oferta electoral opera en un mercado en el que pueden elegir lo que más les interesa, incluso pueden elegir quedarse en casa si nadie les convence o si creen que el voto da lugar a falsos equívocos.

Crear, por ejemplo, que la abstención se achaca a los ciudadanos a los que no les interesa la política es no haber entendido la complejidad que contiene ese proceso. Lo que ocurre probablemente es que la sociedad occidental *era/es* para los discursos de los partidos políticos tradicionales una *sociedad segura*. ¿Qué queremos decir con esto? Los ciudadanos respondían a las demandas de la política tradicional y a sus decisiones con un comportamiento electoral *hecho, casi fijo*. Los ciudadanos se dividen y comprometen con los respectivos bloques políticos y los desplazamientos de votos de unos bloques a otros eran o escasos o casi nulos y los traslados de votantes dentro de cada uno de los bloques tampoco afectan en demasía a unas u otras fuerzas electorales.

Probablemente, los sistemas de gobernanza asisten al nacimiento de una nueva época donde votantes sin complejos, con la decisión política individualizada, sin definiciones *a priori*, políticamente no enredados en bloques, pragmáticos y funcionales, miran la política de frente, exigen explicaciones a los políticos y no decisiones ya hechas basadas en argumentos dados por supuesto. La nueva ciudadanía está dispuesta a participar en actos electivos, eligiendo a aquellos candidatos y a aquellos partidos que mejor representan sus intereses.

El problema que se presenta a los operadores de la política tradicional es que han olvidado trabajar los «detalles». No tienen en cuenta, por ejemplo, las cualidades de los candidatos, el poder que atesora la capacidad de evaluación de los mandatos políticos por parte de los ciudadanos, el papel que tienen las actuaciones de algunos representantes o la petición de transparencia en las acciones y decisiones públicas. En algunos casos, no tienen en cuenta que no todo el mundo vale para ejercer la representación, que los liderazgos son activos, no se crean de la noche a la mañana, son difíciles de conseguir y más aún difíciles de administrar, las marcas de identidad de los partidos, a veces, no son suficientes para cubrir las carencia de aquellos que los representan. En una palabra, olvidan la importancia de lo micro—los detalles— en la política y eso pasa factura.

Estas son las cuestiones que quedan de la reflexión sobre los límites de la política; las posibilidades reales para encarar el nuevo ciclo, la nueva era que se abre en

los albores del nuevo siglo XXI, cuando no está claro todavía que con los instrumentos de los que dispone esto sea posible, quizá sí en espacios reducidos o en intervenciones micro, pero difícilmente se percibe la posibilidad de trasladar y generalizar este estado de cosas cuando nos elevamos sobre la distancia y contemplamos la incidencia de las estructuras globales sobre la acción política local.

Quizá las formas políticas más conocidas no son capaces por sí mismas de encarar hasta las últimas consecuencias la gestión de la complejidad de nuestro mundo, quizá estemos hablando de innovación en los usos formales de la política —por cierto, ¿por qué innovación en tantos aspectos de la vida y no en las formas y en los discursos de la política?— cuando, por otra parte, éstas (las formas políticas) no demuestran especial habilidad para enfrentarse a las preguntas que sugiere el nuevo tiempo.

## 8.6. Formas y modelos de participación ciudadana

En este mar de fondo emergen las fórmulas y los modelos concretos que intentan paliar el *déficit* de las estructuras de participación. Nos vamos a referir a los seis más extendidas. Son los siguientes;

### 8.6.1. *Democracia electrónica*

Los procedimientos de la democracia electrónica ¿en qué se concretan? Se traducen en la creación por parte de prácticamente todas las instituciones públicas de páginas web que informan a los ciudadanos de los acontecimientos que ocurren en el interior de las diversas instituciones. Pero, además de la función mencionada, tienen otras funciones; permiten que los ciudadanos opinen, remitan sus objeciones e incluso en muchas de ellas se autoriza a colgar opiniones ajenas al discurso institucional o entrar en debate abierto con ellas.

Las formulas de la democracia electrónica tienen algunas ventajas: i) son fáciles de manejar, ii) asequibles para un número cada vez mayor de ciudadanos, iii) no requieren de medios extraordinarios para su funcionamiento y iv) desde este punto de vista, son económicas para las instituciones y usuarios.

Tienen también algunos problemas: i) dejan fuera a muchos ciudadanos, especialmente los de mayor edad o los que no se han incorporado a la cultura de internet, ni pueden acceder a esas páginas ni saben cómo hacerlo, ii) las páginas web pueden ser bastante deficientes, bien porque la información que facilitan es limitada porque hay aspectos que la institución juzga que no es conveniente que se conozcan o porque están definidas como materia reservada o porque la *alimentación* de la página no se hace,

en algunos casos, con personas expertas en el manejo de la información que da o recibe por esta vía. Internet abre un campo extraordinario, pero las metodologías al uso para manejar la información que llega a las instituciones no están en muchos casos, o suficientemente explorada o no se ha experimentado lo suficiente para hacer de ella el mecanismo más eficaz, iv) los usuarios, sobre todo si se trata de facilitar datos, emitir opiniones o remitir documentación sensible, son poco proclives a utilizar este medio para relacionarse con las instituciones correspondientes, de tal manera que el uso real que pretende hacerse es, sobre todo, informativo, v) una crítica general es que Internet, y los métodos que se han construido asociados a su expansión, son instrumentos funcionales, válidos para algunas cosas, sobre todo de tipo informativo, pero difícilmente pueden convertirse en el instrumento de participación ciudadana que encuentra nuevas vías o la entronización de las buenas prácticas, basadas en la democracia directa. Cuando el argumento se presenta de esta manera, concluimos que los medios de la democracia electrónica no pueden constituirse en procesos de sustitución de los instrumentos o de los medios con los que se dota la praxis de la participación.

Acceder a más y a mejor información a través de los usos de la democracia electrónica, solicitar aclaraciones o incluso participar en foros interactivos con las instituciones son elementos sugerentes y formas nuevas de estar en contacto con las instituciones, pero la impresión que dan es que no pueden ser instrumentos de sustitución de la presencia física de los ciudadanos en las instituciones.

La democracia electrónica se rige con criterios de funcionalidad y eficacia, válidos para paliar el déficit de información, pero son difíciles de aplicar en todos los estadios como sustitutos funcionales de la cultura de la participación, y por supuesto, tal y como lo hemos apuntado, el conocimiento deja fuera a significativos sectores sociales porque o bien no saben utilizar la herramienta, no pueden o la confianza que tienen en ella es menor de la esperada.

Estamos, en definitiva, ante una herramienta, un instrumento válido e imprescindible para amplios sectores sociales —no para todos—, tiene un uso informativo dependiente de las características del instrumento y que no parece que pueda realizar más tareas que la de ser el instrumento imprescindible para la cercanía de la ciudadanía a la información que procede de las instituciones, donde la función que juega es que, en gran medida, suple la presencia física del ciudadano en ella, pero pretender que vaya más allá parece que no está al alcance de la tecnología de la democracia electrónica.

### 8.6.2. *Democracia de sondeos*

El segundo tipo de respuestas es el recurso a los sondeos de opinión. De hecho podríamos denominar a las democracias occidentales como *democracias de sondeos*. Los sondeos aplicados a las cuestiones de las que nos estamos ocupando pretenden co-

nocer las preferencias de los ciudadanos y sancionar, con el conocimiento que emite y se extrae de la opinión pública, los actos desarrollados por cualesquiera de los gobiernos que forman parte del sistema de gobernabilidad de sociedades complejas o de otros aspectos que están en estudio o por las orientaciones estratégicas que pretendan darse en el futuro inmediato.

Con los sondeos se juega para obtener dos cosas: i) conocer lo realizado por las diferentes instituciones que forman el gobierno de la sociedad y ii) conocer aspectos concretos para realizar en el futuro, más o menos cercano, políticas que se consideren relevantes.

En todos los casos, el sondeo transfiere a las instituciones el conocimiento alcanzado preguntando a la opinión pública, para poner en manos de los gobiernos conocimiento tácito y las expectativas de los ciudadanos. Obviamente, el sistema de sondeos accede a informaciones exhaustivas y éstas quedan relegadas a los despachos donde toman las decisiones.

¿Podría decirse que el sondeo es un sistema derivado de participación? En algunos aspectos, puede responderse positivamente, en tanto se dice que busca el conocimiento del ciudadano y solicita la participación para responder a las preguntas correspondientes, pero no debe olvidarse que los sistemas de prospectiva, por muy elaborados que estén, sirven para unas funciones determinadas pero no para otras, pueden usarse, por ejemplo, para conocer la opinión de la ciudadanía ante determinados planes del gobierno o buscar la respuesta del público ante hechos consumados o incluso emplearse para conocer el alcance de decisiones que vayan a tomarse en el futuro inmediato, pero el sondeo no es un plebiscito ni puede ser el sustituto de otras medidas y otros medios de participación ciudadana. Por otra parte, los sondeos definen caminos y traman respuestas que están ya predefinidas en las propias preguntas.

Con los sondeos ocurre lo mismo que con los medios de la revolución electrónica, están pensados para unos fines y no para otros, plasmar esta tecnología de ingeniería política como instrumento de participación es confundir planos y quizá aliviar la ineficacia institucional para tomar en consideración otro tipo de propuestas.

### 8.6.3. Foros ciudadanos

El tercer tipo de medidas son los *focus groups*. Éstos son foros de discusión creados para reflexionar alrededor de temas previstos por la institución pública o privada correspondiente. Las personas llamadas a ese tipo de foros son expertos elegidos por los conocimientos específicos que poseen de la materia, objeto de la discusión.

Los foros son formas de participación habituales, aunque no de forma exclusiva, están formados por ciudadanos cualificados a los que se somete a la opinión planes concretos elaborados por alguna institución pública, proyectos de ley, planes de ac-



tividad sectorial y así un largo etcétera. Se espera que a lo largo de la discusión que se propone, los participantes critiquen, profundicen, complementen o cuestionen el plan o los proyectos presentados a discusión.

Es esta una metodología que cada vez se emplea más. Los integrantes de los foros tienen la oportunidad de trasladar las opiniones en reuniones donde pueden profundizarse los temas objeto de la discusión. La ventaja es que: i) sirve a la institución correspondiente de test o survey piloto, ii) las respuestas y los estímulos orientan la actividad gubernamental, iii) le indican si la senda elegida es la propuesta y si el proyecto podría ser aceptado por la opinión pública, iv) le dicen que es lo que debe incorporar para alcanzar la legitimidad que busca.

Son iniciativas que buscan la participación, sabiendo que las dos características esenciales son: i) el carácter consultivo y ii) el carácter exploratorio de la consulta y la aceptación del marco que el propio *focus group* delimita con precisión. En ambos casos, son metodologías de participación dirigidas, simples, sin otras pretensiones que conocer la opinión del grupo reunido alrededor de la discusión sobre la problemática concreta.

Los puntos débiles de este tipo de participación se encuentran en dos hechos: i) la elección de los miembros. De hecho, hay metodologías directivas, específicas que explican cómo se elige a aquellos que deben opinar, pero al ser las posibilidades tan amplias no es inusual que los grupos tengan tendencia a elegir personas proclives a la manera como entiende el acto de la gobernabilidad el poder constituido. Por otra parte, ii) el carácter, como indicábamos antes, consultivo, indica que las reglas de juego que se propone deben moverse en los límites señalados por la actividad del grupo.

Con esa reflexión no queremos indicar que la actividad del *focus groups* no sea eficaz o interesante, pero sus limitaciones, tal y como constatamos, son evidentes. A modo de recomendación, podríamos sugerir que se puede tratar la cuestión de la extensión de los foros a múltiples actividades, fomentando, por ejemplo, la participación de más ciudadanos e incluso que puedan plantearse qué actividades de los gobiernos multinivel se someten a la metodología de la participación ciudadana. Por citar algunos ejemplos, incorporarlos en los planes municipales, forales o gubernamentales relacionados con la ordenación del territorio, políticas sociales, políticas de vivienda, medidas medio ambientales y así hasta un listado amplio, proyectos de ley, planes sectoriales, documentos estratégicos, etc. Creemos que es interesante experimentar con ese método, de tal modo que debiera incorporarse necesariamente esta técnica a los actos del proceso de toma de decisiones, pero siempre quedarán por resolver dos cuestiones: i) cómo elegir a los participantes y, sobre todo, ii) cómo los efectos de esa técnica difícilmente pueden movilizar más allá de un escaso número de ciudadanos.

#### 8.6.4. *Foros consultivos*

La cuarta actividad que sugerimos tiene que ver con las reuniones y acciones consultivas fomentadas desde los gobiernos multinivel para informar, recabar opinión y legitimidad de las medidas que están en estudio o que se tienen previsto tomar. Normalmente, los ciudadanos o las instituciones elegidas son aquellas a los que se consideran directamente implicados por los efectos previsibles del proyecto.

Es ésta una técnica de participación experimentada, por ejemplo, con la que han trabajado las autoridades locales en proyectos que tienen que ver con planes de urbanismo, construcción de nuevas viviendas, aplicación de normas subsidiarias, aprobación de grandes infraestructuras como carreteras, autopistas, centros comerciales, expropiaciones forzosas, etc. El método consiste en informar, consultar y atender los requerimientos de los ciudadanos afectados por el conjunto de los proyectos.

La práctica presenta a los afectados las razones de la afectación y establece caminos para escuchar y, en su caso, rectificar lo previsto en los proyectos originarios. Incluso, se da el caso de que algunas de las iniciativas pueden terminar en algún tipo de consulta o plebiscito dirigido al municipio afectado.

Lo que resulta menos extendido es la incorporación, a través de una norma de rango superior, de la obligatoriedad de la consulta o plebiscito dependiendo de la incidencia de aquello que quiera ponerse en práctica. Hay poco desarrollo legal de esta materia, de tal forma que en algunos casos la no obligatoriedad legal se sustituye por la voluntad política de las autoridades e instituciones públicas.

En este plano de la actividad hay un tercer tipo de actuación; la constitución de foros formados por asociaciones vecinales, grupos de intereses, clubes, fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, que se reúnen con las autoridades electivas, con objeto de tratar temas que incumben, por ejemplo, a todo el municipio. Con ese tipo de medidas se extiende la participación, aunque es verdad que el carácter consultivo y, en algunos casos, la elección de grupos o asociaciones alejadas del centro de la discusión quitan fuerza a ese mecanismo. Los ejemplos, fundamentales se encuentran en el nivel municipal. Es aquí donde se desarrolla la perspectiva pedagógica de la participación, entendiéndola como el proceso que se pone en marcha y concita nuevos territorios para la reivindicación de esta materia.

#### 8.6.5. *Participación institucional*

La quinta actividad se encuentra en el juego institucional que crea marcos formales de participación. La figura elegida y la que más se repite es la de los *Consejos Asesores*. Prácticamente, la mayoría de las actividades gubernamentales se dotan de ese tipo de mecanismos. Sus actividades están reguladas a través de Decretos y leyes es-

pecíficas. En los Consejos Asesores se encuentran expertos nombrados por la administración junto a funcionarios de alto rango procedentes del mismo Gobierno. La debilidad del mecanismo como instrumento de participación es patente. ¿Por qué decimos esto? Porque en los Consejos se concentran ciudadanos nombrados y elegidos con criterios técnico-políticos, siguiendo procesos de cooptación. Por otra parte, las funciones son limitadas, la frecuencia de las reuniones esporádica y el tiempo de trabajo que dedican a este rol es pequeño. El resultado es que los órganos, con frecuencia no cumplen con las atribuciones esperadas porque estructuralmente están pensados y diseñados para cumplir funciones limitadas en tiempo y espacio, encorsetadas en las funciones específicas. No queremos con esto decir que no sean interesantes como instrumentos de participación, pero si se quiere que cumplan con las funciones asignadas debiera dotárseles de un estatus claro, de medios para cumplir con sus funciones y de tiempo para dedicarlo a las atribuciones de Consejero.

#### 8.6.6. *Participación política y gobernanza*

El sexto grupo de actividades reúnen iniciativas de más calado político. Quizá la experiencia más comentada y estudiada de los últimos años en este terreno es la del presupuesto participativo de la ciudad brasileña de Porto Alegre. Esta experiencia suscita muchas miradas de los teóricos de la democracia directa, aunque el marco geográfico donde se desarrolla está ya marcando límites al poder de penetración o transferencia a ciudades como las de la Comunidad Autónoma Vasca. En estas experiencias se encuentran formas de democracia representativa con formas de democracia directa, con el objetivo común en ambos casos de generar un proceso participativo para la asignación del presupuesto municipal de la ciudad. En el proceso participan los ciudadanos que definen las prioridades, que después discuten con las autoridades, se fijan prioridades y que actúan sobre ellas. En todo caso, un proceso como la experiencia de Porto Alegre no ha podido escapar de las dificultades técnicas en la elaboración del presupuesto público, de las dificultades políticas y de las financieras. El resultado de la experiencia suele ser la firma del contrato político que se basa en la eficacia de las decisiones y en la responsabilidad, tanto del ejecutivo, como de los representantes de la sociedad civil.

La experiencia de Porto Alegre es difícilmente traducible a esquemas de nuestro sistema político, pero es verdad que el experimento introduce criterios de participación directa en hechos tan significativos como el presupuesto municipal a administrar.

Hay otras experiencias interesantes que fijan la dinámica de la intervención participativa en aspectos concretos de la vida ciudadana. Normalmente, son los aspectos que conciernen a actividades o necesidades estratégicas de la ciudad concreta. Es el caso, por ejemplo, de la ciudad de Mons en Bélgica donde se firma el *Contrato*

*para la Seguridad y la Sociedad*, delegando parcialmente la gestión de este Contrato en manos de los ciudadanos. En este caso, —hay otras treinta y tres ciudades belgas que han firmado contratos similares— se definen áreas de acción y se opera con ella. En este caso fueron cinco: Juventud, Ciudadanía, Desarrollo Social, Salud y Tecno-Prevención—.

En los casos de otras experiencias europea: Finlandia, Alemania, Inglaterra u Holanda, la participación ciudadana ha seguido canales relativamente parecidos: i) se han llevado a cabo en zonas expuestas a procesos radicales de reindustrialización y cambio estructural —Manchester, Wigan, Sunderland, Liverpool, Glasgow, Hamburgo, Helsinki, Tempere—, ii) se plasman en cuestiones concretas de la realidad, especialmente en aspectos conflictivos de las comunidades respectivas, iii) la participación y el contenido de las actividades se articula a través de Contratos o Convenios donde las instituciones han jugado un papel relevante y iv) la participación ciudadana se organiza a través de Consejos.

El modelo que se fragua ha mantenido la tensión entre la necesidad de la participación popular y la gestión del proceso global que se ha quedado en manos de las instituciones representativas.

### 8.6.7. Participación y gobernanza en la CAV

Con las seis formas citadas y analizadas recogemos el espectro que encierra el *enigma* de la participación, asunto que, como ya indicamos, no es pacífico y donde nadie parece haber dado con el *modelo definitivo*. En todo caso, del panorama podemos extraer algunas conclusiones aplicables a la experiencia del sistema de gobernanza de la Comunidad Autónoma Vasca.

- 1) No hay un conjunto definitivo de medidas. Lo habitual es combinar varias de ellas. No las hay no tanto porque el diseño técnico lo impida —nada más lejos de la realidad— sino porque estructuralmente las formas de participación de la democracia directa tienen dificultades de encaje en la formas de organización de la democracia representativa.
- 2) No hay un solo método ni una sola medida aplicable en cada caso. Lo más eficaz es tener en cuenta los objetivos que se quieren alcanzar con el plan o los planes previstos, los límites que están dispuestos a gestionar, los resultados que se esperan alcanzar y las expectativas creadas y cursadas.
- 3) Medidas como los instrumentos tecnológicos; páginas web informativas, páginas interactivas, sondeos de opinión, foros de expertos, foros de ciudadanos, son los instrumentos que pueden ser utilizados indistintamente, teniendo en cuenta que uno de los objetivos que deben perseguir es la transparencia y la evaluación de las medidas previstas y las medidas realizadas.

- 4) Medidas con mayor grado de implicación como la creación de foros consultivos municipales, plebiscitos o consultas concretas a las entidades de población afectadas por acciones de envergadura dentro del ámbito de vida, son otros mecanismos que debieran estar previstos y eventualmente propuestos en acciones legales y normativas, pero de las que se carece en la práctica de experimentación y donde hay poco desarrollo legal al respecto.
- 5) Fórmulas de compromiso social más directas como la participación ciudadana directa con atribuciones presupuestarias y programas específicos, basados en Contratos o Convenios, o en la gestión de planes concretos de acciones municipales, forales o del Gobierno Vasco, parecen hoy difíciles de plantear si lo que queremos es aunar objetivos factibles, eficacia, expectativas y resultados. Hacemos esta afirmación no porque no creamos que no puedan ser técnicamente factibles, sino porque no tenemos tradición histórica en ese tipo de acciones y actividades y porque la cultura política de la que el sistema de gobernanza vasco se ha dotado depende del funcionamiento de órganos y de organismos propios de la democracia representativa. Por otra parte, no parece a la luz de los datos empíricos al uso, que haya necesidad imperiosa de inventar en nuevas fórmulas de participación ni en una petición ciudadana de gran alcance.
- 6) Lo que sí se desea es que los órganos que se crean y los que existen deben ser evaluados, tanto cuantitativa como cualitativamente, con objeto de alcanzar el grado de eficacia y transparencia que demandan los ciudadanos.
- 7) Lo que a la luz de lo que venimos manteniendo resulta es la necesidad de dotarse de órganos autónomos de evaluación de las políticas públicas y de los órganos administrativos que se crean a lo largo del tiempo de institucionalización de la autonomía vasca. Creemos que en estos momentos, tanto lo que ya existe como lo que deba crearse depende, en gran medida, de la capacidad para construir organismos de esa naturaleza, cuya mirada técnica se dirige a las políticas públicas, a los instrumentos y a los órganos que se han ido creando a lo largo del tiempo. Insistimos en algo que llevamos manteniendo a lo largo del informe; quizá no se trata de crear instrumentos nuevos sino de aligerar y hacer eficaces a los que ya tenemos. El órgano que debe velar por esto es el Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas. A él debiera asociarse la revisión en profundidad de los órganos y mecanismos que hemos ido analizando.

## 8.7. Conclusiones

La paradoja de la reflexión que presentamos sobre la gobernanza es que ésta sabe que la democracia representativa, por sí sola, no da salida a la enorme energía social que se acumula en las sociedades civiles, pero sabe que la democracia directa es

el combustible imposible de utilizar con toda su riqueza en las condiciones actuales, cuando por otra parte, los problemas acumulados están interrogando al mismo sentido de lo que es la política en los tiempos que corren.

Lo que el modelo actual de gobernanza vasca nos enseña es que, a veces, se busca lo nuevo creyendo que en ello está la solución cuando probablemente no hay mejor solución que la que se construye en casa. El dilema vasco no está en re-interpretar permanentemente lo que ya se ha hecho sino en releerlo desde objetivos mensurables, que haga: i) de la transparencia el fiel instrumento de las expectativas construidas y ii) de la evaluación de los resultados, las columnas vertebrales del sistema. A veces es más que suficiente con hacer funcionar aquello que se posee incorporando algunos de los mecanismos previstos y desarrollados en las páginas anteriores, pero donde la participación está sujeta al sistema de evaluación que se constituye en el eje que debe definir el sistema vasco de gobernanza.

# 9. Evaluación en un sistema de gobernanza

## 9.1. Introducción

El Tratado de la Unión Europea, que recoge la idea de proximidad al ciudadano en la gestión pública, marca una referencia crucial con respecto a la importancia que la evaluación adquiere en cualquier proceso de gobernanza así como en la forma en que está evaluación debe llevarse a cabo. Se ha repetido en numerosas ocasiones a lo largo de este documento que la Administración pública precisa, además de una mayor apertura hacia los requerimientos de la sociedad, otras formas de actuación que hagan que la percepción del ciudadano acerca de la labor pública sea conocida y valorada.

Pues bien el propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas del proceso de gobernanza, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos. Esto exige que se valoren tanto el diseño, la gestión, la puesta en práctica y los resultados de las intervenciones llevadas a cabo. En palabras de González Laxe (2005), la evaluación cobra especial relevancia como mecanismo que legitima una intervención caracterizada, entre otros aspectos, por la transparencia, la eficacia, la eficiencia y la racionalidad.

La evaluación constituye una herramienta estratégica para una nueva gobernanza y es, al mismo tiempo, un signo de innovación y modernidad en la gestión pública. Más concretamente la evaluación resulta ser importante por dos razones básicas:

- i) Porque suministra información a todos los interesados a la hora de dar a conocer los resultados de diferentes políticas.
- ii) Porque tiene un efecto de retroalimentación en tanto que las conclusiones y recomendaciones de la evaluación son de utilidad para planificar futuras actuaciones y para introducir mayor racionalidad en la toma de decisiones.

Por otro lado, la evaluación de la políticas permite analizar otra serie de aspectos que aparecen en las actuaciones públicas y que engloban, desde el análisis de los objetivos hasta las acciones específicas llevadas a cabo, pasando por la capacidad de los agentes ejecutores a la hora de llevar a cabo las diferentes acciones, los procesos puestos en marcha para poder abordar las políticas, e incluso los efectos a largo plazo de las formas de actuación pública sobre la comunidad.

Todo esto significa, a la postre, que la evaluación cumple una serie de funciones clave en un sistema de gobernanza moderno, funciones que siguiendo de nuevo a G. Laxe (op. cit.) pueden identificarse como sigue:

- 1) La legitimación de la intervención. A fin de cuentas la evaluación sirve para analizar en detalle los efectos reales de las políticas sobre los ciudadanos.
- 2) El aumento en la transparencia del sector público.
- 3) La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, de forma efectiva.
- 4) La mejora de los programas de actuación.
- 5) El fomento de la eficiencia del sector público al permitir conocer los beneficios y costes de cada actuación.
- 6) La mejora en la coherencia y racionalidad en la toma de decisiones.
- 7) El impulso del aprendizaje y la innovación.

Instituir la evaluación de las políticas públicas es, por tanto, un objetivo ineludible en cualquier plan de gobernanza «al constituir la única forma de poder ofrecer una respuesta positiva a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos y de mejorar la calidad del gasto respondiendo simultáneamente a los retos de ciudadanía y de calidad democrática de nuestras sociedades» (Garde, 2006).

El Consejo Científico de Evaluación francés definió la evaluación como «una actividad institucional que tiene vocación de integrarse en la gestión pública y en el funcionamiento del sistema político» y esta constituye, a nuestro juicio, una forma sencilla y operativa de entender la evaluación, sin perjuicio de que entre otra sección de este documento se incluyan definiciones complementarias.

Evidentemente la evaluación de las políticas públicas no constituye, en sí mismo, una actividad novedosa. Forma parte, de una u otra forma, de la actuación del po-



der público desde hace ya mucho tiempo porque los poderes públicos, en democracia, siempre han tenido interés en valorar su propia actividad.

Sin embargo hay que resaltar que existe algo novedoso en la evaluación integrada en el sistema de gobernanza porque no se trata únicamente de que exista una evaluación en sí misma sino de que ésta se lleve a cabo de una manera tal que sirva para enriquecer la forma de actuación pública.

La evaluación no es ya sólo y exclusivamente el control financiero o el control de legalidad. La evaluación debe incluir, también, la valoración de los efectos de los programas puestos en práctica y de su incidencia en la solución de los problemas a los que dirigen su acción.<sup>1</sup>

Además al ser la evaluación una práctica más o menos generalizada en un sistema de gobernanza se convierte en un proceso de aprendizaje continuo, realizado de forma sistemática y con metodologías aceptadas con generalidad.

La evaluación, tal y como se ha comentado en un párrafo precedente, ha de servir de forma fehaciente para la transparencia del gobierno y para la profundización de la democracia.

## 9.2. Objetivos y definiciones

La larga historia de la evaluación de las políticas hace que existan muchas definiciones posibles de la misma máxime si se tiene en cuenta que la evaluación de una intervención pública puede dirigirse hacia la valoración de un programa, de un proyecto, de una reglamentación, etc. En cualquier caso, la evaluación tiene siempre como objetivo la búsqueda y recopilación de información y los aspectos sobre los que ha de incidir son básicamente los de:

- i) Coherencia en la intervención. Coherencia que debe ser entendida en un doble sentido: coherencia entre los resultados esperados de la intervención y los obtenidos con el resto de políticas, evitando que las políticas se anulen o entorpezcan entre sí. Y coherencia entre los objetivos previstos y los medios de toda índole (humanos, económicos, jurídicos) asignados a la intervención.
- ii) Eficacia o consecución de un determinado objetivo a coste mínimo incluyendo en la evaluación de los costes siempre que sea posible tanto los tangibles o monetarios como los intangibles.
- iii) Eficiencia o consecución de un determinado objetivo al nivel en el que realmente debería ser conseguido.

---

<sup>1</sup> Se volverá sobre este aspecto en otra sección de este documento.

- iv) Efectos de la intervención y análisis acerca de en qué medida los objetivos perseguidos realmente resuelven el problema que originó la intervención pública.

En lo anteriormente expuesto la evaluación tiene un sentido de juicio *ex post*. Se juzgan las políticas una vez que se han llevado a cabo.

El impacto previo o la evaluación *ex ante* ha tomado, sin embargo, carta de naturaleza a juzgar por informes tales como: *Impact Assessment in the Comisión, Guidelines* (2004), Cabinet Office: *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment* (2003), entre otros.

### 9.3. Evaluación *ex ante*

El análisis de impacto de las políticas realizado antes de que sean adoptadas se considera un mecanismo útil que ayuda a los gobiernos y que constituye una pieza relevante como referente para la evaluación *ex post*.

Lo que se propone con la evaluación *ex ante* es:

- 1) En primer lugar, identificar con claridad el problema que se pretende resolver así como los objetivos que se persiguen.
- 2) En segundo lugar, se trata de analizar las diferentes opciones existentes para poder abordar los objetivos y la realización de un análisis de las ventajas e inconvenientes de cada uno de los posibles mecanismos de actuación.

Tanto el Reino Unido como la Comisión Europea han defendido la necesidad de una evaluación *ex ante* pudiendo mencionarse como ejemplo que, en el Reino Unido, el Cabinet Office del gobierno se ocupa de comprobar que los departamentos ministeriales llevan a cabo su labor de regulación, una vez satisfecha la obligación de evaluación del impacto que su intervención va a generar sobre las empresas y las organizaciones sin fines de lucro. Según el criterio seguido en ese país solamente se deben aprobar nuevas normas regulatorias cuando:

- i) Se hayan tomado en cuenta otras alternativas y hayan sido rechazadas.
- ii) Se conozca, con certeza, que los beneficios de la regulación superen a los costes.

Esta perspectiva hace comprensible la afirmación de que la evaluación no es una función meramente técnica sino que constituye también, en sí misma, una política. Ciertamente ha nacido a la sombra del control presupuestario pero ha ido, a lo largo del tiempo, acrecentando su papel de instrumento político.

En 1996, Cornes y Sandler analizaron intervenciones públicas en las que se producía un fenómeno ciertamente preocupante. Los costes sociales de la intervención

eran superiores a los beneficios sociales. Esta «perversión» se generaba, entre otras razones, como consecuencia de las asimetrías existentes en la distribución de los beneficios y de los costes.

La idea, importante en sí misma, puede además ser complementada con otra que a menudo pasa desapercibida: existen situaciones en las que, incluso aún cuando se consiga la eficiencia en la intervención pública, no necesariamente el beneficio social agregado va a aumentar. Y esto es así porque el logro de la eficiencia no implica que la distribución de los beneficios logrados con la intervención pública sea coincidente con las preferencias que la sociedad tenga en torno a esta cuestión vital para la vida pública y política.

Más concretamente, los beneficios han podido quedar distribuidos de forma muy desigual pudiendo quedar beneficiados sólo un pequeño número de individuos o un determinado grupo social. La ilustración de ambas posibilidades se puede llevar a cabo imaginando políticas públicas en las que los gastos llevados a cabo se congregan básicamente en torno a partidas como las que siguen:

- i) Investigación.
- ii) Regulación y administración.
- iii) Puesta en vigor de las políticas y exigencia de cumplimiento.

Los tres tipos de servicios enumerados pueden ser caracterizados como bienes que, en teoría económica, se denominan de «naturaleza club» es decir bienes que no son rivales en su uso (cualquiera puede beneficiarse de los mismos) pero son excluibles (el sector público puede hacer que sólo ciertos grupos se beneficien pero no todos)<sup>2</sup>.

En estas circunstancias no está nada claro que la intervención pública pueda lograr mejorar la situación o lograr la eficiencia. De hecho nos encontramos en presencia de incentivos inapropiados porque el gobierno debe tomar decisiones acerca de cómo asignar recursos que no le pertenecen, a opciones alternativas que pueden beneficiar a unos grupos frente a otros.

Adicionalmente puede además presentarse un problema de asimetría: los grupos que reciben los servicios públicos no siempre son aquellos que realmente pagan por los mismos.

En aquellas situaciones en las que las actuaciones públicas reúnen estos dos problemas no está garantizado que la intervención gubernamental vaya a conseguir los objetivos deseados y está, por tanto, mucho más justificado, por no decir que es absolutamente imprescindible, llevar a cabo una evaluación ex ante de las regulaciones.

---

<sup>2</sup> Nótese la diferencia entre los bienes club y los bienes públicos puros definidos por el Premio Nobel P. Samuelson que se caracterizan por ser «no rivales» en el consumo y «no excluibles».

Como ilustración adicional de esta idea considérese el siguiente ejemplo:

<b>Extensión de la distribución de costes</b>			
		Reducida	Amplia
		Reducida	<b>I</b>
Amplia	<b>III</b>	<b>IV</b>	

El cuadro ilustra cuatro posibles situaciones. En la primera, los costes y los beneficios de la política pública sujeta a examen afectan a un grupo reducido de individuos. En la cuarta, por el contrario, tanto la distribución de beneficios como de costes afecta a un amplio grupo amplio de agentes. La situación es asimétrica tanto en el caso II como en el III. En el II, los costes se distribuyen de forma amplia (entre muchos individuos o grupos) mientras que los beneficios recaen en pocos individuos (o grupos). Y en el III ocurre lo contrario, la distribución de beneficios es amplia pero los costes se distribuyen entre un pequeño número de individuos o grupos.

Imaginemos proyectos públicos que se sitúan en la caja I del cuadro y preguntémonos acerca de las posibilidades existentes en torno a la cuestión de si se llevarán a cabo. Parece indudable que la respuesta dependerá de qué personas pertenecen a esos grupos y cuál es su poder político relativo.

Si nos hacemos la misma pregunta con respecto a los proyectos comprendidos en la caja II del cuadro habremos de concluir que son proyectos que tienen una gran probabilidad de ponerse en práctica. Y que incluso pueden ser llevados a cabo aún cuando los costes agregados en que hay que incurrir superen a los beneficios agregados. Si los costes están distribuidos entre muchos (apenas se darán cuenta y no habrá oposición) y los beneficios los disfrutan unos pocos que «pelearán» por conseguir que se pongan en marcha la probabilidad de actuar de forma que no se consiga la eficiencia es muy alta.

Analícemos ahora los proyectos incluidos en las cajas III y IV. Es muy poco probable que los caracterizados como los de la caja III se pongan en práctica en la realidad y esto incluso aún cuando fueran socialmente beneficiosos (es decir aún

cuando los beneficios de la actuación fueran mayores que los costes) y por último al analizar los comprendidos en la caja IV es fácil darse cuenta de que si tanto los costes como los beneficios recaen en los mismos grupos no existirá ningún problema. Se llevarán a cabo aquellos proyectos que realmente sean beneficiosos.

La ilustración aunque sencilla es muy ilustrativa, porque pone el dedo en la llaga en torno a la cuestión de la evaluación de los proyectos y planes públicos y, en particular, en torno a la cuestión de la evaluación ex ante como única forma de tener una opinión informada acerca de si:

- i) Todos los proyectos que se ponen en marcha merecen la pena porque los costes son inferiores a los beneficios generados y consecuentemente existe un beneficio social neto.
- ii) No hay ningún proyecto que debiera ser puesto en práctica (genera un beneficio social neto) y no llega a término porque los que tienen que soportar el coste del mismo tienen la suficiente «influencia política» como para evitar su ejecución.

Consideremos ahora otro tipo de dificultad. La oposición pública a ciertas medidas de política pública es algo habitual. En numerosas ocasiones la oposición se debe única y exclusivamente a cuestiones que podríamos denominar «re distributivas». Si ciertas acciones, políticas, iniciativas, derivadas del poder político cambian la distribución de la renta lo lógico es que los que salgan perjudicados protesten y, si tienen poder de influencia, eviten con su oposición a la medida que ésta se ponga en práctica aún cuando pudiera resultar socialmente eficiente. Es decir que aunque los beneficios totales generales por la acción o medida política pudieran ser suficientes como para «compensar» a los perdedores evitando que nadie saliera perjudicado sin embargo la acción pública deja de ejercitarse. Anticipar esta posibilidad de antemano es crucial si se quieren evitar cometer errores de diseño en la política, algo imprescindible para ejercer una eficaz gobernanza y para conseguir que los proyectos, planes, medidas que es preciso llevar a cabo (porque merece la pena que sean ejecutados) puedan llegar a buen término.

Anticipar esta posibilidad y hacerlo con transparencia es además la combinación adecuada para garantizar que la política haga lo que se supone que tiene que hacer.

Esta argumentación debe completarse con otra idea íntimamente relacionada. Supongamos una política pública que es eficiente, en el sentido de que los beneficios superan con creces a los costes en los que hay que incurrir para llevarla a cabo, pero que si se ejecuta implica que ciertos individuos o grupos de individuos empeoren su bienestar porque su nivel de renta se ve reducido. Supongamos también que disponemos de una función de bienestar social que nos describe las preferencias sociales con respecto a los distintos resultados de las medidas públicas. Puede acontecer, y no es algo infrecuente, que políticas eficientes no sean capaces de maximizar el bienestar social y no lo son porque no se han diseñado teniendo en cuenta los im-

pactos distributivos que generan. Si esto ocurre y no se tiene en cuenta, medidas de acción o planes y políticas que parecería que debieran ser ejecutadas conducirían a niveles de bienestar social colectivo inferiores al existente antes de la intervención pública. En estas circunstancias el resultado de la acción política no sería deseable desde un punto de vista social.

La moraleja es obvia. Los efectos sobre la eficiencia del sistema económico, medidos con variables puramente económicas de beneficios y costes, pueden no ser suficientes cuando la sociedad tiene unas preferencias sociales claras que incluyen en su función objetiva la cohesión, la distribución de renta más o menos justa o el impacto redistributivo de la acción pública. La buena gobernanza no puede olvidar este asunto que le conducirá, además de hacer evaluación *ex ante* a impulsar, siempre que sea preciso, una combinación de medidas en lugar de una sola.

Y esta es otra conclusión también relevante. La combinación de medidas de acción es una de las formas en las que pueden obviarse los dos problemas que hemos venido mencionando, el de la asimetría en el reparto de los beneficios y los costes y el de la separación entre los efectos de eficiencia y de distribución. En lugar de una única política, que puede ser difícil poner en práctica por diversas razones como las ya mencionadas, aún siendo beneficiosa para la sociedad en su conjunto puede ser necesario diseñar un conjunto de acciones que, en su combinación, logren la unanimidad acerca de la conveniencia de las mismas.

Actuar desde el sector público de forma eficaz y aumentando el bienestar social es una tarea difícil y compleja. No es, por tanto, de extrañar que la gobernanza exija, no sólo una evaluación de resultados *ex post* sino también *ex ante*, y además un análisis pormenorizado y diferenciado de los impactos que las medidas ocasionan no sólo sobre la eficiencia sino también sobre la equidad.

Es preciso sin embargo que todo lo anterior quede englobado dentro de una idea básica. Las compensaciones per se no deben constituirse en el instrumento a través del cual llevar a cabo la acción pública en sociedades complejas como la CAPV. Estas tienen que ser el resultado de estudios cuidadosos donde pueda apreciarse con la mayor claridad, detalle y minuciosidad quién, cómo y por qué es merecedor de las compensaciones.

## 9.4. El nuevo paradigma de la gobernanza pública

Bovaid and Löffler, (2003) definen la gobernanza pública como «la forma en que muchos agentes implicados (*stakeholders*) interactúan unos con otros para influir en su calidad de vida».

Estos mismos autores definen la buena gobernanza como «la negociación por todos los agentes interesados en un tema (área) de resultados de política pública y de principios de acción pública que se ponen en práctica y son evaluados de forma regular en el tiempo y por todos los agentes interesados».

Si se la compara con el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NPM en su versión inglesa) que dominó las década de los ochenta y primeros años noventa del pasado siglo la perspectiva de la gobernanza está mucho más orientada hacia comprender el proceso de toma de decisiones públicas como una actividad de múltiples agentes interesados en lugar de en una actividad gubernamental con un proceso de negociación difuso. Además, estas dos definiciones sugieren que el propósito de la gobernanza pública no es únicamente un esfuerzo por mirar hacia dentro del sector público y asegurar una gestión adecuada sino un esfuerzo por focalizar el análisis en los resultados de la política pública que son valorados por agentes externos implicados e influidos por sus efectos.

Por tanto las tres características de la gobernanza pública, en comparación con el paradigma de la Nueva Gestión Pública son:

- i) El énfasis en las interacciones entre muchos agentes implicados.
- ii) La focalización en los resultados más que en los productos.
- iii) El énfasis en la calidad de los procesos a través de los cuales se toman las decisiones.

Esta última noción de la calidad de los procesos es crucial porque tal y como se ha argumentado en otros capítulos de este documento la gobernanza en sociedades complejas hace que a través de las interconexiones e interdependencias se generen procesos de toma de decisiones cambiantes y cada vez más sofisticados y en los que hay involucrados un mayor número de agentes.

Tradicionalmente la NGP (NPM) se ha centrado en el análisis de la eficiencia, de la efectividad en costes, de la elección de los usuarios, y estos objetivos siguen siendo válidos desde la perspectiva de la gobernanza. Sin embargo, han dejado de constituir los objetivos fundamentales y son tomados en cuenta como instrumentos potenciales para la consecución de objetivos más importantes.

#### *9.4.1. Una forma de evaluar la calidad de la gobernanza*

Löffler E. Bovaird, T. y Parrado Díez, S. (2004) sugieren dos direcciones complementarias a la hora de evaluar el sistema de gobernanza.

En primer lugar, explorar los métodos para evaluar los resultados en torno a la calidad de vida que es lo que realmente importa a los ciudadanos de una determinada área geográfica.

En segundo lugar, explorar en qué medida los procesos de interacción entre los «interesados» se corresponden con las normas acordadas.

Conviene resaltar que esta propuesta, tal y como lo aceptan los autores, es relativa por cuanto que tanto los estándares incluidos en el análisis de la calidad de vida como en relación de la calidad de los procesos de interacción son específicos a los agentes interesados así como al contexto en el que interactúan. Se puede contemplar, por tanto, como algo no impuesto desde fuera sino algo interno y por tanto basado en valores que son importantes para los *stakeholders*. Los dos componentes sugeridos son:

- a) La calidad de vida de los ciudadanos.
- b) El nivel de conformidad con los principios de la gobernanza.

La literatura en torno a estos dos componentes y, en particular, en torno al primero ha crecido en los últimos años. Podría afirmarse que en la actualidad hay consenso en que para evaluar la calidad de vida es preciso tener en cuenta, de forma exhaustiva, los siguientes elementos:

- Salud.
- Seguridad Pública.
- Prosperidad económica y empleo.
- Integración y bienestar social.
- Disfrute de ocio y cultura.
- Capital humano y aprendizaje a lo largo de la vida.
- Movilidad y accesibilidad.
- Vivienda y confort.
- Medio ambiente habitable.

Nótese que la gobernanza no debe preocuparse por evaluar si los servicios públicos han sido o no provistos adecuadamente sino en sí los efectos que se han pretendido conseguir en torno a los elementos mencionados en la lista precedente se han conseguido o no.

Obviamente existe discusión en torno a cómo decidir si se han conseguido o no los objetivos propuestos. Este es un debate acerca de valores, tanto políticos como sociales, además de un debate en torno a cuestiones técnicas y, por tanto, es lógico que se produzcan desacuerdos y discusiones.

Lo importante, sin embargo, es reconocer que hay que detenerse en el análisis de las reglas, estructuras y procesos que constituyen los principios de la gobernanza pública y en los que debe llegarse a un acuerdo.



Con respecto al nivel de conformidad con los principios de la gobernanza, parece natural admitir que, en cualquier contexto, los siguientes elementos formarán parte de estos principios.

- Toma de decisión democrática.
- Participación de los ciudadanos y *stakeholders*.
- Transparencia.
- *Accountability*.
- Inclusión social e igualdad de oportunidades, de uso, de costes, de acceso para los grupos más desfavorecidos.
- Tratamiento justo y honesto hacia los ciudadanos.
- Deseo y capacidad para trabajar en conjunto.
- Habilidad para competir en un contexto global.
- Respeto a las leyes.
- Respeto al derecho de los otros.
- Respeto a la diversidad.
- Sostenibilidad de las políticas.

Pues bien, la evaluación de la gobernanza se puede llevar a cabo a través de un examen cuidadoso de:

1. El grado de consecución de que cada uno de los elementos que componen la calidad de vida.
2. El grado de cumplimiento de cada uno de los principios mencionados.

Podría argumentarse que este proceso exige una excesiva subjetividad o incluso que es enteramente subjetivo. Y ciertamente, al depender de los juicios de los ciudadanos y agentes interesados, la subjetividad está presente. Sin embargo el proceso se puede estructurar y explicar introduciendo ponderaciones y haciendo que las mismas sean públicas a la hora de agregar los juicios emitidos acerca de los diferentes elementos.

Por otro lado y aún reconociendo la dificultad hay que admitir que lo que cierto es que este tipo de análisis es mucho más complicado y difícil de ser convertido en rutina; no se trata, como cuando se mide eficiencia, por ejemplo, de aplicar listas de criterios y de ir comprobando si se satisfacen o no, sino de concebir formas en que se ponderan los juicios de los diferentes agentes o grupos de interesados, se garantiza la transparencia y se garantiza el cumplimiento de las reglas imbuidas dentro de los principios de la gobernanza.

La metodología de puesta en práctica de un proceso de evaluación como el sugerido exige:

- i) En primer lugar una recogida de información primaria acerca de las percepciones de los *stakeholders* en torno a las dimensiones enunciadas al hablar de la calidad de vida.
- ii) En segundo lugar, una recogida de información también primaria acerca de las percepciones de los procesos de la gobernanza pública y;
- iii) En tercer lugar el uso de información secundaria como elemento complementario y en numerosas ocasiones relevante.

La evaluación por tanto no resulta algo automático basado en indicadores más o menos fáciles de construir y que siempre pueden cuantificarse. Por el contrario, la evaluación exige de un proceso en el que se requiere la recopilación de información masiva, la elaboración de esta información de forma adecuada y de un acercamiento a las preferencias de los *stakeholders* cuidadosa.

### 9.4.2. *Evaluación e institucionalización*

La evaluación, para poder jugar el papel que se le atribuye en la nueva gobernanza, precisa de su integración en los procesos institucionales. No se trata de que la evaluación se lleve a cabo de forma aleatoria, ocasional y por personas que no tienen una formación específica en el asunto. Por el contrario la opinión más común en torno a este tema insiste en que la evaluación debe institucionalizarse lo que exige además de la necesidad de una formación específica en evaluación de la necesaria profesionalización de la función pública. Es también imprescindible la creación de una masa crítica, la aparición de publicaciones especializadas en evaluación y el intercambio de las buenas prácticas.

Todas estas ideas aparecen recogidas en los planes acerca de la creación de la Agencia Estatal de Evaluación. Los planes diferencian claramente la función de evaluación de la función de control que en la CAPV tiene ya su estructura y forma de operación y su órgano específico el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

No se descarta la necesidad de creación de una agencia de evaluación al nivel de la CAPV aunque, obviamente, un paso en esta dirección precisaría de un análisis previo serio y riguroso en el que se contemplaran: i) las estructuras de la futura agencia, ii) la formación de los recursos humanos, iii) la cooperación en materia de evaluación de los diferentes órganos públicos y iv) la puesta en marcha de los primeros diseños evaluativos.

# Conclusiones.

## Hacia una filosofía pública de la gobernanza vasca

Nuestro discurso alrededor de la gobernanza vasca está articulado desde cinco principios básicos que nos permiten sostener la perspectiva que resumimos en esta sección. Los principios definen, desde nuestro punto de vista, una nueva filosofía pública a cerca de la gobernanza. Hemos definido el sistema vasco desde los principios de la complejidad, la diversidad, la interdependencia, la responsabilidad y la innovación. A lo largo de nuestra exposición se detectan tres planos problemáticos importantes; la coordinación del sistema, la participación de los ciudadanos en la administración y la evaluación de los procedimientos y acciones que lleva a cabo el poder público.

El desarrollo del análisis y del plan de acción descansa en el reconocimiento de que el *gobernar de los gobiernos*, en el caso de la CAPV —gobiernos local, territorial, autonómico, estatal y europeo—, es necesario pero insuficiente. Y esto es así porque se redescubre el papel de los poderes públicos y privados que existen en esta sociedad: legales, financieros, económicos, informativos, tecnológicos, morales y cívicos. Todos ellos son indispensables para definir el sentido de la gobernanza en la sociedad vasca.

La nueva gobernanza registra el cambio sustancial en el modelo de relación que se establece entre los poderes público y privado. Ésta resalta los poderes, las capacidades y los recursos en posesión de los actores sociales que hay que despertar y

aprovechar para la realización de las metas comunes. Tenemos claro, y así lo hemos recogido en este estudio, que la gobernanza es el proceso directivo de coproducción y corresponsabilidad de gobierno y sociedad. En este modelo gana protagonismo el papel de los ciudadanos, de tal suerte que el gobierno se parece cada vez más a una «agencia» de coordinación de los poderes sociales. Cambia también el patrón directivo de la sociedad que transita desde el patrón jerárquico a otro interdependiente, de uno centralizado a otro descentralizado y organizado de forma reticular. La red es la forma visible de este nuevo modelo de organización.

El supuesto del que partimos es la existencia de una sociedad competente y responsable, una sociedad abierta y madura, tanto en las instituciones que componen el mundo privado como en las que componen el mundo público. La sociedad otorga mucha importancia a valores como los derechos de los ciudadanos, la competitividad de las agencias públicas y privadas, el grado de capital social alcanzado o la práctica de la innovación por parte de todos los agentes. El principio que rige es que a mayor autonomía, menor posibilidad del gobierno para orientar la dirección de la sociedad. El resultado es que estamos ante un proceso político-social más que gubernamental, en el sentido de que al abordar los asuntos específicos de interés social el peso del gobierno o de la sociedad cambian según las capacidades y según el interés que cada uno tiene para atender el problema.

El éxito de un sistema de esta naturaleza, depende de la madurez y de la capacidad de innovación de la sociedad y del gobierno, de tal suerte que el éxito está condicionado por el grado de autonomía y fortaleza alcanzado por una u otra agencia y unos u otros agentes. El equilibrio de la relación es superior cuando la naturaleza y las funciones de las agencias se sostienen desde la riqueza institucional que segregan unos y otros, así como con la madurez con la que impregnan la praxis institucional.

En estos casos, las instituciones viven de préstamos, se interpenetran y se *contaminan las unas con las otras* desde el campo competencial que dominan y controlan. Si, por diversas circunstancias, se produjese el desequilibrio, bien por el mayor peso de la sociedad frente al gobierno, o por la miniaturización de la primera frente al segundo, la sociedad sufre el proceso de *estatalización* que ciertamente resuelve algunos problemas de gestión de los asuntos públicos, pero que somete a los intereses sociales a procesos de inmadurez, parálisis, mimetismo y escasa creatividad, probablemente poco recomendables a medio plazo, tanto para la sociedad como para el gobierno.

Lo que indican los hechos es que la filosofía pública de la nueva gobernanza expresa que construirla es una tarea que implica dinamizar la capacidad de todo el sistema social y que implica al Estado, al mundo empresarial, la sociedad política y la sociedad civil.

## La filosofía pública vasca

En nuestro caso construimos la comprensión de la gobernanza vasca desde los cinco principios que hemos desarrollado a lo largo del informe; i) complejidad, ii) diversidad, iii) interdependencia, iv) responsabilidad e v) innovación.

Los principios componen la arquitectura argumental básica que tiene como objetivo el diseño del contrato social en el seno de la sociedad, un contrato, cuyos ejes, articulados y contenidos los hemos definido en este estudio. Estos son: i) la coordinación del sistema administrativo vasco, ii) las nuevas formas de conectar y fomentar la participación entre la administración, la ciudadanía y las organizaciones privadas y iii) el sistema de evaluación que permite crear un marco de reflexividad y control de lo realizado y lo proyectado dentro del orden gubernamental.

El objetivo es el buen gobierno, es decir, un gobierno basado en la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad capaz de responder a las características básicas del sistema, entre otras al incremento de complejidad. Éste requiere, incorporar nuevos lenguajes que se reconocen en las características de nuestro tiempo y que expresan el proceso de innovación que experimenta el sistema vasco y una manera de comprender la gestión de los asuntos que conciernen a la relación entre ciudadanos y gobierno.

El deseo de que las buenas ideas creen buenas prácticas está en la base del desarrollo del sistema y de los modelos de acción pública que proponemos. La mayor dificultad del contrato social que proponemos descansa sobre una paradoja; las herramientas de las que disfruta el sistema no se corresponden con los instrumentos de los que dispone para hacer viables los objetivos que persigue. De hecho, el lenguaje dominante cita profusamente, entre los términos preferidos, valores como la eficiencia, la democracia, la participación de los ciudadanos en las instancias gubernamentales y la representatividad de los intereses públicos y privados. Lo que ocurre es que, como dice la experiencia, éste y otros términos, no son fáciles de traducir a programas y a acciones concretas con los que hacer viables un buen gobierno.

Hay, una tensión entre lo que se pretende, las herramientas creadas para conseguirlo, la gestión de los objetivos y la realización de los mismos.

La Comunidad Autónoma del País Vasco, siguiendo la estela abierta por el *Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa*, establece la necesidad de construir un marco de acción para crear el sistema de buen gobierno que desarrolle el modelo institucional basado en buenas prácticas.

La herramienta elegida es la gestación del modelo de gobernanza que actúe desde el diagnóstico de los problemas detectados hasta los objetivos que pretenden alcanzarse. El contrato social que proponemos reconoce, como ha quedado establecido en el estudio, el grado de complejidad institucional de la administración vasca,

la diversidad del marco competencial sobre el que desarrollarse, el grado de interdependencia alcanzado por y entre las administraciones que toman decisiones en el territorio de la Comunidad Autónoma, la responsabilidad institucional y la capacidad de innovar de los agentes y las agencias citadas.

De esta manera, se aúnan, en el sistema de gobernanza, los cinco principios que gestionan y promueven los planos del modelo institucional multinivel. Estos planos se cruzan con el diagnóstico y con los requerimientos estructurales del sistema institucional de las políticas públicas, permitiendo concluir que el contrato reúne el triple reconocimiento de los niveles en los que se desenvuelve el sistema de gobernanza: i) micro, ii) meso y iii) macro.

Micro porque las relaciones de los entes locales con la administración foral y la administración autonómica conforman una compleja realidad donde el grado de coordinación es el idóneo para el cumplimiento de los objetivos perseguidos. Meso, porque el poder político y funcional de la administración foral conforma el pilar del sistema administrativo vasco y le otorga las características más significativas. Por otra parte, las Diputaciones no son entes con funciones exclusivamente representativas sino que ostentan poderes políticos objetivos que le dan al sistema un grado alto de plasticidad. La existencia del nivel meso introduce dificultades añadidas al sistema de gobernanza. Es por eso por lo que la coordinación, la participación y el sistema de evaluación de las políticas públicas se constituyen en elementos de *urgencia* administrativa en el sistema vasco. El nivel macro está integrado por las competencias que desarrollan los ámbitos de la administración autonómica vasca, pero no sólo por ellas. A él debiéramos sumarle la incidencia que en el modelo autonómico español tienen las competencias del Estado y, por supuesto, las europeas que inciden en el marco administrativo.

## Principios de la filosofía pública

### *Complejidad*

A nadie se le escapa que estamos ante un entramado administrativo e institucional que atesora un grado elevado de complejidad, máxime cuando la proliferación de ámbitos competenciales se suma a la densidad institucional<sup>3</sup>. El riesgo es que en un sistema tan complejo se provoquen desajustes institucionales por la invasión de competencias de unas administraciones frente a otras.

---

<sup>3</sup> No parece necesario detenerse, por ser sobradamente conocido, en la importancia que la LTH ha tenido en la generación de esta problemática.

En este panorama, la complejidad no sólo cumple con la regla de oro, sino que el juego competencial plantea dificultades insoslayables al sistema de organización de la complejidad administrativa. En términos económicos, podemos decir que hay exceso de oferta, o dicho de otra manera, muchas instituciones comparten competencias y no resulta fácil delimitar a quién corresponden unas, dónde comienzan las de los otros y dónde terminan las de todos los demás. De ahí, el riesgo que tienen organizaciones de esta naturaleza de duplicar funciones y servicios e incrementar la ineficacia administrativa.

La complejidad provoca tres consecuencias relevantes: i) la proliferación administrativa; ii) la sobreoferta de servicios y iii) la creciente interdependencia.

El hecho clave, es que las características del modelo administrativo requiere de tres instrumentos:

- i) Claridad competencial. Se trata de precisar qué administración hace qué, cómo, por qué y para qué.
- ii) Incorporación del principio de subsidiaridad. Este no es un objetivo fácil de alcanzar porque las administraciones no son sólo instituciones de gestión y representación política sino instituciones en competencia, especialmente cuando el uso partidario invade los espacios de gestión administrativa para transformarlos en escenarios donde imperan las leyes del mercado. En estos casos, se construye el imaginario donde, aparentemente al menos, la política lo puede todo y puede con todo, incluso cuando si de hacer promesas se trata.
- iii) Liderazgo. Este valor es necesario, más aún si se administran sociedades de dimensiones asequibles con el intrincado marco institucional. Responder a la cuestión de quién pone en marcha qué, para qué, por qué o cuáles son las prioridades sociales, políticas o económicas de una sociedad no depende de la capacidad de ésta para construir preguntas y respuestas, sino de tomar decisiones después del momento reflexivo, decisiones que deben alcanzar el nivel óptimo y que precisan del cumplimiento de tres condiciones: i) conocimiento institucional, ii) autoridad para *imponer* las decisiones y iii) liderazgo institucional.

Coordinar la complejidad no es un requisito de la retórica pública, sino la expresión del orden de prioridades que la sociedad vasca se da a sí misma basándose en la autoridad y el liderazgo. No son baladíes estas afirmaciones porque ningún plan de gobernanza obtiene los objetivos que persigue sino resuelve antes la cuestión de cuál es el orden de prioridades que persigue y ancla éstas a principios de autoridad y liderazgo.

En todos los casos, donde se dan situaciones de complejidad administrativa, la coordinación es una necesidad para que el sistema no se «estrangule», aunque suele

ocurrir que ésta, por sí misma, no es suficiente sino la sumamos los elementos ya citados, es decir: i) la definición de prioridades, ii) la autoridad y iii) el liderazgo. De lo que se deduce, entre otras cosas, que una iniciativa necesaria para lograr la gobernanza es el impulso consolidación de órganos de formación de los líderes públicos; algo que podría lograrse transformando el IVAP en una institución clave capaz de proporcionar al sistema público de capital humano específico con competencias en el ejercicio de la autoridad y el liderazgo.

### *Diversidad e interdependencia*

El análisis de la administración vasca retrotrae a las siguientes tres cuestiones: i) el valor de la diversidad; ii) el grado de interdependencia y iii) la interconexión entre unas y otras administraciones.

Cualquier conocedor de la realidad social, política y administrativa sabe, con precisión, que la complejidad del entramado no significa autonomía plena de las administraciones sino, antes al contrario, llama a la interdependencia. Los 228 Ayuntamientos, las tres Diputaciones y los Departamentos de la Administración General-Central comparten competencias normativas y competencias ejecutivas.

Esto, sin entrar a realizar el análisis pormenorizado de las competencias de cada cual, indica un grado elevado de interconexión interdependiente, de tal manera que podemos decir que la competencia crea interdependencia e interconexión entre unas y otras administraciones. La competencia también separa, especialmente sino se ordenan los ámbitos jurisdiccionales de unas y otras administraciones.

Hay dos vías desde donde este hecho termina imponiéndose; una de ellas la utilización del gasto para suplir ámbitos de los que inicialmente se carece —por ejemplo, uno de los más obvios es la investigación— o bien la gestión y ejecución es aplicable a otra administración. El segundo camino es, obviamente, la sustitución en el uso de la competencia o, en otros casos, la invasión competencial.

La realización de la diversidad está condicionada por multitud de relaciones que presuponen miles de interacciones que vinculan a los ciudadanos entre sí, a los ciudadanos con las instituciones y a las instituciones entre sí.

El cuadro formado por las interacciones múltiples supone la existencia de procesos concretos que definen, cuando no diagnostican, problemas sobre los que el sistema público político debe pronunciarse. Analizar cada uno de ellos, darles la prioridad que les corresponde, definir el ámbito que se ocupa del problema, la unidad de gasto que financia el coste de la atención o establecer los criterios de participación de los administrados, creando indicadores de evaluación de la acción, son los requisitos que juzgamos básicos para comprender cómo actúa en la práctica el sistema de buenas prácticas. En éste, los actores son ciudadanos que expresan necesi-



dades, solicitan los servicios y son los destinatarios del ejercicio del poder político, sea a través del diseño de políticas públicas o de los mecanismos pertinentes de financiación de las mismas. El resultado es que el análisis de las acciones constituye el tercer pilar sobre el que es preciso pronunciarse.

Las instituciones producen acciones —públicas y privadas— y el conjunto de ellas crea el entramado de medidas que configuran *la* actividad. No olvidemos que un plan de esta naturaleza es el conjunto de acciones y medidas dentro del orden de prioridades que promueven buenas prácticas. Por último, en el análisis del sistema encontramos estructuras, procesos, actores y acciones que necesitan crear estructuras específicas, sea en forma de planes de actuación, planes estratégicos o políticas públicas que pueden dar lugar a estructuras institucionales específicas.

En resumen, la complejidad del entramado promueve la interdependencia y provoca diversidad. Unas y otras se organizan mediante relaciones múltiples de interacción, se apoyan en acciones específicas de individuos, producen procesos concretos y singulares, crean estructuras específicas con objeto de resolver los dilemas y las preguntas a las que dan lugar los procesos de construcción institucional. El objetivo, en todos los casos, es crear buenas prácticas que incrementen el bienestar de los ciudadanos. Buenas prácticas que a la postre lo que logran es que los «fallos de mercado» que debe subsanar el sector público en economías mixtas como la de la CAPV no se vean fortalecidos por los «fallos del sector público» que aparecen con demasiada frecuencia y que hacen que a la postre el bienestar ciudadano no sea el que debería y podría alcanzarse si la regulación y la provisión de bienes y servicios públicos se llevara a cabo de acuerdo con los principios de gobernanza.

Cada una de las dimensiones descritas —local, foral, autonómica— se corresponde con diferentes ámbitos —los denominamos micro (Ayuntamientos), meso (Diputaciones) y macro (Administración General autonómica)—. Cada una está atravesada por planos diferentes.

La representación de la arquitectura formal significa que cada individuo interactúa en el marco general de relaciones e interacciones múltiples. Por ejemplo, se relaciona con otros individuos, con el Ayuntamiento de su localidad de referencia, contacta con la actividad de los entes forales y se relaciona con ámbitos como los de la administración central que describe el Gobierno Vasco, la administración del Estado y con algunas iniciativas cuya procedencia es la UE.

Un modelo de esta naturaleza, como se ha adelantado a lo largo de estas páginas, tiene condicionantes que conviene tener presente cuando hay que crear la arquitectura específica. Los más relevantes, de entre los citados, son la complejidad, la interdependencia y la diversidad y los más evidentes de entre las analizadas: i) el «disputado» marco competencial; ii) el minifundio de muchas de las acciones que definen los marcos; iii) la confusión en las políticas públicas; iv) la repetición en la

oferta de servicios públicos, bien sea por la ausencia de coordinación o por el orden de prioridades, muy confuso o sensible a las variaciones de la política interna; v) el incremento del gasto con servicios más caros, aunque no por ello más eficientes; vi) la ineficacia en la gestión de algunos servicios públicos; vii) la sobreinstitucionalización del modelo administrativo con el exceso de oferta institucional para tratar asuntos similares o viii) el incumplimiento del principio de subsidiariedad; ix) la falta de formación específica de los responsables públicos, X) la facilidad para actuar con criterios partidistas y con una «red de intereses» que no necesariamente coinciden con el objetivo social.

Es decir, las características estructurales de la organización interna de la CAV funcionan como condicionantes, con el peligro de que no puedan resolver los problemas que ellos plantean. La creación de consensos básicos que sostengan marcos de lealtad institucional en el contexto que nos ocupa, no es una tarea sencilla, aunque sí clave para el buen gobierno y la gestión del sistema diseñado.

El hecho requiere la creación de una red con nodos múltiples que son la expresión del grado de densidad alcanzado en el uso de los diversos ámbitos administrativos. Las relaciones en las redes, en algunos casos basadas en competencias entre diversos ámbitos, generan tensiones que no se resuelven institucionalmente, ni a través de mecanismos de colaboración interinstitucionales y se trasladan a la ciudadanía, creando confusión y la pérdida de confianza en la labor de las instituciones en la búsqueda de buenas prácticas.

### *La responsabilidad institucional*

El principio de responsabilidad institucional incluye en su definición la asunción de responsabilidades en el proceso de toma de decisiones, la necesidad de clarificar el marco competencial de cada una de las diversas administraciones, la obligación de definir el papel asignado a los agentes y agencias integradas en la sociedad civil y, por supuesto, el rol de la ciudadanía como agente activo de la red de participación. Todos ellos constituyen los requisitos básicos del sistema de gobernanza para la CAPV.

La relación entre los planos micro, meso y macro, define el rostro visible de la complejidad vasca. Es verdad que es, precisamente, este hecho lo que da riqueza institucional al marco de gobernanza, pero a la riqueza de matices le acompañan la complejidad de la relación y la coordinación entre unos y otros niveles. Ciertamente pensamos que no puede comprenderse el sistema de gobernanza sin comprender los contextos que definen la proliferación institucional y probablemente la consecuencia más destacada, la sobreinstitucionalización de la sociedad vasca, junto con el hecho de que dado el tamaño tan reducido de la sociedad, la creación de redes de intereses privados «perversos» constituye un peligro real aunque fácilmente detectable con un buen sistema de gobernanza.

El resultado es la conexión entre sociedad política —sociedad administrativa— sociedad civil y ciudadanía, articuladas a través de la densa red institucional apoyada en el usufructo que concede el control de los recursos públicos a la densa red de políticas públicas. Este sistema, como venimos advirtiendo, tiene peligros; el mayor de ellos es el desgaste del sistema de relación que engrasa el funcionamiento del modelo.

Si se produce esto, la administración sufre de crisis generalizada de creatividad y de cierta fatiga de materiales porque el incremento de las demandas desde la sociedad civil son difíciles de responder para una administración preparada para surtir de respuestas al grado de peticiones de la ciudadanía, pero no tanto para el incremento de peticiones provocadas, en gran medida, por el carácter prolífico de la administración.

Reiteramos algo que hemos sostenido a lo largo del estudio, la administración dispone de dos recursos básicos para abordar la situación; el dinero y la norma. En todas las situaciones previstas, la complejidad si quiere ser tratada con los instrumentos de los que disfruta genera más complejidad y los instrumentos administrativos y los medios materiales de los que disponen las administraciones se mueven con más lentitud de los que la ciudadanía demanda. El corolario es el déficit entre lo prometido, lo previsto y las posibilidades reales de atender las expectativas generadas por los procesos citados, amen de la posibilidad, ya mencionada, de que los objetivos no sean necesariamente los que maximizan el bienestar social.

El tratamiento de la complejidad incide en tres planos: i) en el de las expectativas cumplidas y no cumplidas; ii) en el de la legitimación del sistema administrativo y político acostumbrado a recibir consentimiento ciudadano a cambio de cumplir promesas realizadas y iii) la posibilidad de tratar los problemas que los ciudadanos catalogan como tales y a los que la administración aspira a dar «soluciones».

La innovación en los territorios de la complejidad de los sistemas de gobernanza, no sólo tienen que ver con la búsqueda de soluciones a los problemas detectados, sino de remedios que renuevan la caja de herramientas de la que dispone la administración. Esto quiere decir que hay «cosas» y «soluciones» que pueden darse y otras que no son posibles.

La innovación es el proceso de aprendizaje que se refiere a individuos aprendiendo a resolver problemas en interacción con otros individuos que, en ese proceso aplican, intercambian, buscan y crean conocimiento. Los espacios donde esto ocurre son «espacios interactivos de aprendizaje». Estos se pueden constituir en muchas partes: sin duda en la administración, en las empresas, en la interacción entre éstas y los equipos de investigación, en el espacio público, en las acciones de intercambio de ideas entre agentes sociales y grupos académicos. En los espacios interactivos de aprendizaje pueden identificarse algunos factores útiles como, el apoyo a incentivos

grupales a la innovación, el fomento de la libertad de pensamiento y acción para determinadas personas; la construcción de espacios donde se fomenten las actitudes experimentales hacia la realidad e incluso la apertura en relación con las propias creencias, la estimulación interdisciplinaria y el intercambio de experiencias múltiples. A todo ello puede añadirse el acceso a todos los conocimientos y datos disponibles, el estímulo a través del conocimiento de nuevas experiencias con los recursos dispersos en la sociedad sobre la que se establece el modelo de gobernanza, el manejo tolerante de los fracasos y la decisión para enfrentar retos, aunque no se sepa muy bien qué resultados pragmáticos van a obtenerse con esta filosofía de acción pública.

Entendidos de esta manera, los procesos de aprendizaje que sostienen la innovación de la sociedad respectiva, su construcción y su concreción, en el catálogo de buenas prácticas, dependen de que haya gente capacitada para identificar conocimiento relevante respecto de un problema determinado, que identifique el conocimiento que falta y que se organice para obtenerlo. Sin embargo, esto no es suficiente. Además, para que ocurran los procesos de aprendizaje es necesario tener oportunidades para enfrentar problemas colectivamente.

Llevada esta filosofía a las cuestiones que nos preocupan, el modelo que avanzamos es que gestionar la gobernanza requiere dotarse no sólo de un buen diagnóstico de la situación sino reconocer que sobre la realidad en la que pretenden inferir actúan múltiples relaciones, procesos singulares, actores concretos —sean institucionales, individuales o colectivos— y estructuras que condicionan la estructuración de la realidad vasca, pero también que el sistema debe incorporar criterios de reflexividad y de evaluación permanente en los resultados cosechados. La evaluación se constituye en la garantía del buen gobierno y en el instrumento para que las buenas ideas se transformen en buenas prácticas. La evaluación, tanto *ex ante*, como *ex post* se convierte así en una de las varias claves del proceso.

La filosofía que propugnamos sostiene que el Gobierno Vasco cuenta con suficientes organismos internos para garantizar la coordinación del sistema institucional. Pensamos que los problemas de coordinación tienen que ver con el grado de complejidad alcanzado por el tejido institucional, provocado por su proliferación y, sobre todo, por la debilidad de la cultura de la coordinación.

Es conveniente someter los procedimientos, los organismos y los mecanismos de coordinación a sistemas de evaluación. Creemos que el correspondiente sistema es el que debe dictaminar el estado de los procedimientos de coordinación. Ésta está ligada a la evaluación y ambos hechos constituyen las piedras angulares de la nueva filosofía pública en el sistema de gobernanza vasca. Decidir qué organismos faltan o cuáles sobran, de igual modo que decidir el funcionamiento de los organismos son decisiones a tomar. No creemos, desde este punto de vista, que pueda desligarse la opción por la coordinación de la estrategia política por la gobernanza. La relación

entre la coordinación, la evaluación, la política y la gobernanza son cuatro ejes de la filosofía pública que deben incidir en el nuevo registro que proponemos.

El resultado es que ésta crea la cultura específica que se desarrolla y se realimenta a través de la red y de las buenas prácticas. Pero no hay un reforzamiento efectivo de los mecanismos de coordinación, o si se prefiere del lenguaje de la coordinación, si sus prácticas no se transforman en la cultura que, asociadas con el sistema de evaluación institucional, promueven la filosofía pública de cómo construir gobernanza institucional que desarrolle los códigos de buenas prácticas.

Es bien conocido que los problemas de coordinación más significativos se plantean en la conexión del Gobierno autónomo con los órganos forales, los ayuntamientos y otras Comunidades Autónomas. En el caso de las Diputaciones Forales, los órganos de coordinación económicos-financieros con el Gobierno Vasco funcionan de manera razonable. Otra cosa son las competencias que Gobierno y Diputaciones gestionan en temas que en ocasiones son bastante coincidentes o transversales. En este nivel, al igual que ocurre con otros, el problema no es la inexistencia de órganos de coordinación sino la opacidad del funcionamiento y la falta de impulso político para hacer que éste sea el elemento central de la cultura política vasca. Insistimos en el dato porque parece básico, para los intereses analíticos que estamos defendiendo y para la propuesta de gobernanza que podemos sostener. Los problemas que pueden detectarse no tienen nada o casi nada que ver con los diseños de ingeniería política que pudieran realizarse, sino con la debilidad del impulso político que se detecta en los sistemas de coordinación existentes. Por eso, parece razonable no alejar la política de los territorios de la coordinación.

Las dificultades más relevantes tienen a la coordinación con los municipios como uno de sus problemas importantes. La relación de éstos con Diputaciones y el Gobierno Vasco está fundada en un conjunto de prácticas económicas y contables que son la parte sustancial de las relaciones entre unos y otros pero la falta, como decíamos anteriormente, de una Ley de Municipios Vascos trastoca bastante el panorama. Debiera estudiarse si un régimen de esta naturaleza es más eficaz con los equilibrios y las competencias de unos y otros recogidas en un texto legal.

Con la participación de los ciudadanos en el sistema ocurre otro tanto. No hay un conjunto definitivo de actuaciones. Lo habitual es combinar varios modelos y un número determinado de medidas. Decimos que no las hay no porque el diseño técnico lo impida —nada más lejos de la realidad— sino porque la participación de la democracia directa tienen dificultades de encaje en la formas de organización de la democracia representativa.

Estamos convencidos de que no hay ni un solo método ni una sola medida aplicable en cada caso, como si de un guante se tratara. Lo más eficaz, por el momento, es tener en cuenta los objetivos que se quieren alcanzar con el plan o los planes previstos,

los límites que se está dispuesto a gestionar, los resultados que se esperan alcanzar y las expectativas creadas y cursadas. Más concretamente consideramos como eficaces:

- 1) Medidas como los instrumentos tecnológicos; páginas web informativas, páginas interactivas, sondeos de opinión, foros de expertos, foros de ciudadanos —instrumentos que pueden ser utilizados indistintamente, teniendo en cuenta que uno de los objetivos que deben perseguir es la transparencia y la evaluación de las medidas previstas y las medidas realizadas—.
- 2) Medidas con mayor grado de implicación como la creación de foros consultivos municipales, plebiscitos o consultas concretas a las entidades de población afectadas por acciones de envergadura. Constituyen otros mecanismos que debieran estar previstos y eventualmente propuestos en acciones legales y normativas, pero de las que se carece en la práctica de experimentación y donde hay poco desarrollo legal.
- 3) Fórmulas de compromiso social más directas como la participación ciudadana directa con atribuciones presupuestarias y programas específicos, basados en Contratos o Convenios, o en la gestión de planes concretos de acciones municipales, forales o del Gobierno Vasco, parecen hoy difíciles de plantear si lo que queremos es aunar objetivos factibles, eficacia, expectativas y resultados. Hacemos esta afirmación no porque no creamos que no puedan ser técnicamente factibles, sino porque no tenemos tradición histórica en ese tipo de acciones y actividades y porque la cultura política de la que el sistema de gobernanza vasco se ha dotado depende del funcionamiento de órganos y de organismos propios de la democracia representativa. Por otra parte, no parece, a la luz de los datos empíricos al uso, que haya necesidad imperiosa de inventar nuevas fórmulas de participación.
- 4) Lo que sí se desea es que los órganos que se crean y los que existen deban ser evaluados, tanto cuantitativa como cualitativamente, con objeto de alcanzar el grado de eficacia y transparencia que demandan los ciudadanos.
- 5) Resulta imprescindible la necesidad de dotarse de órganos autónomos de evaluación de las políticas públicas y de los órganos administrativos que se crean a lo largo del tiempo. Creemos que en estos momentos, tanto lo que ya existe como lo que deba crearse depende, en gran medida, de la capacidad para construir organismos de esa naturaleza, cuya mirada técnica se dirija a las políticas públicas, a los instrumentos y a los órganos que se han ido creando a lo largo del tiempo. Insistimos en algo que llevamos manteniendo a lo largo del informe; *quizá no se trata de crear instrumentos nuevos sino de aligerar y hacer eficaces a los que ya tenemos*. El órgano que debe velar por esto es el Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas. A él debiera asociarse la revisión en profundidad de los órganos y mecanismos analizados.

La paradoja de la reflexión que presentamos sobre la gobernanza es que ésta sabe que la democracia representativa, por sí sola, no da salida a la enorme energía social que se acumula en las sociedades civiles, pero sabe que la democracia directa es el combustible imposible de utilizar con toda su riqueza en las condiciones actuales, cuando por otra parte, los problemas acumulados están interrogando al mismo sentido de lo que es la política en los tiempos que corren.

Lo que el modelo actual de gobernanza vasca nos enseña es que, a veces, se busca lo nuevo creyendo que en ello está la solución cuando probablemente no hay mejor solución que la que se construye en casa. El dilema vasco no está en reinterpretar permanentemente lo que ya se ha hecho sino en releerlo desde objetivos mensurables, que hagan: i) de la transparencia el fiel instrumento de las expectativas construidas y ii) de la evaluación de los resultados, las columnas vertebrales del sistema.

A veces es más que suficiente con hacer funcionar aquello que se posee incorporando algunos de los mecanismos previstos y desarrollados en las páginas anteriores, pero donde la participación está sujeta al sistema de evaluación que se constituye en el eje que debe definir el sistema vasco de gobernanza. Esta debe evitar que se pongan en práctica políticas que no están justificadas desde el punto de vista social y que, a la contra, todas aquellas que puedan ser eficientes puedan llevarse a cabo conjugando la necesaria efectividad con una distribución de los beneficios acorde con los objetivos de cohesión que la sociedad vasca demanda.

### *Innovación y gobernanza*

Entre los aspectos más relevantes de la filosofía pública que estamos presentando se encuentra la estrategia basada en el fomento de la innovación. En el caso de la innovación, la comunidad vasca se ha fijado objetivos muy ambiciosos y ha adquirido compromisos públicos muy relevantes; ser el referente europeo en innovación para el año 2020. Para tender a ese objetivo, el modelo de gobernanza ha de estar orientado a la innovación, sin perjuicio de que haya otros objetivos y otras acciones estratégicas. En particular, las acciones que promuevan, y a las que nos hemos referido ampliamente, la participación ciudadana ha de fomentar la cultura de la innovación en los diversos sectores sociales.

Para ello, es preciso partir de un marco conceptual pluridimensional, que incluya los diversos procesos de innovación. La experiencia nos está demostrando que el modelo lineal, basado en la transferencia de conocimiento entre la ciencia, la tecnología y las empresas, es una dimensión importante, pero no es la única. La gobernanza pluridimensional, propia de las sociedades complejas, ha de tener en cuenta otras facetas de la innovación, de modo que la cultura de la innovación y la participación en los diseños y en la toma de decisiones se desarrolle en los diversos sectores sociales y no sólo en el subsistema ciencia, tecnología, empresa.

Esta apuesta nos obliga a realizar algunas apreciaciones. Requiere,

- i) distinguir los diversos tipos, fuentes, escalas y agentes de innovación, diseñando acciones específicas y diferenciadas.
- ii) La gobernanza orientada a la innovación ha de ser promovida por las diversas administraciones, con sus consiguientes niveles competenciales; Municipios, Diputaciones Forales, Gobierno Vasco, Administraciones Públicas del Estado y Comisión Europea. Esos cinco niveles son, como hemos tenido oportunidad de decir, interdependientes. Creemos que siendo esto necesario, no basta con impulsar la gobernanza social en los tres primeros niveles, aunque ambos sean imprescindibles. La gobernanza vasca ha de estar coordinada con la que se promueve en el Estado y en la Unión Europea (gobernanza abierta). Parece bastante obvio que en particular, las buenas prácticas que han tenido éxito en otras regiones europeas han de ser analizadas y, en su caso, transferidas a la CAPV. Hay países europeos con amplia experiencia en políticas de gobernanza basadas en la innovación y la participación ciudadana (los casos de Holanda, Dinamarca y Finlandia, pueden ser especialmente interesantes). No se trata de imitarlas, pero sí de considerarlas como referencia.
- iii) Es preciso localizar los agentes sociales relevantes, tanto desde el punto de vista positivo como negativo. Entre dichos agentes sociales (personas, asociaciones, sindicatos, partidos, movimientos sociales, ONGs, instituciones, empresas y organizaciones) algunos son proclives a la innovación y a la participación, otros renuentes y reticentes. Detectar las barreras y resistencias previsibles es una de las tareas a realizar (quizá la fórmula más convincente sea crear el Observatorio de la Innovación y la Participación).
- iv) Tanto la gobernanza como la participación ciudadana han de ser consideradas a escala, es decir, en microcosmos, mesocosmos y macrocosmos. Hay grandes y pequeñas innovaciones, todas son importantes para fomentar la cultura de la innovación. Esas tres dimensiones de análisis son relevantes en los diversos sectores sociales, no sólo en ámbitos empresariales (PYMES e innovación).

El Manual de Oslo (OCDE, Eurostat) es el principal referente internacional para los estudios de innovación. Utiliza un marco conceptual preciso pero restringido, basado en la definición siguiente: «una innovación es la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores». El modelo Oslo ha sido diseñado para detectar y comparar entre sí a las empresas innovadoras y, por tanto, establece que un nuevo producto ha sido introducido cuando ha sido lanzado al mercado. Un proceso, un método de comer-



cialización o un método de organización son innovadores cuando han sido utilizados efectivamente en el marco de las operaciones de una empresa.

El Manual de Oslo subraya que también habría que estudiar y promover la innovación en el sector público y, éste es, como ya ha quedado dicho, uno de los desafíos más importantes para un plan de gobernanza. Sin embargo, las definiciones que aporta para los cuatro tipos de innovación no son fáciles de aplicar a las administraciones, ni tampoco a otros agentes sociales innovadores, diferentes de las empresas. Medir las actividades innovadoras en sectores diferentes del empresarial constituye uno de los principales desafíos para una gobernanza orientada a la innovación.

### *Fuentes y tipos de innovación en sistemas de gobernanza*

El Manual de Oslo ha aportado mucho a la gobernanza internacional orientada a la innovación empresarial, puesto que sus sistemas de indicadores y encuestas permitieron comparar datos entre los diversos países y sectores empresariales. Una gobernanza orientada a otros sectores sociales ha de estar basada en la construcción de sistemas similares de medición de las actividades innovadoras, no orientadas a los mercados. También es determinante medir el nivel de éxito de las innovaciones.

Recientemente, el Gobierno británico ha publicado un Libro Blanco sobre la innovación (*Nation Innovation*, marzo 2008) en el que se utiliza una concepción más amplia. La innovación se define como *the successful exploitation of new ideas*, conforme a la propuesta previa de la Young Foundation, *Social Innovation: what is it, why it matters, how it can be accelerated*. Las «nuevas ideas» pueden ser productos, procesos o métodos de organización y comercialización, con lo que la concepción Oslo de la innovación se incluye en la propuesta británica. Pero esta definición incluye también la innovación social, que es definida del modo siguiente: *Social innovation refers to new ideas that work in meeting social goals*. Otro tanto cabría decir de las innovaciones culturales o de otro tipo.

Partiendo de estas propuestas, y teniendo en cuenta que el Gobierno Británico se plantea un objetivo muy similar al de la CAPV, definiremos la innovación como «la explotación exitosa de nuevas ideas que satisfacen objetivos valiosos», sean dichos objetivos de índole científica, tecnológica, económica, empresarial, social, cultural o de otro tipo. El éxito de una empresa innovadora se mide por el incremento de su productividad o competitividad en los mercados. Las innovaciones sociales, culturales, etc. tienen éxito o no en función del grado de aceptación que tengan en los ámbitos en que han sido propuestas. Los sistemas de indicadores para medir el éxito de unos u otros tipos de innovación son diferentes según los sectores, al igual que los procedimientos para obtener los datos correspondientes. En todo caso, el éxito de un proceso innovador está en función del incremento significativo del grado

en que se satisfacen valores relevantes, sean éstos empresariales, tecnológicos, sociales, culturales o de otro tipo, incluyendo valores políticos. Un modelo basado en esa definición es pluridimensional.

El Manual de Oslo se ocupa únicamente de cuatro tipos de innovación: de productos (bienes y servicios), de procesos, de organización y de comercialización (o mercadotecnia). Un plan de gobernanza con un horizonte situado en el año 2020, y en el marco europeo, ha de tener en cuenta esos cuatro tipos de innovación, por ser canónicos internacionalmente, pero también otras modalidades emergentes, como la ya mencionada innovación social (impulsada por la ONU-PNUD 2003 y el Forum de Barcelona 2004). Ha de considerar, también, la innovación cultural y artística, muy importante en el ámbito de las industrias creativas. Por otra parte, ha de fomentar la innovación abierta (*open innovation*,) y la innovación distribuida (*distributed innovation*,), por ser aquellas modalidades de innovación las que más favorecen la participación ciudadana en los procesos innovadores.

Todos esos tipos de innovación cuentan con agentes que los promueven, pero también con barreras y resistencias. Es preciso identificar los factores y agentes que promueven las diversas modalidades de innovación en la Comunidad Autónoma Vasca, pero también los factores y agentes que las dificultan. Una de las formas más eficaces de promover la cultura de la innovación consiste en eliminar las barreras y resistencias que la impiden.

En resumen; creemos que no sólo innovan los científicos, tecnólogos y empresarios (modelo CTE). El modelo lineal, simbolizado en las siglas I+D+i resulta insuficiente para analizar los muy diversos procesos de innovación que se desarrollan en las sociedades complejas, y en particular en las sociedades de la información y el conocimiento. Una gobernanza orientada al horizonte 2020 ha de prestar atención a las diversas fuentes y agentes de innovación, y ello conforme a los diversos tipos antes señalados. Asimismo ha de considerar las buenas prácticas que se desarrollan en otros sistemas de innovación, en particular en España y Europa. La transferencia e intercambio de conocimiento y buenas prácticas son fuentes básicas de innovación. Los sistemas de innovación son abiertos, condición indispensable para la difusión de las innovaciones.

El modelo distribuido de von Hippel resulta particularmente válido en economías basadas en una mayoría de pequeñas y medianas empresas (PYMES) y en administraciones sobreinstitucionalizadas, como es el caso de la Comunidad Autónoma Vasca. Independientemente del sector que se considere, hay que detectar las iniciativas innovadoras en las redes de producción, distribución y utilización, así como en la prestación de servicios (Observatorio Vasco de la Innovación). Los vínculos y flujos de conocimiento entre los diversos agentes han de ser estudiados con detalle, así como la emergencia de líderes en cada subsistema. La gobernanza atañe a todos los nodos de las redes del sistema vasco de innovación, no sólo a los produc-

tores y fabricantes. En particular, un plan de gobernanza que promueva la participación ciudadana ha de atender especialmente a las necesidades, quejas e iniciativas que surgen de los usuarios, tanto si utilizan productos y contenidos como si son usuarios de servicios.

También hay productores, distribuidores, suministradores y usuarios que son reticentes a la innovación, si no reacios. Identificar dichas barreras y resistencias en los diversos subsistemas y sectores sociales resulta clave para una gobernanza orientada a la innovación.

De nuevo encontramos que los procesos de innovación se desarrollan a escala, en espacios de diferentes dimensiones: 1) dimensión micro; 2) dimensión meso y 3) dimensión macro.

Cada una de las tres dimensiones se corresponde con diferentes niveles operativos y competenciales de las administraciones. Una gobernanza orientada a la innovación ha de interesarse por esas diversas escalas. Cada uno de los cinco niveles de administración puede proponer o apoyar acciones innovadoras de distinta escala. Todas ellas han de ser consideradas y analizadas si se quiere fomentar la cultura de la innovación en todo el país, y no solo entre sus elites. Particular importancia tiene la innovación social en ámbitos locales, como muestran estudios británicos previos (NESTA, *In and out of sync: the challenge of growing social innovations*, 2007; Young Foundation & NESTA, *Making the most of local innovations*, 2007).

### *Innovación y valores*

La innovación tecnológica incrementa la productividad y la competitividad de las empresas, al igual que las restantes modalidades de innovación analizadas en el Manual de Oslo. La innovación es un valor relevante para las empresas en la economía del conocimiento, se trata de un valor subordinado a otros, no de un valor último o valor-fin. Por ello, una gobernanza orientada a la innovación ha de establecer: i) qué valores trata de promover y, ii) apoyar los procesos de innovación que potencien dichos valores. Asimismo ha de determinar qué contravalores se van a combatir, por ser barreras para la innovación. Al existir valores económicos, empresariales, sociales, políticos, jurídicos, ecológicos, culturales, etc., las distintas modalidades de innovación fomentarán valores de diversos tipos.

Los indicadores que se utilicen para medir el grado de satisfacción de dichos valores (innovaciones exitosas) han de estar sujetos a criterios de reflexividad, es decir, a criterios de revisión y de relectura permanente, dependiendo de los objetivos que en cada momento se deseen alcanzar en un determinado sector.

Particular importancia tiene la introducción de nuevos valores, por ejemplo los promovidos por la Comisión Europea a través de sus programas, directrices y reco-

mentaciones (inclusión, interoperabilidad, evaluación comparativa, etc.), o los valores medioambientales (ecológicos). Por otro lado se hace imprescindible detectar los cambios de valores dentro de la sociedad vasca, atendiendo las demandas sociales emergentes (educación, emigración, cultura, salud, asistencia social, dependencia, igualdad de género, participación, integración). La incorporación de nuevos valores y objetivos trae consigo actividades innovadoras. La difusión de las buenas prácticas que promueven esos valores y satisfacen las demandas emergentes contribuye decisivamente al fomento de la cultura innovadora en un país.

El resumen de la importancia de los hechos citados es que algunos de los cambios que analizamos bajo el epígrafe gobernanza, constatan que conforme se globaliza el mercado y se diversifica la demanda, es esencial el diseño cultural, psicológico y social de productos y procesos. La identificación de esa demanda en un contexto diversificado, crea un enorme mercado para el trabajo y la investigación sobre cuál es el sentido de la innovación en el tiempo presente. Tenemos la impresión de que la innovación no sólo tiene un recorrido lógico mirando y siguiendo los descubrimientos tecnológicos o el papel del I+D+i de las sociedades emergentes o de las consolidadas, sino que puede servir para interpretar las pautas culturales emergentes. Cuando estas pautas culturales innovan, además de crear mercados, o nuevos nichos, tienen sentido para la gente, de forma que el sistema de producción se adapta no sólo a la demanda, sino a los deseos individuales o colectivos. La mirada que proponemos debe responder a la cuestión básica; ¿por qué y cómo las sociedades innovan?

Las sociedades que emprenden procesos de cambio y transformación, las sociedades innovadoras, saben que deben aunar la construcción de procesos productivos, de nuevos productos y nuevas tecnologías con la suficiente capacidad para impartir y trasladar los conocimientos a las nuevas generaciones. ¿Cómo hacen esto? Mediante el uso intensivo y extensivo de la educación en todos sus grados, promoviendo la socialización en el sistema de méritos entre la ciudadanía, alentando el valor del riesgo y la inversión, promoviendo y premiando la excelencia, apoyando iniciativas individuales y colectivas, protegiendo el desarrollo de las empresas, generando bienestar entre los ciudadanos, además de garantizar el uso institucional de políticas honestas comprometidas con los objetivos definidos y con el Estado que garantiza el cumplimiento de las posibilidades del sistema.

### *Conclusiones*

Resumiendo lo dicho, la filosofía pública que proponemos propone una buena gobernanza exige, para su establecimiento la inclusión y la participación de diversos tipos de agentes sociales en los procesos de diseño, puesta en funcionamiento, seguimiento y valoración de las diversas acciones de gobierno. Para ello, hay que identi-

ficarlos e incluirlos en el sistema de gobernanza, lo que no siempre es fácil de lograr. A continuación, tal y como hemos manifestado, hay que habilitar cauces y procedimientos para la participación. En las sociedades industriales dichos agentes sociales eran los empresarios y los trabajadores, con sus consiguientes pesos específicos, en función de su grado de representatividad. En las sociedades de la información y el conocimiento posibilitadas por el nuevo poder tecnocientífico, el elenco de agentes relevantes se amplía y diversifica. Sobre todo, cada uno de esos agentes defiende sus propios sistemas de valores (pluralismo axiológico) y pretende que dichos valores sean satisfechos por las acciones políticas a emprender. Frente a los modelos de maximización de la función de bienestar social<sup>4</sup> que primaron en la época industrial, el sistema de gobernanza que proponemos se caracteriza por el intento de satisfacer simultáneamente valores contrapuestos. La concertación de éstos no puede basarse en la maximización de los valores relevantes por parte de un agente determinado, sino en la satisfacción parcial de los diversos tipos de valores hasta umbrales mínimos que han de ser formulados por cada agente a lo largo del proceso de concertación. Esta concepción de la gobernanza racional (racionalidad axiológica acotada) no sólo afecta a los procesos de diseño sino también a los resultados de las acciones políticas emprendidas. Por tanto, la evaluación *ex ante* y *ex post* de dichas acciones resulta imprescindible, y ello desde criterios de valoración plurales, y a veces contrapuestos entre sí. La presencia de una pluralidad de agentes evaluadores, cada uno de los cuales representa diversos tipos de intereses, es imprescindible a la hora de concertar las políticas públicas.

En todo caso, hay que tener claro que el sistema de poderes multiagente propio de la gobernanza no coincide con el de las sociedades industriales, en las que había un agente principal (el gobierno) que, a lo sumo, tenía que negociar con unos pocos agentes sociales (empresarios, trabajadores) las políticas a llevar a cabo, o ser árbitro de los acuerdos que éstos establecieran por sí mismos. La gobernanza requiere tener en cuenta a otros tipos de agentes (financieros, tecnocientíficos, sociedades civiles, movimientos sociales, expertos), así como a diversas administraciones públicas.

La gobernanza se constituye en un método, en instrumento y herramienta para gestionar la complejidad que genera la intervención de actores e instituciones públicas y privadas con objeto de, en primer lugar, solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, en segundo lugar, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y, en tercero, formular principios y objetivos de acuerdo con las actividades que llevan a cabo. Luego, gestión, complejidad, intervención, responsabilidad, participación, transparencia, eficacia, eficiencia,... son conceptos del lenguaje de la gobernanza y son los elementos claves

---

<sup>4</sup> Definida normalmente como una adición de las utilidades individuales (ponderada o no).

## Hacia un sistema de gobernanza en Euskadi

de la filosofía pública que proponemos. Ésta se basa en la concertación, en la idea de qué es necesario un contrato que aúne los diversos intereses, los múltiples agentes, las diversas agencias y la organización multinivel que preside el grado de complejidad que ha alcanzado la sociedad vasca. Trabajar bajo estos supuestos constituye el reto que este informe destaca y propone.

# Resumen ejecutivo

**1.** En el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* (2001), la Comisión definió ese término como «las reglas, procesos, y comportamientos que afectan al modo en el que se ejerce el poder a nivel europeo, especialmente en lo relativo a la apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia».

La gobernanza se caracteriza por la aplicación de principios que permiten profundizar la democracia, incorporando a otros agentes (económicos y sociales) al diseño de las acciones y a la toma de decisiones, aparte de los agentes políticos. La gobernanza europea atañe a diferentes mercados y distintas sociedades civiles, sin perjuicio de que se tienda hacia un mercado único o, como se propugnó en la Agenda de Lisboa (2000), hacia una sociedad europea de la información y el conocimiento.

**2.** Cuando se habla de este proceso se introducen nuevos modos de gobierno, mejorando las relaciones entre la sociedad civil y las administraciones públicas, así como entre éstas y la iniciativa privada. La Comisión Europea se propuso ser ejemplo para el resto de instituciones y administraciones, incluidos los Estados miembros, las Regiones y, en el caso del Estado Español, las Comunidades Autónomas. Los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia que postuló han de ser aplicados por las diversas administraciones públicas, no sólo por la UE. Estos cinco principios refuerzan los de proporcionalidad y subsidiariedad, previamente afirmados por la UE.

Antes de emprender una acción hay que delimitar el nivel al que ha de actuarse, así como los instrumentos de acción. Tanto las acciones como los instrumentos han

de ser concertados entre los distintos interesados (*stakeholders*), en la medida en que éstos vayan a ser usuarios relevantes de los programas y planes derivados. Además, hay que precisar qué agencias o instituciones van a gestionar dichos programas: los consorcios público-privados son agentes típicos en estos modelos concertados. Frente al «ejercicio de poder tradicional basado en el Gobierno como protagonista único de la gobernación», se caracteriza por la existencia de una pluralidad de agentes y agencias que han de coordinar sus acciones en pro de un desarrollo social sostenible que permita asimismo generar riqueza e innovación.

Ello implica la concertación previa al diseño de cualquier política pública, de modo que lo que vaya a hacerse cuente desde el principio con un apoyo amplio y el diseño haya sido realizado conjuntamente. Por tanto, es preciso identificar los agentes relevantes para una acción determinada y generar mecanismos para su participación en el diseño de las acciones. En la acción tradicional de gobierno, el poder político primaba sobre cualquier otra modalidad, en tanto representaba la soberanía del pueblo. La gobernanza no se corresponde con el modelo piramidal y jerárquico de distribución del poder. En otros términos, se caracteriza por la inexistencia de un agente principal con poder absoluto y por la presencia de varios agentes con poderes y competencias repartidas. Así como en los Estados-nación se estableció el principio de separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), parte de la existencia de una pluralidad de poderes y contrapoderes, sean éstos políticos, jurídicos, económicos o sociales.

La emergencia durante el siglo XX de una nueva modalidad de poder, el poder tecnocientífico, es un dato a tener en cuenta. En suma, y a modo de resumen, la cuestión se plantea en un marco sistémico en el que intervienen diversos poderes políticos, legislativos, judiciales, económicos y tecnocientíficos, aparte del contrapoder social, que a veces resulta decisivo, en particular cuando da lugar a movimientos sociales organizados (ecologismo, *free knowledge*, antiglobalización, movimientos culturales y sociales contrarios a la hegemonía de un poder concreto, etc.). La creación de «órganos consultivos o de participación en los que se integran tanto las diversas instituciones como los agentes sociales y la sociedad civil organizada en defensa de sus propios intereses» resulta indispensable para la buena gobernanza. De lo contrario, las acciones de gobierno promovidas por las élites son rechazadas por la ciudadanía, produciéndose la desconfianza y el alejamiento entre las administraciones y la sociedad civil.

**3.** Las buenas prácticas requieren la inclusión y participación de diversos tipos de agentes sociales en los procesos de diseño, puesta en funcionamiento, seguimiento, valoración y evaluación de las acciones de gobierno. Para ello, hay que identificarlos e incluirlos en sistemas concretos, lo que no siempre es fácil de lograr. A continuación, hay que habilitar cauces y procedimientos para la participación. En las sociedades industriales dichos agentes sociales eran los empresarios y los trabajadores, con



sus consiguientes pesos específicos, en función del grado de representatividad. En las sociedades de la información y el conocimiento, posibilitadas por el nuevo poder tecnocientífico, el elenco de agentes relevantes se amplía y diversifica. Sobre todo, cada uno de esos agentes defiende su sistema de valores y pretende ser satisfechos por las acciones políticas a emprender. Frente a los modelos de maximización de la función de utilidad que primaban en la época industrial, la gobernanza se caracteriza por el intento de satisfacer simultáneamente valores contrapuestos. La concertación no puede basarse en la maximización de valores relevantes por parte de un agente determinado, sino en la satisfacción parcial de diversos tipos de valores hasta umbrales mínimos de satisfacción que han de ser formulados por cada agente a lo largo del proceso de concertación. Esta concepción de gobernanza racional afecta a los procesos de diseño y a los resultados de las acciones políticas emprendidas. Por tanto, la evaluación *ex ante* y *ex post* de dichas acciones es imprescindible, y ello desde criterios de valoración plurales, y a veces contrapuestos entre sí. La presencia de pluralidad de agentes evaluadores, cada uno de los cuales representa diversos tipos de intereses, es imprescindible a la hora de concertar políticas públicas.

**4.** La gobernanza se constituye en método, instrumento y herramienta para gestionar la complejidad que genera la intervención de actores e instituciones públicas y privadas con objeto de solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que las actividades de gobierno tienen lugar y formular principios y objetivos de acuerdo con las actividades que llevan a cabo. Luego, gestión, complejidad, redes, interacción, intervención, responsabilidad, participación, transparencia, eficacia, eficiencia..., son los conceptos de este lenguaje.

**5.** Hay tres hechos que no debemos olvidar y que explican la solvencia del concepto. El primero es la crisis de los mecanismos de participación política tradicionales que obliga a buscar nuevos nichos y nuevos escenarios de representación pública y privada. El segundo es que se detecta el agotamiento de los mecanismos de intervención en manos de las administraciones públicas y privadas. Este proceso tiene dos orígenes inmediatos; el incremento del peso de la intervención del Estado en tareas que aseguran el bienestar de los ciudadanos y la lentitud para cubrir las expectativas generadas por su «exceso de generosidad». El tercero es el incremento del grado de complejidad de las tareas propias del Estado en la sociedad del conocimiento.

El Estado es sobrepasado en muchas tareas por los nuevos procesos y agentes que propicia la globalización y, por otra, no puede encarar las tareas que le son propias porque no dispone de recursos suficientes para abordarlas. De esta suerte, los gobiernos y las instituciones buscan un nuevo lenguaje, nuevas prácticas y nuevas formas de acercarse al ciudadano para conseguir la innovación de los recursos públicos de intervención política sin que ello suponga crisis alguna de legitimidad. No

es extraño que se asocie a la sensación de crisis e indefinición de los recursos políticos y al deseo de mejorar los mecanismos de distribución de las expectativas públicas. Detrás de los discursos y las prácticas se aprecian algunos problemas que afectan: i) al discurso democrático, ii) a la situación de los Estados nacionales, iii) al sistema global y iv) a la cohesión de las sociedades desarrolladas.

La otra cuestión es la ingobernabilidad de las democracias contemporáneas. El primer obstáculo del principio de la soberanía popular no está tanto en el exceso de poder de las élites, sino en el fenómeno de la dificultad para introducir elementos de racionalidad acotada en el gobierno de las instituciones y las sociedades. La tradicional contraposición entre autocracia y democracia está situándose al mismo nivel que la que se establece entre el gobierno y la ausencia de gobierno.

**6.** En el caso europeo, el análisis tropieza con hechos relevantes que, si bien por una parte hacen necesaria la creación de una nueva lógica política e instituciones y mecanismos de gobierno para tratar la complejidad, por otra son condicionantes objetivos del juego que se propone.

Es evidente que los espacios complejos y los espacios internacionales no han solucionado la dificultad de imaginar el modo en el que el pueblo puede expresar su voluntad, o dicho de otra manera, cómo debe ser la participación popular en el proceso de decisión, especialmente de las acciones que se gestan en lugares ajenos a la representación que facilita los instrumentos tradicionales del «contenedor» estado nacional.

El origen de este problema está en la reflexión que sintetiza el sentir de muchos ciudadanos europeos, y de muchas voces entre sus élites políticas, y es la pregunta sobre: ¿cómo puede funcionar adecuadamente la democracia en un nivel superior al del Estado-Nación o incluso dentro del propio Estado? La respuesta no es simple. La integración regional europea se caracteriza por la expansión continuada, tanto en términos geográficos como en las funciones políticas, lo cual determina que estemos ante algo más que ante el Estado tradicional y ante algo menos que un Estado. Decimos lo primero porque las funciones de los órganos europeos se han multiplicado, se han diversificado y se reparten entre multitud de comisiones, órganos y organismos. El poder político está en manos de élites estatales, las competencias se ubican en organismos sin nombres propios, con denominaciones indeterminadas a las que los tradicionales flujos de poder o no acceden o lo hacen con muchas dificultades, pero donde se gestionan decisiones significativas y se toman medidas que impelen y condicionan la vida cotidiana de los ciudadanos. Pero, por otro lado, las posibilidades de influenciar a los gestores de estas decisiones son pequeñas, por no decir inexistentes. No sólo porque las instituciones decisivas están lejos o se desconocen los procedimientos y los mecanismos para acceder a ellas, sino porque las instituciones europeas no están preparadas estructuralmente para asumir la participación popular. Es evidente que el «reino de Europa» es el territorio del ges-

tor y éste tiene el peligro de transformarse en el espacio de la política sin «alma». Obviamente, las formas y los procedimientos de gestión de la complejidad generan malestar y desconocimiento en el ciudadano hacia esas instituciones, sencillamente porque no está presente en ellas, aunque sus decisiones impacten sobre ellos. La conclusión es clara; no hay, o todavía no se han encontrado, fórmulas eficaces para profundizar modelos de democracia participativa en los escenarios macro de la Unión Europea, fuera de las fronteras estatales, especialmente en aquellas instituciones regionales que regulan lo que ya los Estados tradicionales no pueden, no saben o no quieren regular.

**7.** La disposición del poder político europeo demuestra que superponer diversos planos de competencia política sin que sus conexiones estén claramente fijadas plantean dificultades, tanto en sus definiciones como en la clarificación de cuáles tienen que ser las competencias de cada cual. En el sistema europeo prima la interdependencia, pero ésta no es un logro en abstracto. Europa es un ideal de convivencia pero es, y como tal funciona, una estructura material que se legitima porque maneja un triple imaginario; el imaginario del bienestar, el imaginario de la seguridad y el imaginario de la libertad. Son, precisamente, estos tres imaginarios los que fundan la imagen de Europa como si ésta fuese la tierra prometida. Tanto para los que ya están como para los que acaban de llegar o para los que aspiran a entrar en el futuro inmediato, la marca de la ciudadanía tiene que ver con la imagen de prosperidad, de desarrollo económico y de funcionamiento democrático que transpira por su piel.

La paradoja es que la gobernanza tiene que tratar cada vez más con la actividad que se despliega en múltiples niveles, intrincadamente institucionalizada y espacialmente dispersa, al tiempo que la representación, la lealtad y la identidad siguen estando tercamente arraigadas a las comunidades regionales y nacionales. No parece ésta una impugnación a la totalidad de las normas que rigen la vida comunitaria europea pero sí detecta un malestar, difuso si se quiere, que expresa un problema estructural, un problema de diseño.

**8.** En el País Vasco detectamos algunos hechos relevantes. Asistimos al nacimiento del tiempo postindustrial, sin que esto suponga la desaparición de la sociedad industrial o el definitivo asentamiento de la sociedad del conocimiento. Al contrario, industria y conocimiento se imbrican y la primera se pone al servicio de la segunda, pero la una no elimina a la otra.

El diagnóstico del *tiempo postindustrial* es el escenario desde el que anclamos nuestra comprensión de la contemporaneidad vasca que se resume del siguiente modo: la transformación de la estructura social se mueve en paralelo al cambio del modelo económico que tuvo el horizonte de su desarrollo económico, pasando por diversos ciclos y etapas, desde finales del siglo XIX hasta mediados de los ochenta del siglo XX. El paradigma clásico se caracterizó por el hierro, el acero y el sector naval,

orientados estos sectores al mercado interior, escasamente diversificado y con carencias tecnológicas. El modelo emergente es teorizado como el correspondiente al de la sociedad del conocimiento, teniendo sus características más sobresalientes en la apertura al exterior, en la integración en los mercados europeos, en la salvaguarda protectora de la institucionalización democrática, en la aplicación del I+D+i a los procesos productivos y en el impulso a la calidad total como filosofía de la gestión integral de las empresas.

Más acá de estas pretensiones es evidente que la dinámica estructural está atravesada por la recesión demográfica, con el envejecimiento de la población que se hace casi crónico, por un sistema económico formado por pequeñas y medianas empresas —auténtico nervio económico de la economía vasca—, por un capital humano bien formado en técnicas y tecnologías de futuro, un sistema de ciudades con problemas de infraestructura e interconexiones internas y cierta debilidad en sus conexiones externas, una estructura institucional asentada y bien valorada por la ciudadanía vasca, una sociedad política fragmentada y dividida en exceso alrededor de la disputa sobre símbolos y estrategias cumpliendo la ley de hierro de la clase política en sociedades avanzadas; la autonomización respecto a la sociedad civil y, por último, la persistencia de la violencia política.

**9.** La estructura institucional vasca es dependiente de la estructura política. Las razones son las siguientes; por una parte se ha construido un entramado institucional con éxito, vertebrado a través de la experiencia para encarar la gestión de la complejidad institucional de la sociedad vasca con instituciones bien consolidadas y con amplias competencias en áreas de gestión. Esa estructura se caracteriza porque después de casi treinta años de gobierno autonómico el modelo se mantiene desde los inicios con la imagen de continuidad en el tratamiento institucional de los problemas propios de la gestión administrativa. Pero, a la vez, la estructura institucional es densa, existe en la sociedad, tan reducida geográfica y socialmente, varias administraciones superpuestas como son los ayuntamientos, las diputaciones y el gobierno vasco, competencias del Estado y las repercusiones de la administración europea sobre algunos aspectos muy importantes de la realidad vasca, además de un abanico amplio de sociedades públicas, fundaciones, etc., dependientes de estos niveles institucionales. Todos ellos promueven iniciativas y medidas administrativas, servicios sociales y/o políticas públicas. La extensión del proceso administrativo que promulgan todos estos entramados institucionales, tan denso y por otra parte tan eficaz en el manejo de sus competencias, provoca la sobreinstitucionalización de la sociedad civil vasca. Dicho de otra manera, la Comunidad Autónoma Vasca es una sociedad que construye la atención administrativa a través del manejo del presupuesto público y en base al buen gobierno.

El resultado de los argumentos anteriormente expuestos es que el sistema creado para generar y gestionar las políticas públicas en el País Vasco está condicionado

por dos hechos: i) la proliferación institucional, que es el producto del diseño con el que se quiere institucionalizar la administración y el buen gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca. La Ley de Territorios Históricos encauza y legaliza, de manera no demasiado afortunada, el entramado administrativo y competencial donde las competencias de los Ayuntamientos en materias sociales y de políticas públicas coexisten con las adquiridas por la Diputaciones Forales y, por supuesto, con las propias del Gobierno autonómico; ii) la densidad institucional responde, sobre todo, a dos necesidades. La primera, la necesidad de legitimación del quehacer de las instituciones políticas. La administración vasca asume que el output del sistema político dispone sobre todo de dos instrumentos; el dinero y el derecho. La segunda es que el proceso institucional impulsa una administración donde se cumple la máxima de que para ser eficiente y creíble debe actuar con criterios de compensación y ayudar a cada ciudadano por las desventajas y los costes que experimenta cuando participa en la vida social.

El principio de compensación, en un clima de tanta densidad institucional, conduce a la sobreinstitucionalización de las prácticas administrativas en sus relaciones con la sociedad civil vasca, de tal manera que la administración está presente en cualquier evento o circunstancia que ocurra en los límites de la Comunidad Autónoma. Esta presencia es más importante cuando el imaginario de la cercanía de los administrados a la administración no sólo es parte del diseño institucional, como ocurre en el caso vasco, sino práctica social legitimadora del quehacer y de las buenas prácticas que los diversos gobiernos en este territorio institucionalizan. Esta lógica es más significativa cuando la vida social o económica sufre quebrantos (crisis económica, dificultades sociales) o cuando estratégicamente el gobierno autonómico decide impulsar sectores sociales o económicos (el caso más obvio son los diferentes planes de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, I+D+i).

**10.** La complejidad vasca viene dada porque en un territorio de las dimensiones conocidas, con una población como la descrita existen cinco administraciones con competencias en unos ámbitos u otros. El modelo administrativo requiere de tres instrumentos imprescindibles: i) claridad competencial; ii) incorporar el principio de subsidiariedad y, iii) liderazgo.

Responder a la cuestiones de quienes ponen en marcha qué, para qué, por qué o cuáles son sus prioridades dependen de tres requisitos: i) conocimiento, ii) autoridad y, iii) liderazgo. Es evidente que si bien estos retos podrían tener un carácter universal, en el caso que analizamos, la Comunidad Autónoma Vasca, hay que tener presentes algunos hechos relevantes; el primero las consecuencias de la ya citada diversidad administrativa. Los peligros más evidentes que de aquí se derivan son los siguientes: i) el disputado espacio competencial, ii) el minifundismo de muchas de las acciones que definen esos ámbitos; iii) la confusión en las políticas públicas a aplicar; iv) la repetición de la oferta de servicios públicos; v) el incremento del

gasto, vi) la ineficacia en la gestión de algunos servicios públicos; vii) la proliferación institucional y viii) el incumplimiento del principio de subsidiariedad.

Por otra parte —en segundo lugar—, la complejidad del entramado administrativo obliga a sostener consensos básicos y un liderazgo interno que imponga criterios de autoridad ante los choques de competencias.

En tercer lugar, la interdependencia es otro elemento clave en la Comunidad Autónoma Vasca por las características de su marco administrativo. Pero gestionarla bien, con eficacia y eficiencia, implica poner énfasis en las labores de coordinación y arbitrar métodos de coordinación originales, lo que entre otras cosas significa manejar el principio de responsabilidad institucional.

**11.** Desde estos aprioris, y con este escenario de trasfondo, el modelo de gobernanza que propugnamos «hunde» sus razones en la necesaria coordinación del sistema, en la construcción de marcos apropiados de participación y en la creación de un sistema de evaluación, de tal suerte que el buen funcionamiento de éste sea la garantía del control democrático de los actos de gobierno.

La coordinación supone algunas medidas relevantes: i) la definición de políticas concretas, sabiendo que éstas dependen del diagnóstico que se lleve a cabo y de la comprensión del fenómeno sobre el que estamos actuando; ii) del orden de prioridades que establezcamos en el diseño político concreto. Las prioridades se rigen por la jerarquización de tareas, sabiendo como sabemos que no todo puede llevarse a cabo y no todos los objetivos tienen el mismo orden de prioridad; iii) la clarificación del ámbito competencial que debe ocuparse del diseño, ejecución, financiación y evaluación de la política concreta; y iv) el buen funcionamiento del principio de subsidiariedad. Todo esto requiere de consensos básicos, de lealtad institucional, de confianza y de buenas prácticas.

La participación, siendo como es un elemento central del diseño de la gobernanza no es una cuestión pacífica y dista mucho de estar resuelta. Ninguno de los procedimientos usuales que se mueven en este mercado han dado un resultado fiable, los diseños que se han puesto en práctica son experimentales basados en diversas prácticas, algunas muy técnicas, otras basadas en la deliberación de las políticas prácticas y algunas *ex post facto*. Pero el hecho es que ni unas ni otras han terminado con esta reivindicación. En el caso del País Vasco convendría deslindar con precisión las posibilidades de esquemas de esta naturaleza y quizá la solución idónea sea experimentar con modelos mixtos —participación a través de tecnologías de la información junto a foros de afectados o a foros de ciudadanos cualificados—. La democracia, no lo olvidemos, tiene un coste económico elevado y abriría que saber cuanto se está dispuesto a pagar, pero también si los beneficios obtenidos con medidas de esta naturaleza son superiores a los costes a pagar por la implantación de un modelo de esas características. La retórica y el discurso público pueden resistirlo

todo, los problemas comienzan cuando los principios quieren ser aplicados a toda costa, es decir, cuando los grandes referentes discursivos se quieren transformar en modelos de acción ejemplar, concretos, funcionales y con un fuerte contenido pragmático. Las experiencias empíricas, al menos hasta el momento, no han resultado todo lo funcionales que se pretendía.

La evaluación desde la perspectiva de nuestro análisis es un medio básico para construir el sistema más adecuado de gobernanza. La evaluación se organiza desde sistemas específicos de indicadores, lo llevan a cabo agencias independientes, al margen de los diseñadores y ejecutores de las medidas, son obligatorias y deben realizarse en tres momentos distintos; cuando se está diseñando la política o el instrumento concreto, cuando se ha puesto en práctica y al finalizar la realización. Esta triple evaluación persigue, sobre todo en planes y medidas de gran envergadura, mejorar el rendimiento de las medidas y planes que sostienen la política concreta y ganar en eficacia y eficiencia, garantizando una mayor transparencia de la política, objeto del plan y la mejora sustancial de la calidad de la democracia.

**12.** La definición y los sentidos que sostenemos de gobernanza insisten en la necesidad de configurar una ética pública, es decir, desde el punto de vista de las buenas prácticas y de los valores e intangibles de la acción pública y de la política, se comprueba que no es suficiente con que los gestores públicos sean eficaces y capaces de gestionar la complejidad. Es preciso también que estén imbuidos de principios éticos, que estén convencidos de que su tarea influye en el bienestar de la ciudadanía y que deben, por lo tanto, actuar en consonancia teniendo siempre presente que su función objetiva no es la racionalidad individual, ni los intereses particulares de grupos concretos o lobbys específicos, sino el logro de acciones que sean racionales para el conjunto de la ciudadanía, es decir, desde un punto de vista colectivo. No es baladí en esta tarea hacer caso a la creación de sistemas específicos de formación de buenos gestores públicos o hacer caso al peligro que representa vivir en un sistema en que los que ejercen el poder al «máximo nivel» pueden transformarse en dependientes permanentes de la función o del puesto que desempeñan en las administraciones públicas al no disponer, por ejemplo, de alternativas viables en otros sectores o ámbitos donde ejercer su profesión una vez finalizada su actividad público política.

**13.** Los instrumentos de coordinación que perseguimos tienen en cuenta algunos aspectos sustanciales.

El Gobierno Vasco cuenta con suficientes organismos internos para garantizar la coordinación del sistema institucional. Pensamos que los problemas de coordinación tienen que ver con el grado de complejidad alcanzado por el tejido institucional, provocado por la proliferación institucional y, sobre todo, por la debilidad de la cultura de la coordinación. El hecho que ponemos de relieve es que no es la falta de instituciones lo que crea la imagen y la perspectiva de una cierta falta de coordinación entre instituciones, sino el que no se extienda a lo largo y a lo ancho del tejido



institucional la cultura donde se perciba con claridad los beneficios de la coordinación. Las razones creemos que está en la fragmentación política que anida en el gobierno vasco y en la falta de liderazgo institucional.

Es conveniente someter los procedimientos, los organismos y los mecanismos de coordinación a sistemas de evaluación. Creemos que la evaluación correspondiente debe dictaminar el estado de los procedimientos de coordinación. Dentro de lo que genéricamente hemos denominado en el informe debilidad en la cultura de coordinación, destacamos este hecho. La coordinación está ligada a la evaluación y ambas constituyen piedras angulares de la nueva filosofía pública en el sistema de gobernanza vasca. Decidir qué organismos faltan o cuáles sobran, de igual modo que decidir su funcionamiento son decisiones a tomar desde la cultura política que amparada por una nueva filosofía pública incide de forma significativa en estos hechos. No creemos, desde este punto de vista, que pueda desligarse la opción por la coordinación de la estrategia política por la gobernanza, de igual manera que; coordinación-evaluación-política y gobernanza son los cuatro ejes de la filosofía pública que deben incidir en el nuevo registro que proponemos. El resultado es que ésta crea la cultura específica que se desarrolla y se realimenta a través de la red y de las buenas prácticas. Pero insistimos, no hay un reforzamiento efectivo de los mecanismos de coordinación, o si se prefiere del lenguaje de la coordinación, si sus prácticas no se transforman en la cultura que, asociándose con el sistema de evaluación institucional, promueve la idea de la filosofía pública de cómo construir gobernanza institucional que desarrolle los códigos de buenas prácticas.

Los problemas de coordinación más significativos se plantean en la conexión del Gobierno autonómico con los Órganos forales, los Ayuntamientos y otras Comunidades Autónomas. En el caso de las Diputaciones Forales, los órganos de coordinación económicos-financieros con el Gobierno Vasco funcionan de manera razonable. Otra cosa son las competencias que Gobierno y Diputaciones gestionan en temas que en ocasiones son bastante coincidentes. En muchos casos, aunque ambos organismos sean eficientes con las competencias propias y ajenas, es indudable que el incremento de la coordinación puede ayudar a evitar duplicidades y, sobre todo, a la mejora del servicio que se ofrece al ciudadano. En este nivel, al igual que ocurre con otros, el problema no es la inexistencia de órganos de coordinación sino la opacidad del funcionamiento y la falta de impulso político para hacer que sea el elemento central de la cultura política vasca. Insistimos en el dato porque parece básico, para los intereses analíticos que estamos defendiendo y para la propuesta de gobernanza que podemos sostener, pero los problemas que pueden detectarse no tienen nada o casi nada que ver con los diseños de ingeniería política que pudiéramos realizar, sino con la debilidad del impulso político que se detecta en los sistemas de coordinación existentes. Es como si todos hubiesen dado por hecho que el sistema de gobierno vasco *está bien como está*, que el reparto competencial ya está cerrado y que cualquier revisión del hecho acarrea más costes que beneficios. Es-



tos hechos crean el espejismo de no reconocer que los sistemas de gobierno son respuestas vivas a problemas de la ciudadanía y que, en consecuencia, son sistemas abiertos a la experimentación y la mejora sustancial de las propuestas que emiten. Por eso, no parece razonable alejar la política de los territorios de la coordinación. No debemos olvidar que el sistema de coordinación forma parte de la cultura política que gobierna las instituciones vascas.

Más dificultades tiene la coordinación con los municipios. La relación de éstos con Diputaciones y el Gobierno Vasco están fundados en el conjunto de prácticas económicas y contables que son la parte sustancial de las relaciones entre unas y otras instituciones, pero la falta de una Ley de Municipios Vascos trastoca y complejiza el panorama. Debiera estudiarse si un régimen de esa naturaleza es más eficaz con los equilibrios y las competencias de unos y otros recogidas en un texto legal.

Por otra parte, las relaciones con otras Comunidades Autónomas carecen de bases de coordinación estipuladas como tales. Las *relaciones de vecindad* no han terminado en marcos de coordinación estables para llevar a cabo los posibles acuerdos derivados de los Convenios correspondientes, sino que las relaciones han sido puntuales para resolver problemas concretos y específicos, sin que esto haya supuesto la construcción de marco alguno de conexión interautonómica. Estamos ante una cuestión que por su naturaleza desborda los límites de un estudio de este tipo y donde la relación del Gobierno Vasco ha sido mantener gran cautela ante actos de esta naturaleza.

**14.** La participación aparece como un requisito significativo del sistema de gobernanza. Y, sin embargo, en los ámbitos públicos no es una cuestión pacífica y dista mucho de estar resuelta. Algunos de los problemas están presentes en los sistemas concretos de participación que se han ido conociendo. Por más que se insista en la cuestión de los procedimientos adecuados para fomentar la participación de los ciudadanos en las instituciones públicas, ésta está atravesada por la ambigüedad crónica, por más sofisticados que resulten a los ojos de cada cual los procedimientos diseñados.

No están resueltos los problemas de relación entre deliberación y autoridad, esto es, entre los procesos ideales de intercambio, de razones y los sistemas de reglas que establecen las formas y condiciones para el ejercicio del poder legítimo. Nos referimos, en concreto, a las reglas que definen el juego de la política en el espacio público en el que la voluntad de los individuos es considerada como incondicionalmente legítima, esto es, delimita una esfera de intereses inviolables a la que atribuyen determinados sujetos e instituciones el derecho a pronunciar, bajo condiciones legalmente establecidas, *la última palabra*.

Las formas analizadas recogen el espectro que encierra el *enigma* de la participación, asunto que, como ya indicamos, no es pacífico y donde nadie parece haber dado con el *modelo definitivo*. En todo caso, del panorama podemos extraer algunas conclu-

siones aplicables a la experiencia del sistema de gobernanza de la Comunidad Autónoma Vasca.

No hay un conjunto definitivo de medidas. Lo habitual es combinar varias de ellas y no las hay no tanto porque el diseño técnico lo impida —nada más lejos de la realidad— sino porque estructuralmente las formas de participación de la democracia directa tienen dificultades de encaje en las formas de organización de la democracia representativa.

No hay un solo método, ni una sola medida aplicable en cada caso. Lo más eficaz es tener en cuenta los objetivos que se quieren alcanzar con el plan o los planes previstos, los límites que están dispuestos a gestionar, los resultados que se quieren alcanzar y las expectativas creadas y cursadas.

Medidas como los instrumentos tecnológicos; páginas web informativas, páginas interactivas, sondeos de opinión, foros de expertos, foros de ciudadanos, son los instrumentos que pueden ser utilizados indistintamente, teniendo en cuenta que uno de los objetivos que deben perseguir es la transparencia y la evaluación de las medidas previstas y las medidas realizadas.

Medidas con mayor grado de implicación como la creación de foros consultivos municipales, plebiscitos o consultas concretas a las entidades de población afectadas por acciones de envergadura dentro del ámbito de vida, son otros mecanismos que debieran estar previstos y eventualmente propuestos en acciones legales y normativas, pero de las que se carece en la práctica de experimentación y donde hay poco desarrollo legal al respecto.

Fórmulas de compromiso social más directas como la participación ciudadana directa con atribuciones presupuestarias y programas específicos, basados en Contratos o Convenios, o en la gestión de planes concretos de acciones municipales, forales o del gobierno vasco, parecen hoy difíciles de plantear si lo que queremos es aunar objetivos factibles, eficacia, expectativas y resultados. Hacemos esta afirmación no porque no creamos que no puedan ser técnicamente factibles, sino porque no tenemos tradición histórica en ese tipo de acciones y actividades y porque la cultura política de la que el sistema de gobernanza vasco se ha dotado depende del funcionamiento de órganos y de organismos propios de la democracia representativa. Por otra parte, no parece a la luz de los datos empíricos al uso, que haya necesidad imperiosa de inventar en nuevas fórmulas de participación ni en una petición ciudadana de gran alcance.

Lo que sí se desea es que los órganos que se crean y los que existen deben ser evaluados, tanto cuantitativa como cualitativamente, con objeto de alcanzar el grado de eficacia y transparencia que demandan los ciudadanos.

Lo que a la luz de lo que venimos manteniendo resulta es la necesidad de dotarse de órganos autónomos de evaluación de las políticas públicas y de los órga-

nos administrativos que se crean a lo largo del tiempo de institucionalización de la autonomía vasca. Creemos que en estos momentos, tanto lo que ya existe como lo que deba crearse depende, en gran medida, de la capacidad para construir organismos de esa naturaleza, cuya mirada técnica se dirige a las políticas públicas, a los instrumentos y a los órganos que se han ido creando a lo largo del tiempo. Insistimos en algo que llevamos manteniendo a lo largo del informe; quizá no se trata de crear instrumentos nuevos sino de aligerar y hacerse eficaces a los que ya tenemos. El órgano que debe velar por esto es el Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas. A él debiera asociarse la revisión en profundidad de los órganos y mecanismos que hemos ido analizando.

La paradoja de la reflexión que presentamos sobre la gobernanza es que ésta sabe que la democracia representativa, por sí sola, no da salida a la *enorme energía social* que se acumula en las sociedades civiles, pero sabe que la democracia directa es un *combustible* imposible de utilizar con toda su riqueza en las condiciones actuales, cuando por otra parte, los problemas acumulados están interrogando al mismo sentido de lo que es la política en los tiempos que corren.

Lo que el modelo actual de gobernanza vasca nos enseña es que, a veces, se busca lo nuevo creyendo que en ello está la solución cuando probablemente no hay mejor solución que la que se *construye en casa*. El dilema vasco no está en reinterpretar permanentemente lo que ya se ha hecho sino en releerlo desde objetivos mensurables, que haga: i) de la transparencia el fiel instrumento de las expectativas construidas y ii) de la evaluación de los resultados, las columnas vertebrales del sistema. A veces es más que suficiente con hacer funcionar aquello que se posee incorporando algunos de los mecanismos previstos y desarrollados en las páginas anteriores, pero donde la participación está sujeta al sistema de evaluación que se constituye en el eje que debe definir el sistema vasco de gobernanza.

**15.** El sistema de evaluación propuesto, a la luz de todo lo hasta aquí dicho, pretende explorar, en primer lugar, los métodos para evaluar los resultados en torno a la calidad de vida que es lo que realmente importa a los ciudadanos de una determinada área geográfica y, en segundo lugar, explorar en qué medida los procesos de interacción entre los «interesados» se corresponden con las normas acordadas.

Conviene resaltar que esta propuesta, es relativa por cuanto que tanto los estándares incluidos en el análisis de la calidad de vida como en relación con la calidad de los procesos de interacción, son específicos a los agentes interesados así como al contexto en el que interactúan. Se puede contemplar, por tanto, como algo no impuesto desde fuera sino algo interno y por tanto basado en valores que son importantes para los stakeholders. Los componentes sugeridos son:

- 1) La calidad de vida de los ciudadanos.
- 2) El nivel de conformidad con los principios de la gobernanza.

La literatura en torno a estos dos componentes y, en particular, en torno al primero ha crecido en los últimos años. Podría afirmarse que en la actualidad hay consenso en que para evaluar la calidad de vida es preciso tener en cuenta, de forma exhaustiva, los siguientes elementos:

- Salud.
- Seguridad Pública.
- Prosperidad económica y empleo.
- Integración y bienestar social.
- Disfrute de ocio y cultura.
- Capital humano y aprendizaje a lo largo de la vida.
- Movilidad y accesibilidad.
- Vivienda y confort.
- Medio ambiente habitable.

Obviamente existe discusión en torno a cómo decidir si se han conseguido o no los objetivos propuestos. Este es un debate acerca de valores, tanto políticos como sociales, además de un debate en torno a cuestiones técnicas y, por tanto, es lógico que se produzcan desacuerdos y discusiones. Lo importante, sin embargo, es reconocer que hay que detenerse en el análisis de las reglas, estructuras y procesos que constituyen los principios de la gobernanza pública y en los que debe llegarse a un acuerdo.

Con respecto al nivel de conformidad con los principios de la gobernanza, parece natural admitir que, en cualquier contexto, los siguientes elementos formarán parte de estos principios.

- Toma de decisión democrática.
- Participación de los ciudadanos y *stakeholders*.
- Transparencia.
- *Accountability*.
- Inclusión social e igualdad de oportunidades, de uso, de costes y de acceso para los grupos desfavorecidos.
- Tratamiento justo y honesto hacia los ciudadanos.
- Deseo y capacidad para trabajar en conjunto.
- Habilidad para competir en un contexto global.
- Respeto a las leyes.
- Respeto al derecho de los otros.
- Respeto a la diversidad.
- Sostenibilidad de las políticas.

La evaluación de la gobernanza se puede llevar a cabo a través de un examen cuidadoso de:

- 1) El grado de consecución de que cada uno de los elementos que componen la calidad de vida.
- 2) El grado de cumplimiento de cada uno de los principios mencionados.

Podría argumentarse que este proceso exige una excesiva subjetividad o incluso que es enteramente subjetivo. Y ciertamente, al depender de los juicios de los ciudadanos y agentes interesados, la subjetividad está presente. Sin embargo el proceso se puede estructurar y explicar introduciendo ponderaciones y haciendo que las mismas sean públicas a la hora de agregar los juicios emitidos acerca de los diferentes elementos.

La metodología de puesta en práctica de un proceso de evaluación como el sugerido exige; en primer lugar, una recogida de información primaria acerca de las percepciones de los *stakeholders* en torno a las dimensiones enunciadas al hablar de la calidad de vida. En segundo lugar, una recogida de información también primaria acerca de las percepciones de los procesos de la gobernanza pública; y, en tercer lugar el uso de información secundaria como elemento complementario y en numerosas ocasiones relevante.

La evaluación, por tanto, no resulta algo automático basado en indicadores más o menos fáciles de construir y que siempre pueden cuantificarse. Por el contrario la evaluación exige de un proceso en el que se requiere la recopilación de información masiva, la elaboración de esta información de forma adecuada y de un acercamiento a las preferencias de los *stakeholders* cuidadosa.

**16.** La evaluación, para poder jugar el papel que se le atribuye en la nueva gobernanza, precisa de su integración en los procesos institucionales. No se trata de que se lleve a cabo de forma aleatoria, ocasional y por personas que no tienen una formación específica en el asunto. Por el contrario, la opinión más común en torno a este tema insiste en que la evaluación debe institucionalizarse lo que exige además de la necesidad de una formación específica en evaluación de la necesaria profesionalización de la función pública. Es también imprescindible la creación de una masa crítica, la aparición de publicaciones especializadas en evaluación y el intercambio de las buenas prácticas.

No descartamos la necesidad de creación de una agencia de evaluación al nivel de la CAPV aunque, obviamente, un paso en esta dirección precisaría de un análisis previo serio y riguroso en el que se contemplaran: i) las estructuras de la futura agencia, ii) la formación de los recursos humanos, iii) la cooperación en materia de evaluación de los diferentes órganos públicos y iv) la puesta en marcha de los primeros diseños evaluativos.

# Bibliografía

## Referencias bibliográficas

- Abromeit, H. (1998). *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York, Bergham Books.
- Agamben, G. (2004). *Estado de Excepción*, Valencia, Pre-Textos.
- Archibugi, D.; Held, D. (Comps) (1997). *Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, Polity.
- Archibugi, D.; Held, D.; Köhler, M. (1995). *Re-imagining Political Community*, Cambridge, Polity, 1995.
- Aguilar, Luis F. (2007). *Gobernanza y Gestión Pública*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la Política?*, Barcelona, Paidós.
- Armstrong, K. A.; Bulmer, S. J. (1998). *The Governance of the Single European Market*, Manchester, Manchester University Press.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.
- Barzelay, M. (2004). *La Nueva Gestión Pública*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

- Battram, a. (2001). *Navegar por la Complejidad*, Madrid, Granica.
- Bauman, Z. (2001a). *La Posmodernidad y Sus Descontentos*, Madrid, Akal.
- (2001b). *En Busca de la Política*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1999). *La Invención de lo Político*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- (2000). *La Democracia y Sus Enemigos*, Barcelona, Paidós.
- (2004). *Poder y Contrapoder en la Era Global. La Nueva Economía Política Mundial*, Barcelona, Paidós.
- (2005). *La Mirada Cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- (2006). *La Sociedad del Riesgo Global*, Madrid, Siglo XXI.
- (2008). *Sociedad del Riesgo Mundial. En Busca de la Seguridad Perdida*, Barcelona, Paidós.
- Beck, U.; Grande, E. (2006). *La Europa Cosmopolita. Sociedad y Política en la Segunda Modernidad*, Barcelona, Paidós.
- Beck, U.; Giddens, A.; Lash, S. (1997). *La Modernización Reflexiva. Política, Tradición y Estética en el Orden Social Moderno*, Madrid, Alianza.
- Bellah, R. (1989). *Hábitos del Corazón*, Madrid, Alianza.
- Better Policy Making (2003): *A Guide to Regulatory Impact Assessment*, London, Cabinet Office.
- Bevit, Mark; Rhodes, R. A. W (2003). *Interpreting British Governance*, London, Routledge.
- Bovaird, T.; Löffler, E. (Eds) (2003). *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Bovens, M. (1998) *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organizations. Theories of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Böhme, G.; Sther, N. (1986). *The Knowledge Society*, Dordrecht, Reidel.
- Bronner, S. E. (2005). *Planetary Politics*, Oxford, Rowman & Littlefield.
- Castells, M. (1996). *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 1: la Sociedad Red*, Madrid, Alianza.
- Cerrillo i Martínez, Agustí (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Corm, G. (2004). *La Fractura Imaginada*, Barcelona, Tusquets.

## Bibliografía

- Cornes, R.; Sandler, T. (1996). *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, R. A. (1999). *La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- (2002). *La Democracia y Sus Críticos*, Barcelona, Paidós.
- Dahrendorf, R. (1971). *Sociedad y Libertad*, Madrid, Tecnos.
- (2002). *Después de la Democracia*, Barcelona, Crítica.
- Dewey, J. (2002). *La Opinión Pública y sus Problemas*, Madrid, Morata.
- Diamond, J. (1998). *Armas, Gérmenes y Acero*, Madrid, Debate.
- (2005). *Colapso. Por qué unas Sociedades Perduran y Otras Desaparecen*, Madrid, Debate.
- Douglas, M. (1996). *Cómo Piensan las Instituciones*, Madrid, Alianza.
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New Wars*, London, Zed Press.
- Dunn, J. (1990). *Interpreting Political Responsibility*, Cambridge, Polity.
- Eco, U.; Martini, A. (1997). *¿En Qué Creen los que No Creen?*, Madrid, Temas de Hoy.
- Elkins, D. J. (1995). *Beyond Sovereignty*, Toronto, Toronto University Press.
- Esping Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Ferlie, E.; et. al. (1996). *The New Public Management in Action*, New York, Oxford University Press.
- Fox, C. J.; Miller, H. T. (1998), *Postmodern Public Administration*, London, Sage.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and the World Order in the 21<sup>st</sup> Century*, Cornell, Cornell University Press.
- Fuller, S. (1999). *The Governance of Science*, Buckingham, Open University Press.
- Galarraga A. (2007). «De la Sociedad Industrial a la Sociedad del Conocimiento», en A. Gurrutxaga (Ed.). *Retratos del Presente. La Sociedad del Siglo XXI*, Leioa, Universidad del País Vasco.
- Gallastegui, I.; Gallastegui, M. C. (1993). «El Sector Público Vasco», en M. C. Gallastegui y E. Iñarra (Eds.). *Homenaje a Luis Lumbreras Frontecha. Lecturas de Economía*, Leioa, Universidad del País Vasco.
- Gamble, A. (2004). *Política y Destino*, Madrid, Siglo XXI.
- Garde, J. A. (2006). «Sobre la Evaluación», en *Auditoría Pública*, n.º 39.
- Gellner, E. (1996). *Condiciones de la Libertad*, Barcelona, Paidós.
- Goodin, R. E. (Ed.) (1996). *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gibbrin, J. (2006). *Así de Simple*, Barcelona, Crítica.



- Giddens, A. (1996). *Más Allá de la Izquierda y la Derecha*, Madrid, Cátedra.
- (2002). *La Tercera Vía*, Madrid, Taurus.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Gleick, J. (1998). *Caos. La Creación de Una Ciencia*, Barcelona, Seix Barral.
- González Laxe, F. (2005): *Evaluación y descentralización*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Guehenno, J. M. (1995). *El Fin de la Democracia*, Barcelona, Paidós.
- (2000). *El Porvenir de la Libertad*, Barcelona, Paidós.
- Gurrutxaga, A. (2002). *La Mirada Difusa*, Irún, Alberdania.
- (Ed.) (2004). *El Presente del Estado-Nación*, Leioa, Universidad del País Vasco.
- (2005a). *La Producción de la Idea del Nosotros. Somos porque Estamos*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- (2005b). *El Malestar de la Democracia*, Irún, Alberdania.
- (2007). *Retratos del Presente. La Sociedad del Siglo XXI*, Leioa, Universidad del País Vasco.
- (2008). «Sobre el Estado-Nación. La Estatalidad o los Sueños de Leviatán», en VV.AA., *Lo que Hacen los Sociólogos: Homenaje a Carlos Moya Valgañón*, Madrid, CIS.
- Gurrutxaga, A.; Unceta, A. (2006a). *Responsabilidad Social Corporativa en el País Vasco*, Bilbao, Paradox.
- (2006b). «Hacia una Historia Comparada de la Innovación. Cambio, Complejidad y Globalización», en *Revista de Historia Contemporánea*, N.º 32, págs. 129-160.
- Habermas, J. (1973). *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Bueno Aires, Amorrortu.
- (1997). *Más allá del Estado nacional*, Madrid, Trotta.
- (1999). *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Madrid, Cátedra.
- (2000). *La Constelación Postnacional*, Barcelona, Paidós.
- Hardiman, N. (2000). *From Conflict to Coordination. Economic Governance and Political Innovation in Ireland*, Politics Department, University College Dublin.
- Held, D. (1997). *La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- (2001). *Modelos de Democracia*, Madrid, Alianza.
- Held, D. (Comp.) (2000). *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*, London, Routledge.

## Bibliografía

- Held, D.; McGrew, A. G. (Comps.) (2002). *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, Polity.
- (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la Reconstrucción del Orden Mundial*, Barcelona, Paidós.
- Héritier, A. (Ed.) *Policy Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hippel, E. (2004). *Usuarios y Suministradores como Fuentes de Innovación*, Madrid, Fundación COTEC.
- Hollingsworth, J. R.; Boyer, R. (Eds.) (1997). *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1991). *Culture Shift in Advanced Industrial Systems*, Princeton, Princeton University Press.
- (1998), *Modernización y Posmodernización. El Cambio Cultural, Económico y Político en 43 Sociedades*, Madrid, CIS-Siglo XXI.
- Inglehart, R.; Welzel, C. (2006). *Modernización, Cambio Cultural y Democracia: la Secuencia del Desarrollo*. Madrid, CIS / Siglo XXI.
- Isham, Jonathan; Kaufmann Daniel; Pritchett, Lant H. (1997). «Civil Liberties, Democracy and the Performance of Government Projects», en *World Bank Economic Review*, N.º 2. Vol. 11, págs. 219-242.
- Izuzquiza, I. (2003). *Filosofía del Presente. Una Teoría de Nuestro Tiempo*, Madrid, Alianza.
- Jayasuriya, Kanishka (2004). *Asian Regional Governance. Crisis and Change*, London, Routledge.
- Jessop, B. (1990). *State Theory*, Cambridge, Polity Press.
- Johnson, S. (2003). *Sistemas Emergentes. O Qué Tienen en Común Hormigas, Neuronas, Ciudades y Software*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Jonas, H. (1995). *El Principio de Responsabilidad. Ensayo de una Ética para la Civilización Tecnológica*, Barcelona, Herder.
- Jornada, J.; Levi-Faur, D. (Eds.) (2004). *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Aldershot, Edward Elgar.
- Jreisat, J. E. (2004). *Governance in the Global Context*, New York, Marcel Dekker.
- Kapstein, E. B. (1994). *Governing the Global Economy. International Finance and the State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart (2008) «Governance Indicators: Where Are We, Where Should be Going?», en *The World Bank Research Observer*, Vol. 23.

- Kaufmann, X. F.; Majone, G.; Ostrom, V. (Eds.) (1986). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, De Gruyter.
- Keating, Michael (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Aldershot, Edward Elgar.
- (2005). «Gobernar las Ciudades-Región. Política, Economía y Desarrollo», en *Ekonomiaz*, N.º 58, pags. 128-145.
- Kehoane, R. O.; Milner, H. V. (1996). *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power, Public Governance and Private Markets*, Washington D. C., The Brooking Institution.
- Kholer-Kock, B.; Rainer, E. (Eds.) (1999). *The Transformation of European Governance*, London, Routledge.
- Kholer-Kock, B.; Rittberger, B. (2007). *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Kjaer, Anne Mette (2004). *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London, Sage.
- (2003). *Governing as Governance*, London, Sage.
- Kosselleck, R. (1993). *Futuro Pasado*, Barcelona, Paidós.
- Kymlicka, W. (2003). *La Política Vernácula*, Barcelona, Paidós.
- Lewin, R. (1995). *Complejidad*, Barcelona, Tusquets.
- Liebfried, S.; Pierson, P. (Eds.). *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, The Brookings Institution.
- Lister, F. K. (1996). *The European Union, The United Nations and the Revival of Confederal Governance*, London, Greenwood.
- Löffler, E. (2001). *Networked Governance in Private and Public Organisations*, Zurich, European Foundation-PUMA.
- Löffler, E.; Bovaird, T.; Parrado Díez S. (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Lord, C. (1998). *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press.
- Lorenz, N. (1995). *La Esencia del Caos*, Barcelona, Debate.
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y Modernidad. De la Unidad a la Diferencia*, Madrid, Trotta.

## Bibliografía

- Maggi, C.; Messner, D. (Coords.) (2002). *Global Governance desde una Perspectiva Latinoamericana*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*, London, Routledge.
- Mann, M. (1997). *Las Fuentes del Poder Social*, Tomo II, Madrid, Alianza.
- Marks, G.; Scharpf, F. W.; Schmitter, P. C.; Streeck, W. (Eds.). *Governance in the European Union*, London, Sage.
- March, J.; Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*, New York, Free Press.
- Marsh, D. (Ed.) (1998). *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press.
- Marsh, D.; Rhodes, R. A. W. (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Marramao, G. (1989). *Poder y Secularización*, Barcelona, Península.
- Mattli, W. (2001). *Governance and International Standards Setting*, London, Taylor and Francis.
- Maturana, H.; Varela, F. (1990). *El Árbol del Conocimiento*, Madrid, Debate.
- McGrew, A. G. (1997). *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*, Cambridge, Polity.
- McNeill, J. R.; McNeill W. H. (2004). *Las Redes Humanas*, Barcelona, Crítica.
- Monedero, J. C. (2003). *Cansancio del Leviatán*, Madrid, Trotta.
- Morata, Frances (Ed.) (2004). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Morín, E. (1995). *Introducción al Pensamiento Complejo*, Barcelona, Gedisa.
- Newman, J. (2005). *Remaking Governance. Peoples, Politics and Public Sphere*, Cambridge, Polity.
- Nye, J. S.; Donahue, J. D. (2000). *Governance in a Globalizing World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oakeshott, M. (1998). *La Política de la Fe y la Política del Escepticismo*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- O'Brien, R.; Goetz, A. M.; Scholte, J. A.; Williams, M. (2000). *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*, Massachusetts, Addison-Wesley.
- (1998). *La Reducción de la Burocracia*, Barcelona, Paidós.

- Osborne, D.; Plastrik, P. (2003). *Herramientas para Transformar el Gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Pardo, M. C. (Comp.) (2004). *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Pérez-Díaz, V. (1997). *La Esfera Política y la Sociedad Civil*, Madrid, Taurus.
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing*, Lawrence, University of Kansas Press.
- Peters, Guy B. (1998). *Globalization, Institutions and Governance*, Florence, European University Institute, Jean Monnet Chair.
- Pharr, S. J.; Putnam, R. D. (Eds.) (2000). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Pierre, J. (2000). *Governance, Politics and the State*, Hampshire, Macmillan.
- (Ed.) (2000). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Poincaré, H. (1963). *Ciencia y Método*, Madrid, Espasa Calpe.
- Prats Catalá, J. (2005). *De la Burocracia al Management. Del Management a la Gobernanza. Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prigogine, I. (1997a). *El Fin de las Certidumbres*, Madrid, Taurus.
- (1997b). *Las Leyes del Caos*, Barcelona, Crítica.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- (2002). *Sólo en la Bolera. Colapso y Resurgimiento de la Comunidad Norteamericana*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- (2003). *El Declive del Capital Social. Un Estudio Internacional sobre las Sociedades y el Declive Comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Rhodes, R. A. W. (1996), «The New Governance. Governing Without Government», en *Political Studies*, N.º 44, págs. 652-67.
- (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, UK., Open University Press.
- Richardson, J. (Ed.) (1996). *European Union. Power and Policy Making*, London, Routledge.
- Robertson, R. (2005). *3 Olas de Globalización*, Madrid, Alianza.
- Rodríguez Ortíz, Francisco (2008). *Incertidumbres Económicas Mundiales y Gobernanza Económica en Europa: Apuntes para la Economía Española*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

## Bibliografía

- Rosenau, J. N. (1997). *Along the Domestic Foreign-Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N.; Czempiel, E. O. (1992). *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ruzza, C. (2007). *Governance and Civil Society in the European Union*, Manchester, Manchester University Press.
- Samuelson, P (1954). «The Pure Theory of Public Expenditure», en *Review of Economics and Statistics*, N. 36.
- (1955). «Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure», en *Review of Economics and Statistics*, N.º 37.
- Sandel, M. (1996). *Democracy's Discontent*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sartori, G. (1993). *La Democracia después del Comunismo*, Madrid, Alianza.
- Sassen, S. (2001). *¿Perdiendo el Control? La Soberanía en la Era de la Globalización?* Barcelona, Bellaterra.
- Scharpf, F. W. (1991). *Socialdemocracia y Crisis Económica en Europa*, Valencia, Instituto Alonso el Magnánimo.
- (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- (2000). *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y Democráticamente?* Madrid, Alianza.
- Scott A. J. (1998). *Regions and The World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competitions and Political Order*, Oxford, Oxford University Press.
- Sen, A. K. (2000). *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta.
- (2001). *La Desigualdad Económica*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- (2007). *Identidad y Violencia. La Ilusión del Destino*, Madrid, Katz.
- Skinner, Q. (1986). *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Sousa Santos, Boaventura de (2003). *Democracia y Participación. El Ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, Madrid, El Viejo Topo.
- Steebergen, B. (Comp.) (1994). *The Conditions of Citizenship*, London, Sage.
- Stoker, Gerry (Ed.) (1999). *The New Management of British Local Governance*, London, McMillan.
- Strange, S. (2001). *La Retirada del Estado*, Barcelona, Icaria.
- Tsoukalis, L. (1997). *The New European Economy Revisited*, Oxford, Oxford University Press.

- Unceta, A. (2003). *La Producción del Sistema Educativo en el País Vasco. La Lógica Público-Privado*, Tesis Doctoral, Leioa, Universidad del País Vasco.
- Vallespín, F. (2000). *El Futuro de la Política*, Madrid, Taurus.
- Vob, J. P.; Bauknecht, D.; Kemp, R. (Comps.) *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Northampton, Edward Elgar.
- Wallace, H.; Wallace, W. (Comps.) (2000). *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Watts, D. (2006). *Seis Grados de Separación. La Ciencia de las Redes en la Era del Acceso*, Barcelona, Paidós.
- Watts, D.; Newman, M.; Barabási, A. L. (2006). *The Structure and Dynamics of Networks*, Princeton, Princeton University Press.
- Weber, M. (1996). *El Político y el Científico*, Madrid, Alianza.
- Whitley, R.; Kristensen, P. H. (1997). *Governance at Work. The Social Regulation of Economic Relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Zolo, D. (1992). *Democracy and Complexity*, Cambridge, Polity.
- Zurbano Irizar, M. (2005). «Las Regiones como Sujetos de la Economía Global. Euskadi en la Gobernanza Multidimensional», en *Ekonomiaz*, N.º 58, págs. 196-231.

## Informes

- Banco Mundial (1992). *Governance and Development*, Washington D.C., World Bank.
- (2000a). *The Quality of Growth*, Washington D.C., World Bank.
- (2000b). *Helping Countries Combat Corruption. Progress at the World Bank Since 1997*, Washington D.C., World Bank.
- (2007). *Governance Matters 2007. Worldwide Governance Indicators, 1996-2006*, Washington D.C., World Bank.
- Department for Innovation, Universities & Skills (2008). *Innovation Nation*, London, UK. Government.
- Departamento de Hacienda y Administración Pública, Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2007). *El Sector Público Empresarial de la CAE*, Victoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco (2006). *Plan de Competitividad e Innovación Social*, Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.



## Bibliografía

- Comisión Europea (2001). *La Gobernanza Europea: un Libro Blanco*, Bruselas, Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.
- (2003). *Las Dimensiones Regional y Local en el Establecimiento de Nuevas Formas de Gobernanza en Europa*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (2004). *Impact Assessment in the Commission. Guidelines*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Fundación Kaleidos (2008). *Metodologías para la Participación Ciudadana*, Gijón, Tréa.
- NESTA (2007). *In and Out of Sync. The Challenge of Growing Social Innovations*, London, The National Endowment for Science, Technology and Arts.
- OECD (1995). *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OECD*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- (1996). *Un Gobierno en Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*, México, OCDE, Gobierno del Distrito Federal.
- (2000a). *The Reform of Metropolitan Governance*, Washington, OECD (Policy Brief).
- (2000b). *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- (2002). *Governance for Sustainable Development*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- (2005). *The Challenge of Capacity Development*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- (2003). *Participatory Development and Good Governance*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- (200). *Governance, Taxation and Accountability, Issues and Practice*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD-Eurostat (2005). *Manual de Oslo. Guía para la Recogida e Interpretación de Datos sobre Innovación*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- PNUD (1997a). *Reconceptualising Governance*, New York, United Nations Development Programme.
- (1997b). *Corruption and Good Governance. Discussion Paper*, New York, United Nations Development Programme.
- (2003). *Sources for Democratic Governance Indicators*, New York, United Nations Development Programme.
- (2005). *World Public Sector Report*, New York, United Nations Development Programme.



- (2006). *Governance For the Future. Democracy and Development in the Least Developed Countries*. New York, United Nations Development Programme.
- (2007). *Democratic Governance Group. Annual Report*, New York, United Nations Development Programme.
- UNESCO (2005). *Hacia las Sociedades del Conocimiento*, Paris, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Young Foundation (2007). *Social Innovation*, London, The Young Foundation.

## Páginas web

- Comisión Europea: Gobernanza  
<http://ec.europa.eu/governance>
- Fundación Kaleidos:  
<http://www.kaleidosred.org>.
- Governance Matters:  
<http://www.governancematters.org/>
- GSDRC: Governance and Social Development Resource Centre  
<http://www.gsdr.org/>
- Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya:  
<http://www.iigov.org>
- Instituto del Banco Mundial: Gobernanza  
<http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- International Institute for Environment and Development  
<http://www.iiied.org>
- Logolink: Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance:  
<http://www.ids.ac.uk/logolink>
- Naciones Unidas: Governance and Institutions-Building  
<http://www.un.org/esa/progareas/governance.html>
- NESTA: National Endowment for Science, Technology and Arts:  
<http://www.nesta.org.uk/>
- Observatorio Internacional de la Democracia Participativa:  
<http://www.oidp.net>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: Governance and Development Department:  
<http://www.oecd.org/dac/governance>

## Bibliografía

- Participation.net:  
<http://pnet.ids.ac.uk>
- Participatory Budgeting UK:  
<http://www.participatorybudgeting.org.uk/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Gobernanza Democrática:  
<http://www.undp.org/governance>
- The 7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government:  
<http://www.7thglobalforum.org/>
- Toolkit Citizen Participation:  
<http://www.toolkitparticipation.nl>