



Miniescenarios del reto Gobernanza

Coordinador-Redactor: Mariano Ferrer



DESCRIPCION DE LOS MINIESCENARIO DEL RETO: GOBERNANZA

Introducción

Cinco han sido los escenarios, que para el reto de la Gobernanza de Gipuzkoa, se han redactado en el horizonte del año 2020. Para ello, se ha tomado como material de trabajo las conclusiones de la reunión mantenida los pasados días 28 y 29 de junio, así como las aportaciones que individualmente, además de trasladarlas al grupo, se han recibido.

También es importante señalar que el grupo de trabajo ha tenido como referente la reflexión sobre la gobernanza que se sitúa en el marco de la Unión Europea y que trasladamos a continuación.

La idea de la gobernanza convertida ahora en objetivo estratégico de la UE se puede situar en la confluencia de varios factores:

- Por un lado, la preeminencia del individuo sobre la comunidad, la complejidad de las sociedades contemporáneas y la contestación del orden y los valores dominantes cuestionaban la adecuación del régimen democrático a la sociedad de finales del siglo XX. De alguna manera podríamos decir que el poder percibe que se le escapa la sociedad, al no poder dar desde la gestión pública tradicional una respuesta suficiente a las sociedades desarrolladas.
- Por otro lado, la percepción en la UE de que el opaco proceso de su funcionamiento y el déficit democrático de sus instituciones están produciendo un alejamiento del ciudadano, lo que lleva a revisar la manera como la UE utiliza los poderes que le otorgan los ciudadanos para tratar de conectar Europa y sus ciudadanos.
- Las corrientes internacionales que reclaman una democracia que responda a los problemas de los ciudadanos, una democracia honesta y eficiente.

En el trabajo de Lebessis y Paterson “Developing new modes of governance” base del futuro libro blanco de la UE, se recogen cinco componentes del concepto gobernanza:

- dar al pueblo más voz en la dirección de la UE
- hacer que las instituciones trabajen con más eficacia y transparencia
- adaptar las instituciones a las necesidades de la ampliación
- construir nuevas formas de asociación entre los diferentes niveles de gobierno en la UE
- asegurar una contribución propia de la UE a la gobernanza global



El libro blanco sobre la gobernanza europea, asume un concepto que incluye cinco principios de “buena gobernanza”: normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes, especialmente desde el punto de vista de la apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Cerraríamos los ojos a la realidad si no recogiéramos aquí otros puntos de vista sobre la “moda” de la gobernanza que son mucho más críticos con la filosofía subyacente.

José Vidal Beneyto rastrea el origen del concepto en el encargo que la Trilateral hace a tres expertos del establishment académico sobre las disfunciones con que se enfrentan los regímenes académicos que los hacen difícilmente gobernables (“Informe sobre la gobernabilidad de las democracias”, NY Univ. 1975). Su tesis viene a ser que la gestión pública tradicional no puede dar respuesta a la complejidad del actual entramado social. La solución que propone es disminuir la participación ciudadana, tecnificar la conducción de la sociedad y confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones y grupos de interés) y a unas pocas instituciones cuyas interacciones permitan conciliar mejor los antagonismos. En otras palabras: aunque gobernanza equivale denotativamente a la simple acción de gobernar, connotativamente se subraya que esa actividad debe ejercerse lejos del poder del Estado y cerca del poder de las empresas.

Vidal-Beneyto señala que la socialdemocracia se ha resistido a dar su aval público a semejante propuesta de extrañamiento de la política, de sustitución del poder público que sitúa al mercado como instancia de regulación económica pero también social.

Bernard Cassen (“Le piège de la gouvernance” LMD junio 2001) habla también del concepto con similar desconfianza (“no es una simple palabra sino elemento estructurante de una construcción ideológica”), y atribuye formidables implicaciones al libro blanco sobre la gobernanza: “Por lo que sabemos se trata de una puesta en cuestión radical de las formas actuales constitucionales de la democracia representativa y de una verdadera privatización de la decisión pública”. En palabras de la directora de investigación de CNRS, un instrumento ideológico para una política de Estado mínimo”. Y termina diciendo que cuando se apela a la sociedad civil lo que tienen en la cabeza es “la esfera de los intereses particulares como la definía Hegel para oponerla al Estado” y que sus apelaciones al diálogo con los agentes sociales lo que buscan es legitimar su manera de actuar.

Entendemos que la Diputación, al recoger el concepto de gobernanza mira más a las buenas intenciones que “prima facie” plantea este nuevo concepto (mejorar la democracia y hacer más eficaz y humano el ejercicio del poder) que a las posibles intenciones ocultas (gobernar desde y para el mercado). En consecuencia hemos



esbozado cinco posibles escenarios como hipotéticos contextos en 2020 en los que desarrollar ese concepto de gobernanza.

Los miniescenarios de la Gobernanza

A la hora de cerrar los textos básicos de los escenarios, se ha pretendido recoger el conjunto de sensibilidades del grupo de trabajo. Estas sensibilidades se han traducido en la existencia de diferentes perspectivas de análisis para el reto de la gobernanza.

Para algunos de los miembros del grupo, el elemento básico para plantear unos escenarios de la gobernanza en Gipuzkoa pasa por aproximarse a conocer qué tipo de ciudadano deberá ser gobernado. Un ciudadano que mantiene actitudes pasivas, activas, comprometidas, a título individual y que a nivel colectivo se comporta de una forma solidaria, excluyente, intolerante, integrador, una ciudadanía multicultural o no, etc...

Para otros de los miembros del grupo el elemento principal para la gobernanza será el margen de maniobra que tengan las instituciones en una sociedad neoliberal. El modelo económico es por tanto el hilo conductor, donde el poder de los grandes grupos multinacionales que llegan y controlan todo es el principal factor a tener en cuenta. Es cuando surgen hipótesis como que la mayor parte de los servicios se privatizarán, donde la seguridad será un valor en alza y donde se dibuja una sociedad dual, en la que el rico vive acomodado y donde el pobre vive alienado (medios de comunicación, consumo material, ...)

Una tercera perspectiva es poner el acento, a la hora de dibujar unos escenarios de la gobernanza, en qué marco de gobierno nos situaremos: en una Euskadi independiente, en una Euskadi autonómica, en una Euskadi federal, o en una Euskadi que ya no existe como sujeto político, ya que vuelve a refundarse España dando por cerrado el ciclo autonómico. En este contexto si ETA sigue existiendo o no, y si no, cómo ha desaparecido (derrotada policialmente, socialmente o porque se ha disuelto una vez sus reivindicaciones forman parte de las agendas políticas), es el elemento básico de la gobernanza.



En vías de solución europea - (Miniescenario 1)

- Conflicto vasco en vías de solución con cobertura europea (Regiones).
- Mantenimiento de la estructura actual del Gobierno en Gipuzkoa.
- Sociedad esperanzada.
- Menor fractura social.

En el año 2010 la UE ha decidido poner fin al contencioso vasco. Interviene dando cobertura a un proceso que prepara un nuevo pacto con el Estado. No tiene todavía definido el punto de llegada, pero contempla la superación del actual marco (vía región europea, u otras) y considera el ámbito vasco de decisión.

Europa se está organizando en torno a Estados y regiones, con mayor protagonismo de las regiones y debilitamiento progresivo de los Estados. Se producen alianzas entre regiones, bien por afinidades geográficas o por intereses, encuadradas en una normativa europea que da pie a la integración regional.

Se mantiene la capacidad fiscal foral, pero sometida a una armonización europea que unifica en un alto grado los tipos impositivos. Gipuzkoa mantiene plenas competencias recaudatorias con mayor participación (en la recaudación y en la gestión) de los Ayuntamientos.

Se mantiene la estructura actual del gobierno en Gipuzkoa, pero la Diputación se ha ido adaptando a la necesidad de gestión y estrategias compartidas y gestiones coordinadas. Un proceso expansivo de autonomía municipal exige una cooperación interinstitucional que se expresa en políticas públicas facilitadoras de instrumentos y no tan supeditadas a la burocracia departamental.

Se mantiene el esquema actual de partidos (potenciados por el proceso político en curso), si bien evolucionados hacia una mayor apertura a la ciudadanía, a la vez que surgen nuevos agentes y formas de participación que complementan la actividad de los partidos. La Administración responde a las nuevas demandas ciudadanas con mecanismos “ad hoc”, favorecidos por las nuevas tecnologías, para su información y participación en la toma de decisiones.



A pesar del incremento generalizado de la inmigración, continúa el progresivo envejecimiento de la población, al que contribuye el establecimiento de personas de la tercera edad, fenómeno favorecido por el cese de la actividad de ETA (que ha aceptado dar una oportunidad al proceso y se mantiene en “stand by”) y la consiguiente perspectiva de normalización política.

La confluencia de una inmigración mejor aceptada, la expectativa del acuerdo político, y las nuevas formas de participación producen una situación de menor fractura social con redes solidarias más desarrolladas lo que permite avanzar hacia un proyecto cultural identitario cívico en el que los factores diferenciales pierden carácter determinante.



Se refuerzan los estados - (Miniescenario 2)

- Europa retrocede
- Desarrollo autonómico bloqueado
- Ciudadano pasivo con focos de rebeldía
- Tensión social entre proyectos

La complejidad del proceso de ampliación y el clima de inseguridad de la UE revierte en el fortalecimiento de los estados. Europa se organiza a modo de confederación de estados nacionales unitarios, con parlamentos estatales. La idea de la Europa de las regiones retrocede.

En España la idea de Europa pierde vigencia. El marco autonómico se mantiene pero, lejos de contemplarse su ulterior desarrollo, convive con una concepción neo-descentralizadora que ha homologado progresivamente a las autonomías, también en el aspecto fiscal apoyado en la armonización europea. La especificidad vasca se ve cada vez más cuestionada. El poder se concentra en el Estado que distribuye competencias a los poderes subordinados.

El marco institucional de Gipuzkoa se mantiene. Bloqueado el desarrollo autonómico desde el Estado, la reacción defensiva de los órganos forales dificulta la descentralización de la gestión. Se mantiene la burocracia y el poder funcional (no está el horno para bollos ni para complicarse la vida). La gestión departamental se mantiene y además debe someterse a una subordinación vertical respecto a la estructura política del Gobierno vasco. En este marco de gestión estamos viviendo un proceso expansivo del sentido “administrativo” de las Diputaciones, con tendencia a la restricción de los servicios públicos mínimos. La titularidad de derechos ciudadanos mantiene la situación actual, es decir son ciudadanos de pleno derecho los propios y los comunitarios.

La sociedad se deja administrar y acepta pasivamente la degradación de los servicios públicos. Se mantiene el sistema de partidos con menor participación ciudadana y debilitamiento de las asociaciones. La gestión pública no avanza respecto a una mayor transparencia y rendición de cuentas.



Toda esta situación provoca la aparición de núcleos de resistencia hacia el status quo impuesto, con la consiguiente fractura social y diferentes formas de insumisión social que cuestionan la democracia representativa. Frente a los canales de comunicación oficiales, continuistas, estos núcleos de resistencia generan mecanismos de autoinformación en el que el ciudadano toma la iniciativa.

Vivimos una época de fuerte tensionamiento social entre el sentimiento identitario étnicista --que aumenta en intensidad a la vez que disminuye en extensión-- y el acomodo a la situación. La violencia política se encona, aunque se reduce en parte por la cooperación internacional orientada a la superación del problema político por la vía policial, al tiempo que afloran otras formas de violencia. En estas circunstancias existe un mayor control social del ciudadano, en una sociedad escindida entre un sector atemorizado demandante de políticas de seguridad y otro contestatario.



Gipuzkoa conservadora, en un marco de bienestar - (Miniescenario 3)

- Estabilización del marco autonómico
- Descentralización de la gestión de Diputación
- Envejecimiento de la población y privatización de servicios
- Ciudadano desinteresado por la “alta” política

Europa se organiza en torno a estados y regiones dependiendo de la tradición de los respectivos países, estableciéndose alianzas regionales por afinidades. Se advierte el peso de la influencia de la globalización en la toma de decisiones estratégicas en Gipuzkoa reflejada en la creciente influencia que ejercen ciertos grupos de presión sectorial.

Se vive un proceso de estabilización de la autonomía, en la cual la ciudadanía comienza a “pasar” del conflicto político (ETA actúa pero su influencia ha dejado de ser relevante). El estatuto continúa su desarrollo progresivo en una situación estabilizada aunque no cerrado a una nueva configuración de Euskal Herria.

La fiscalidad mantiene su situación actual. La Diputación Foral gestiona sus competencias de un modo descentralizado en una Gipuzkoa municipalizada en áreas metropolitanas. La Diputación se reserva principalmente las decisiones sobre las estrategias políticas del territorio.

En consecuencia con esta organización, la gestión y estrategias son compartidas entre los agentes del territorio. Dentro de Diputación la gestión departamental se coordina y externamente, es decir en sus relaciones interinstitucionales, prevalece la cultura de la coordinación en asimetría de relaciones.

Al tiempo que se avanza en los derechos individuales sobre los colectivos, se mantiene el concepto de servicio público universal de la salud y la seguridad lo que refuerza el sector público aunque coexiste con la privatización de determinados servicios.

Con una situación de inmigración controlada población y ciudadanía son conceptos equivalentes en lo que respecta a la titularidad de derechos.

La democracia mantiene la forma representativa de participación con una pérdida de interés por parte del ciudadano, lo que lleva a intentar nuevos cauces de participación para frenar la indiferencia social.



Esta disminución favorece el secretismo de la administración respecto al flujo de información en la gestión diaria.

Es una Gipuzkoa envejecida tendente hacia lo dual, en la medida que el poder público se ocupa de lo fundamental dejando una buena parte de la gestión en manos privadas, esto origina unas relaciones sociales más individualistas que solidarias.

Un rasgo que caracteriza esta sociedad es su cierto grado de pasividad, resultado del bienestar económico que disfruta.

El alto nivel de envejecimiento de la sociedad ha originado un fuerte distanciamiento generacional, donde el predominio del colectivo de edad avanzada es muy fuerte. Identitariamente la sociedad no tiene un proyecto definido lo que lleva a un fortalecimiento de los aspectos cívicos.

Reducida la influencia de la violencia política emerge la influencia de otras violencias la seguridad es una responsabilidad mixta (público-privada) en una sociedad acomodada que tiende a reclamar el ejercicio de la autoridad.



Fin de ciclo. La globalización tropieza con sus límites - (Miniescenario 4)

- Europa normativiza las regiones
- Armonización fiscal europea
- Partidos empresas mediáticas. Distanciamiento ciudadano
- Sociedad dual
- Nuevas formas de violencia. Reclamo de seguridad

Europa se organiza en torno a estados y regiones normativizadas por la legislación comunitaria que incluye una región europea en la que está incluida Euskal Herria lo cual diluye el conflicto con el Estado.

Este nuevo marco regional conlleva una armonización europea que modifica nuestra autonomía fiscal.

Los Ayuntamientos adquieren más nivel competencial y la Diputación descentraliza la gestión con reforzamiento de las áreas metropolitanas mediante una forma de gobierno de concertación institucional.

Los servicios públicos en su mayoría se han privatizado derivado del creciente predominio en el último periodo de lo económico sobre lo político. La tecnocracia manda y dispone, provocando en cierta medida que la Diputación se esté convirtiendo en una central de compras.

Los titulares de derechos serán los españoles y comunitarios, la democracia mantiene una forma de participación representativa con el esquema actual de partidos, donde la sociedad se interesa cada vez menos por la política que a su vez carece cada vez más de instrumentos de acción social. Los partidos se han convertido en empresas mediáticas y la participación ciudadana es controlada.

Se mantienen los canales tradicionales de información a la ciudadanía aunque si existe una cierta contradicción derivada de la facilidad de acceso a la información, y de la complejidad de la comprensión del volumen de información que circula. Se mantiene la separación entre administración y ciudadanía (secretismo, desinformación).

La actitud cívica de la población es pasiva, se deja administrar y su principal preocupación se dirige en el ámbito económico. Uno de los máximos valores que prevalece es el de la seguridad, dándose actitudes reaccionarias ante derechos fundamentales como el derecho de la ciudadanía, de la igualdad.



La inmigración no se ha integrado, estamos en una sociedad dual, excluyente, individualista, una sociedad con necesidades crecientes que sin embargo ha debilitado las redes de solidaridad. Una parte de la sociedad vive acomodada y establecida, mientras que otra parte sufre una realidad de empleos precario de mala calidad, en una sociedad de servicios.

Es una sociedad sin proyecto donde los intereses económicos más que los aspectos políticos han neutralizado a ETA pero afloran nuevas formas de violencia social, racial ciudadana y en especial se debe mencionar, por su virulencia, la violencia de género, típica de una sociedad fragmentada donde además operan residuos armados provenientes de la etapa anterior.



Ciudadano protagonista - (Miniescenario 5)

- Sociedad hastiada de la manipulación política.
- Sociedad que ha aprendido a compaginar autonomía y dependencia.
- El reconocimiento del otro genera una sociedad cooperativa, con reconocimiento de derechos y deberes.

Europa se organiza en torno a estados y regiones. El nivel de autonomía marcado por el Estatuto es total y se está negociando un nuevo pacto con el estado federal.

Gipuzkoa mantiene una autonomía fiscal. El Gobierno de Gipuzkoa se estructura en áreas metropolitanas con Ayuntamientos fuertes, se ha consolidado la conurbación Donostia-Bayona, y la cooperación interinstitucional se organiza en función de las necesidades bajo el concepto de una asimetría de relaciones.

Los derechos de la ciudadanía se extienden a todos los habitantes independientemente de su nacimiento u origen. La democracia participativa se fortalece y la actitud comprometida y activa de los ciudadanos hace que surjan nuevos agentes; con este panorama, el sistema de partidos está obligado a responder ya que la ciudadanía reclama su derecho a la información. Es una sociedad hastiada ya de la manipulación mediática y favorecida por la generalización de internet, busca y genera su propia información.

De un poder político que hasta ahora basaba su fuerza en la capacidad de crear opinión, hemos pasado a un poder político que trata de representar las opiniones existentes.

La sociedad ejerce un mayor control sobre sus representantes ya que la ciudadanía se interesa y preocupa más por lo público y su gestión.

El rasgo más significativo de la sociedad en este contexto es su grado de compromiso y su responsabilidad respecto a los derechos y deberes que le asisten.

Es una sociedad que ha sido capaz de establecer una fluida relación intergeneracional y convivir armónicamente con una población inmigrante que es parte de la realidad cotidiana. Triunfan las políticas de reconocimiento de las diferencias y se pacta un modelo más inclusivo y de justicia social.

Nuestras múltiples identidades conviven sin problema basadas en proyectos cívicos. No se aprecia ninguna violencia predominante, la seguridad es una responsabilidad pública y el autoritarismo y la fractura social están controlados. En consecuencia vivimos en una sociedad confiada cuyos mayores logros son el reconocimiento del otro y la capacidad de compaginar autonomía y dependencia en el desarrollo personal y en las relaciones sociales con una superación de la jerarquización de relaciones entre hombres y mujeres.



Reto: Gobernanza

Equipo de reflexión

- **Mariano Ferrer** (Coordinador)
- **Ander Arcelus**. Gabinete del Diputado General de la DFG
- **Angel Abalde**
- **Antxon Lafont**
- **Carlos Trenor**
- **Carmen Diez**. EHU-UPV
- **Gurutz Jauregi**. EHU-UPV
- **Idoia Estornes**
- **Jesús Torquemada**
- **Jose Manuel Castells**. EHU-UPV
- **Jose M^a Aldanondo**. Dpto. de Economía y Turismo de la DFG
- **José Ramón Beloki**. Diputado de Economía y Turismo de la DFG
- **Kiko Caballero**. EHU-UPV
- **Luisa Etxenike**
- **Luxio Ugarte**. Mondragon Unibertsitatea
- **Patxi Baztarrika**. Gabinete del Diputado General de la DFG
- **Sabin Ormazabal**
- **Ane Bustinduy** (Secretaria Técnica G2020)