

aportacion al debate  
sobre

GOBERNANZA



noviasalcedo Fundación  
Bilbao, mayo de 2004

aportacion al debate  
sobre  
**GOBERNANZA**

*Informe elaborado a petición de la Vice-Presidencia del Gobierno Vasco*

## RESUMEN EJECUTIVO

Los principios del Buen Gobierno empezaron a formularse y aplicarse desde etapas muy tempranas de la humanidad y han sido conceptualizados por los grandes filósofos y pensadores a lo largo de la historia. Esta larga historia y potente foco sobre el tema podría llevarnos a decir "nihil novo sub sole" (nada nuevo bajo el sol). La realidad es que la trascendencia del tema y su impacto en el día a día de la totalidad de los ciudadanos obliga a una reinvencción y actualización constante de los principios del Buen Gobierno. En cada momento, ello se llevará a cabo en relación al sentir, y al desarrollo económico social e intelectual de ese momento histórico.

Los parámetros que enmarcan la actualización de los principios del Buen Gobierno en este comienzo del siglo XXI son:

1. Las sociedades más avanzadas se han dotado de robustos sistemas de Gobierno con respeto escrupuloso a los principios democráticos.
2. Esta conquista, sin precedentes en la historia de la humanidad, ha sido alcanzada por la Europa Occidental (con la excepción de España, Grecia y Portugal) hace solamente 60 años.
3. Como en todas las conquistas del ser humano, una vez alcanzada una meta, esa conquista se considera como irrenunciable y se plantea la consecución de niveles de orden superior.

En la Sociedad que vivimos en el momento presente vemos que dentro del marco de una lúcida comprensión de lo que significan para la humanidad la "conquista de la democracia" y "la invención de la paz" se plantea la aspiración de construir una Sociedad mejor.

Los agentes cuya interrelación tendría que re-equilibrarse para construir esa Sociedad mejor son:

La Sociedad Civil y Privada,  
El Gobierno, la Administración y el Sector Público,  
y Los Partidos Políticos.

Las líneas de progreso que propone NSF para abordar esa construcción son:

1. **AREA CONCEPTUAL:** DESARROLLAR EL LIBRO BLANCO PARA LA GOBERNANZA EN EUSKADI EN LINEA CON EL LIBRO BLANCO DE LA COMISION EUROPEA SEGÚN LAS IDEAS INCLUIDAS EN EL DOCUMENTO ADJUNTO.
2. **AREA DE INTERVENCIÓN:** PASAR A LA ACCION CON INTERVENCIONES CONCRETAS EN EL SENO DE NUESTRA SOCIEDAD.

## Propuesta de líneas de acción área conceptual

---

**Área conceptual** : Documento inicial para elaboración del Libro Blanco de la Gobernanza en Euskadi.

Propuesta: Para este fin este informe propone seguir el marco conceptual ofrecido por la Comisión Europea, entendido éste como el conjunto de *"reglas, procesos y conductas que afectan la forma en la que los poderes se ejercen en el ámbito Europeo"*..... además deberá llevarse a cabo como referencia a los principios de *"apertura"*, *"participación"*, *"responsabilidad"*, *"eficacia"* y *"coherencia"*.

## Propuesta de líneas de acción área de intervención

---

**Área de intervención**: Acciones concretas en el contexto de nuestra sociedad

Propuesta: Área de Intervención

- Selección de agentes participantes.
- Selección precisa de los asuntos a tratar.
- Mecanismos abiertos de información
- Creación de canales dinámicos y eficaces de consulta ciudadana.
- Creación de foros y espacios de trabajo conjunto administración-agentes implicados.
- Foros de participación activa y positiva de los jóvenes en las decisiones.
- Formación del equipo de personas que dentro de la administración vayan a asumir la gestión continuada de esta actividad.
- Readaptación de los mecanismos de relación entre administración y ciudadanía.
- Sistema de medición y seguimiento de los resultados alcanzados.
- Adaptación del procedimiento y las políticas y normativas al nuevo contexto.
- Mejora de la coordinación inter-administrativa e interinstitucional

Con el fin de ir acotando las áreas de posible intervención, es conveniente definir en primer lugar las áreas en las que es desaconsejable la misma.

Por principio, a este nivel inicial, **no es aconsejable** plantearse la intervención en **áreas** que sean **extremadamente complejas y/o conflictivas**. Tal es el caso de los propios partidos políticos, áreas y actividades que estén fuertemente politizadas o en las que los partidos políticos tengan posturas muy comprometidas.

**Áreas susceptibles de ser abordadas** son aquellas en las que no existan conflictos y en las que por falta de revisión histórica existe la convicción de que si se someten a una evaluación con un método adecuado, su aportación a la Sociedad o su eficiencia interna pueden ser susceptibles de una mejora significativa.

## ÍNDICE

	<b>Páginas</b>
<b>0. Objetivo y Alcance del Informe</b>	<b>5-6</b>
<b>1. Oportunidad de la reflexión</b>	<b>7-9</b>
<b>2. Definición de Gobernanza</b>	<b>10-11</b>
<b>3. Una aproximación a la Misión: Gobernanza ¿para qué?</b>	<b>12-13</b>
<b>4. Agentes Interesados</b>	<b>14-16</b>
<b>5. Factores Críticos de Éxito</b>	<b>17-24</b>
5.1 El liderazgo de la Gobernanza.	
5.2 Visión de largo plazo y responsabilidad con las generaciones futuras.	
5.3 Aprendizaje en participación.	
5.4 Necesidad de un modelo.	
5.5 Identificación de buenas prácticas, redes y alianzas.	
5.6 Relaciones Intergubernamentales.	
5.7 Orientación a eficiencia y resultados.	
5.8 Utilización de las Tecnologías de la Información: el motor que multiplica.	
5.9 Segmento de los Jóvenes.	
<b>6. Recomendaciones. Guías, orientaciones y buenas prácticas para iniciar el camino</b>	<b>25-33</b>
6.1 Selección de agentes participantes.	
6.2 Selección precisa de los asuntos a tratar.	
6.3 Mecanismos abiertos de información	
6.4 Creación de canales dinámicos y eficaces de consulta ciudadana.	
6.5 Creación de foros y espacios de trabajo conjunto administración-agentes implicados.	
6.6 Foros de participación activa y positiva de los jóvenes en las decisiones.	
6.7 Formación del equipo de personas que dentro de la administración vayan a asumir la gestión continuada de esta actividad.	
6.8 Readaptación de los mecanismos de relación entre administración y ciudadanía.	
6.9 Sistema de medición y seguimiento de los resultados alcanzados.	
6.10 Adaptación de las políticas, normativas e instrumentos para el nuevo contexto.	
6.11 Mejora de la coordinación interadministrativa.	
<b>7. Procesos desarrollados por el Gobierno Vasco</b>	<b>34-41</b>
<b>8. Reflexión final</b>	<b>42-43</b>
<b>9. Fuentes Consultadas</b>	<b>44-47</b>

## 0. OBJETIVO Y ALCANCE

---

**Objetivo:** Contribuir a la reflexión en profundidad para iniciar el debate sobre la Gobernanza en la Comunidad de Euskadi, como un debate paralelo al de la Gobernanza en Europa y en las Organizaciones Internacionales Multilaterales.

Gran parte de nuestro trabajo ha tomado como referencia:

- El **análisis de las fuentes** citadas en el último capítulo de este Informe
- La **identificación de las mejores prácticas** a la hora de gestionar sistemas complejos válidos para el sector público.
- Las **aportaciones de la Comunidad Internacional de Expertos** y la observación realizada por el Sistema Vigía de Noviasalcedo Fundación.
- El **análisis de las mejores prácticas** desarrolladas en la C.A.E. durante la última legislatura.

La visión que aquí se ofrece tiene un carácter limitado ya que no podemos evitar poner el foco en aquellos elementos sobre los cuales estamos más familiarizados y que mejor conocemos. La mayoría de ellos son fruto de reflexiones a partir de la acción, desde la mirada de una organización de la sociedad, que se ubica en el llamado "tercer sector" desde el que se relaciona, coopera y observa el funcionamiento de los sistemas públicos y privados.

Asimismo, nuestra propuesta es que la mejora de la Gobernanza sea abordada **desde un punto de vista experimental**, (como lo harían las empresas, desde una unidad de innovación organizativa). Inicialmente esta iniciativa no debería afectar a las estructuras que están reglamentadas y que funcionan. Entendemos que esta óptica no es incompatible con la asunción de la **responsabilidad** y de este primer paso, que debe ser asumida por el Gobierno.

La Gobernanza debe servir a las autoridades para complementar y reformar los procesos y mecanismos ya existentes en el sistema democrático. Esta nueva forma de interactuar con la sociedad no es más que la creación de un espacio abierto donde el Gobierno sea el agente que porte el liderazgo y ponga las herramientas necesarias a disposición del resto de agentes. Se trata de ampliar los momentos de información, consulta y diálogo entre autoridades, administración y sociedad en busca de un mayor consenso en las acciones a realizar. No se trata de trasladar el peso de las decisiones a otros agentes, sino de ampliar las formas de acercamiento de las estructuras legislativas y ejecutivas al resto de actores de nuestra

sociedad, extendiendo el proceso de participación hasta elementos de programación presupuestaria, evaluación continua de los resultados y valoración de la eficacia y eficiencia económica y social.

La responsabilidad primera en el proceso es de los gobiernos, puesto que son los agentes en los que se ha delegado el poder decisorio, y por tanto serán ellos los que pongan los límites del mismo. No obstante, esta responsabilidad se trasladará a todo aquel agente que participe, llegando así a un claro reparto tanto de derechos como de deberes.

Por otro lado, no podemos caer en el error de caer en una Gobernanza "no real", que sea utilizada únicamente como elemento legitimador de unas decisiones no realmente abiertas a los ciudadanos.

Hoy día los diversos medios de comunicación existentes facilitan una relación inmediata y eficaz sobre cada individuo que, si no es bien llevada, puede ser alienante y convertirle en un secuaz que sigue ciega y acriticamente las consignas y orientaciones que recibe.

Pensemos en movimientos de tipo religioso, político, cultural y en propagandas orientadas, que usan de técnicas de comunicación muy estudiadas y llevadas por comunicadores muy preparadas. El mensaje es lo de menos y cuanto más simple sea mejor: la seguridad, la patria, la fidelidad a una doctrina encarnada por un jefe, etc. Lo que importa son las técnicas de comunicación.

Se puede caer en una Gobernanza de este estilo, pero es un suicidio, porque no forma ciudadanos responsables sino fanáticos y ciegos seguidores de consignas. Con ello quizás se consiga reunir grandes multitudes, pero no es forma de cohesionar la sociedad.

## 1. OPORTUNIDAD DE LA REFLEXIÓN

La reflexión sobre la Gobernanza en el marco europeo tiene su origen en la paradójica visión que los ciudadanos europeos tienen de sus instituciones. Mientras por un lado consideran que el papel de éstas debe ser el de ofrecer soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad, a la vez, esos mismos ciudadanos muestran cada vez menor confianza hacia dichas instituciones (*La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*).

Por esta razón fundamental, las instituciones democráticas y los representantes públicos tanto a nivel local, regional, nacional y europeo, pueden y deben tratar de conectar las instituciones a sus ciudadanos, como requisito previo a unas políticas pertinentes y efectivas.

En las últimas décadas los dos ejes centrales de toda autoridad política (soberanía y jerarquía), han quedado erosionados originándose una nueva serie de necesidades a las que hacer frente.

### Crisis en el sistema:

- **Crisis de representación:** La confianza en partidos políticos, gobiernos e instituciones cada vez es menor, así como la de su eficacia interna y externa, pero, paradójicamente, se sigue aceptando y respetando altamente el modelo democrático de representación ("aunque los gobernantes fallen, el modelo funciona").

Carencias del sistema: Los intereses de los Partidos Políticos han sustituido a los intereses del individuo; no hay vínculo entre representantes y representados; opacidad del poder, etc. Los representantes elegidos por los ciudadanos utilizan el canal de mediación de los partidos políticos, no solamente durante el periodo electoral, sino a lo largo de la legislatura, y apenas se da la relación de los ciudadanos con sus representantes de forma directa.

- **Crisis de la Sociedad Civil:** Se ha reducido drásticamente el nivel de asociacionismo relacionado con lo público, aumentando paralelamente el asociacionismo de defensa de intereses privados. Así se ha reducido el "capital social operativo" (capital social: Sociedad civil con hábitos de confianza, reciprocidad y cooperación en lo público/ político), y como consecuencia, las instituciones deben prestar atención en la aplicación la Gobernanza en los procesos de integración de esos intereses privados.

Actualmente hemos pasado de las certezas y esencias recibidas en el pasado a la cultura del fragmento, el valor de la subjetividad en el momento, "lo que me interesa, eso vale". Es la post-modernidad en la que nos encontramos.

- **Crisis de gobernabilidad:** Los *Estados de bienestar* han generado una sobre-demanda de actuaciones y soluciones al Estado, que, al no verse cumplida, ha generado en la sociedad dos tipos de respuestas:
  - a) desconfianza y alejamiento de lo público: retroceso democrático. Sin una Sociedad Civil activa, la Administración es una prisionera de la burocracia.
  - b) frustración ante las expectativas creadas y exigencia de respuestas/ movilización: que supongan un avance democrático al intentar aumentar su protagonismo en el proceso democrático.

Junto a estas crisis globales existe otro factor mucho más cercano, como es nuestra **falta de formación democrática:** crecidos durante la dictadura en el autoritarismo autocrático no tenemos experiencia, ni estilo, ni estructuras asentadas, ni personas formadas en participación democrática.

#### **Nuevas tendencias:**

A estas crisis hay que sumar nuevas tendencias generadas por la llamada "globalización" y por la creciente complejidad de los sistemas políticos y sociales.

Así, tal como apunta el **Grupo de relaciones entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil**<sup>1</sup>, el fenómeno de la globalización incrementa de forma dramática la interrelación entre la esfera nacional y la mundial (y las esferas regionales y locales); pero la globalización no es solamente un proceso económico y tecnológico, sino también un fenómeno político, cultural y social.

En el contexto mundial, no sólo se intercambian bienes y capitales sino también información, valores, símbolos e ideas. Los mercados y los flujos financieros no son los únicos que se integran cada vez más: **existen alianzas y redes de cooperación flexibles que también fortalecen la capacidad de las asociaciones cívicas y de los movimientos sociales para participar y ejercer su influencia**, con lo que se aumenta considerablemente el espacio para la acción política de los agentes estatales y no estatales.

**A su vez, la influencia de la Sociedad Civil en la gestión de los cambios mundiales nunca habría podido alcanzar su amplitud y alcance actuales sin el aumento simultáneo de la acción ciudadana.** El auge del activismo ciudadano en pro del bien público es un fenómeno reciente, masivo y casi universal. El individuo y el colectivo (organizaciones

---

<sup>1</sup> "La sociedad civil y la gobernanza mundial". F. H. Cardoso. **Grupo de personas eminentes establecido por el Secretario General para examinar las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil.** N.U. 2003.

regionales, empresas "glocales"<sup>2</sup>, ONG's y en menor proporción grupos de presión y partidos políticos) han cobrado gran importancia y han pasado a ocupar un puesto privilegiado como sujetos activos y receptivos. Ahora estos son percibidos como actores capaces de participar en el debate político, legitimar las capacidades institucionales, presionar para que se genere un sistema de buen Gobierno y se garantice la seguridad, al mismo tiempo que, como sujetos de **derechos y deberes** deben ser protegidos.

La tendencia hacia una sociedad más informada, participativa y responsable es un hecho generalizado e irreversible al que el Gobierno Vasco quiere contribuir a través de una reflexión en el marco de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Las crisis son oportunidades y en esta situación emerge el concepto de **Gobernanza** dando entrada a sectores sociales en procesos políticos -gobierno en red-, en un nuevo escenario de decisión, donde co-actúan actores sociales y gobierno y donde las Nuevas Tecnologías van a jugar un papel crucial.

---

<sup>2</sup> Término referido actualmente a las empresas de dimensión local que actúan en el ámbito global

## 2. DEFINICIÓN DE GOBERNANZA

La Comisión Europea en el Libro Blanco de Gobernanza define el concepto como el conjunto de “**reglas, procesos y conductas** que afectan la forma en la que los poderes se ejercen en el ámbito Europeo, particularmente como referencia a los principios de “apertura”, “participación”, “responsabilidad”, “eficacia” y “coherencia”.

Estos 5 principios de “*Buena Gobernanza*” refuerzan los aspectos básicos de “*Subsidiaridad*” y “*Proporcionalidad*” (...“esto significa que antes del lanzamiento de una iniciativa es esencial testar sistemáticamente si la acción pública es realmente necesaria, si el nivel Europeo es el más adecuado, y si las medidas elegidas son proporcionales a los objetivos”....)<sup>3</sup>

Aunque son muchos los posibles modelos a seguir para operar en un contexto real de Gobernanza, es imprescindible que todos ellos atiendan a los citados cinco principios básicos mencionados amoldando sus “indicaciones” a las peculiaridades del propio contexto:

- **Apertura:** Todos los procedimientos políticos deben ser más transparentes (informativa y económicamente) y más fáciles de seguir y entender en todas sus fases.
- **Participación:** Se debe establecer un diálogo más sistemático entre las autoridades públicas de máximo nivel y los representantes de los organismos regionales y locales y de la Sociedad Civil, en una fase precoz de la elaboración de las políticas. A la par, se debe también buscar la participación activa de los ciudadanos.
- **Coherencia:** “La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo”. Todas las acciones llevadas a cabo en este nuevo modelo deben ser fácilmente comprensibles y ajustadas a los nuevos retos que plantea el actual contexto.
- **Responsabilidad:** De este modo todos los agentes deben sentir el derecho a ser tenidos en cuenta, a la par que adquieren una responsabilidad real en el desarrollo y aplicación de las políticas correspondientes.
- **Eficacia:** Según la Comisión Europea, “Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada”. Hasta ahora el sector público no ha estado sometido a las presiones necesarias en lo que respecta a su rendimiento, todo lo contrario de lo que ha ocurrido en el sector privado, en el que el principio de competencia ha demostrado ser el motor del progreso.

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa*, 2001, p.10-11.

Esto significa que el modelo lineal consistente en decidir las políticas desde arriba debe ser sustituido por un enfoque “**círculo virtuoso**” basado en la interacción, en las redes existentes y en una participación a todos los niveles, desde la definición de las políticas hasta su aplicación, donde los Gobiernos sigan jugando un papel principal para afrontar los nuevos y exigentes desafíos.

Cierto es que el término Gobernanza es muy versátil. De acuerdo con el politólogo Roderick Rhodes, éste concepto se usa actualmente en las ciencias sociales con al menos 6 significados diferentes: el Estado mínimo, Gobernanza corporativa, nueva gestión pública, Buen Gobierno, sistema socio-cibernético y redes auto-organizadas <sup>4</sup>.

La Comisión Europea ha ofrecido su propia definición mediante un concepto integrador capaz de transmitir diversos significados que no estaban cubiertos por el término tradicional de “gobierno”, integrando la necesidad de la Economía (referida a la Gobernanza Corporativa) y de las Ciencias Políticas (referida a la Gobernanza de Estado).

---

<sup>4</sup> R. Rhodes, “The new governance: governing without government” (1996), in *Political Studies*, Vol. 44, page 652.

### 3. UNA APROXIMACIÓN A LA MISIÓN: GOBERNANZA ¿PARA QUÉ?

Para hablar de Gobernanza es imprescindible comprender los **valores** en el marco de los cuales ella opera. Así, y desde una visión elevada, el politólogo israelí Yehezkel Dror (1994), indica que una Gobernanza debe ser:

- Moral
- Consensuada
- Dinámica
- Profunda
- Estudioso y creativa
- Pluralista y concluyente

Todas estas características dan significado a lo que Dror ha denominado "*La raison d'humanité*", la cual tiene que convertirse en la principal fuerza motora y en la principal consideración en la toma de decisiones. Éste debe ser el **escenario ideal** hacia el que deberíamos trabajar.

Para que esto sea posible, la "*raison d'humanité*" tiene que ser primero ampliamente aceptada por los pueblos y las culturas políticas en conjunto. Ello nos lleva a la relación recíproca entre Gobernanza y cultura política. **Los agentes sociales pueden y deben ejercer influencia para lograr que ésta concierna a la Gobernanza.**

Pero ¿qué significa este concepto? En primer lugar hay que admitir la naturaleza provisional de toda noción de "*raison d'humanité*", que cambia conforme cambian los valores. **En principio, este concepto está orientado más a las consecuencias que a las intenciones.** La distinción entre intencionalidad y consecuencias es fundamental para la ética e implica que no es suficiente justificación el "tener buenas intenciones" cuando se trata de actos que pueden implicar un impacto significativo en los seres humanos y la humanidad entera.

Esta reflexión sobre la "*raison d'humanité*" debe y tiene que ser debatida y clarificada para proporcionar una base de moralidad a la Gobernanza en su totalidad. Esto es algo que no debería hacerse desde la Gobernanza, es más bien una tarea de procesos y agentes sociales: "intelectuales, líderes espirituales y religiosos, filósofos políticos, científicos y profesionales, comunidades, foros éticos e ideológicos y grupos humanos con inquietudes".

La ciudadanía debe ser atraída al debate, con la ayuda de los medios de comunicación y las organizaciones de base.

Para que este debate sea fértil es necesario **desarrollar y educar la capacidad y la actitud, estimular y vehicular la voluntad de participar**, de todos los ciudadanos para la comprensión global, y para el entendimiento de las buenas decisiones. Cuestión que no puede suceder si no hay una verdadera voluntad de **transparencia y ética en los que gobiernan**.

Desde una visión práctica, la Gobernanza concierne a la forma en la que los Gobiernos mejoran su eficiencia con la mejor obtención de resultados tanto desde un punto de vista económico como del bienestar de su sociedad.

**En los últimos tiempos estas visiones han sido recogidas por las autoridades gobernantes, como así lo demuestra la inclusión de este tipo de asuntos en el marco constitutivo de la Unión Europea<sup>5</sup>.**

**Del mismo modo el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Euskadi no ha pasado por alto este debate.<sup>6</sup> Entiende que las reflexiones y enfoques planteados en el Libro Blanco de la Gobernanza en Europa son válidos para la mayoría de los Gobiernos en Europa, y por supuesto, también lo son para el Gobierno Vasco.**

---

<sup>5</sup> Título 6. Artículo 1-45, 1-46, 1-47, 1-48, 1-50 "Transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión", del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

<sup>6</sup> [Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi](#)

#### 4. AGENTES INTERESADOS

Al hablar de Gobernanza como gobierno abierto y participativo debemos tener claro que en tal proceso deben participar un buen número de agentes interesados, externos a los propios dirigentes políticos. Tradicionalmente se ha hablado de la implicación de la Sociedad Civil, pero ¿qué entendemos por Sociedad Civil?

Según Larry Diamond ("*Repensar la Sociedad Civil*"<sup>7</sup>), **la Sociedad Civil** se concibe aquí como el espacio de la vida social organizada, que es voluntariamente autogenerada, altamente independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Es distinta de "la Sociedad" en general, por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del mismo. La Sociedad Civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado.

Así, excluye la vida familiar e individual, la actividad interior de grupo (recreación, entretenimiento o espiritualidad), las empresas lucrativas de firmas de negocios particulares (otra cuestión a estudiar sería el papel jugado por las empresas que adoptan modelos de RSE, mucho más próximas a esta concepción de la Sociedad Civil) y los esfuerzos políticos para controlar el Estado.

La Sociedad Civil comprende un amplio conjunto de organizaciones, formales e informales. Estas incluyen grupos que son:

- a) económicos (asociaciones y redes productivas y comerciales);
- b) culturales (asociaciones e instituciones religiosas, étnicas, comunales y de otros tipos que defienden derechos colectivos, valores, creencias y símbolos);
- c) informativos y educativos (dedicados a la producción y divulgación -con o sin fines de lucro- de conocimiento público, ideas, noticias e información);
- d) de interés (diseñadas para promover o defender el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros, ya sean trabajadores, veteranos, pensionistas, profesionales, etcétera);

---

<sup>7</sup> Larry Diamond es Investigador de la Hoover Institution en Stanford.

- e) de desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad);
- f) con una orientación específica (movimientos para la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reformas agrarias o de protección al consumidor);
- g) cívicos (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático mediante el monitoreo de los derechos humanos, la educación del voto y la movilización, estudios de opinión, esfuerzos contra la corrupción, etcétera).

**La Sociedad Civil es distinta y autónoma** no sólo del Estado-administración y de la Sociedad en su conjunto, sino también de una cuarta área de acción social, la sociedad política (entendida esencialmente como el sistema de partidos).

Por todo ello, debería ser claro que la Sociedad Civil no es una simple categoría residual, sinónimo de "Sociedad" o de algo que no es el Estado o el sistema político formal. Más allá de ser voluntarias, autogeneradas, autónomas y autorreguladas, las organizaciones de la Sociedad Civil son distintas de otros grupos sociales en varios aspectos:

Primero, como se subrayó antes, **la Sociedad Civil tiene que ver con fines públicos** antes que privados. Segundo, la Sociedad Civil se relaciona con el Estado de alguna manera pero no tiene como objetivo obtener el poder formal o la dirección en el Estado. Por el contrario, **las organizaciones de la Sociedad Civil buscan del Estado concesiones, atención, beneficios, cambios en las políticas, asistencia, compensaciones o compromiso**. Tercero, la Sociedad Civil implica **pluralismo y diversidad**. En la medida en que una organización busca monopolizar un espacio funcional o político en la sociedad, sosteniendo que representa la única vía legítima, contradice la naturaleza pluralista y orientada al mercado de la Sociedad Civil.

En relación con esto hay una cuarta distinción: imparcialidad, que significa que ningún grupo en la Sociedad Civil busca representar al conjunto de los intereses de una persona o de una comunidad. Por el contrario, **diferentes grupos representan diferentes intereses**.

Pero en éste proceso de Gobernanza no podemos limitarnos a acercar la visión de la Sociedad Civil a los dirigentes políticos, puesto que existen otros agentes implicados que también deben ser tenidos en cuenta.

En el proceso de Gobernanza, junto a la Sociedad Civil tal y como ha sido concebida en este marco definido, deberíamos añadir como Agentes de Interés (al menos) **a las empresas socialmente responsables, a los trabajadores de la función pública y a los representantes políticos.**

A este respecto, La Fundación Drucker<sup>8</sup> cree que "una sociedad sana requiere tres sectores vitales: un **sector público** con gobiernos eficientes, un **sector privado** con empresas eficientes y un **sector social** con organizaciones comunitarias eficientes. La misión del sector social y sus organizaciones es mejorar la vida. Para ello, busca soluciones a la necesidades espirituales, mentales y corporales de los individuos, la comunidad y la sociedad. Este sector y sus organizaciones crean también una esfera significativa para el ejercicio eficaz y responsable de los derechos y deberes ciudadanos por parte de los individuos en la sociedad y en la comunidad".

Tanto en lo referente a la Sociedad Civil como respecto al resto de **agentes**, no podemos obviar que muchos de ellos ya se encuentran **configurados en redes** en las que se dan procesos de interacción entre diversos agentes. Así debemos incorporar al proceso de Gobernanza a estas redes ya configuradas en la Sociedad Civil (red de ONGs, redes ciudadanas, redes culturales, etc) y en otros ámbitos (redes empresariales, sindicales, etc.) como actores iniciales, puesto que su experiencia en procesos de participación será de gran utilidad a la hora de desarrollar iniciativas y de crear espacios de trabajo.

<sup>8</sup> FUNDACIÓN DRUCKER, *La Comunidad del Futuro*, Ed. Granica, 1999 .

## 5. FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO

---

A continuación pasamos a detallar aquellos Factores que consideramos Críticos de Éxito para el desarrollo de un buen modelo de Gobernanza, y sobre los que deberían orientarse reflexiones posteriores.

### 5.1 Liderazgo

---

Para desarrollar esta nueva visión de **Gobernanza más democrática** (*Libro Blanco UE*) es imprescindible un **nuevo tipo de liderazgo de quien gobierna**, y la voluntad de ponerlo en práctica.

Una cuestión de tan vital trascendencia necesita contar desde el inicio de la formulación de la misma, con la Participación de los actores sociales. Ello implica necesariamente la creación de más y mejores **mecanismos de consulta y diálogo**, tales como Libros Verdes, Libros Blancos, comunicaciones, comités consultivos, paneles de expertos, empresas, y consultas "ad hoc".

Pero la nueva Gobernanza exige también una **mayor responsabilidad por parte de los actores sociales**. La propia Sociedad Civil debe aplicar los principios de la buena Gobernanza, entre los que se incluyen el de la responsabilidad y el de la transparencia.

Para este nuevo liderazgo necesitamos **personas preparadas** capaces de comprender y preservar la misión definida. Estas personas incluirían a **políticos representativos, funcionarios de primer orden, miembros de empresas** (empresas con un sentido de responsabilidad social) y **distintas categorías de "activistas" de organizaciones de la Sociedad Civil**.

Un liderazgo acorde con el nuevo modelo de Gobernanza debería orientar a la mayoría de los ciudadanos a aceptar, como parte de la idea de una vida digna, la empatía, el altruismo, la solidaridad, o cualquier sentimiento moral, a través del **ejemplo**. Así todo ciudadano debe contar con la posibilidad de asumir estas responsabilidades.

En este mismo sentido, junto a la idea de los **derechos humanos, todos deberíamos** completar y añadir e institucionalizar el concepto de **responsabilidades y deberes humanos**.

*Posibles Acciones a acometer*

- *Recabar más regularmente el parecer de los ciudadanos y expertos a través de consultas y audiencias públicas, que llevará a una mayor calidad del debate político; p.e., La Comisión Europea gestiona unos 700 órganos de consulta "ad hoc" en numerosos ámbitos de acción.*
- *Establecer vínculos con redes de Gobiernos implicados en esta misión ; p.e. El Gobierno de Finlandia goza de un prestigio y confianza enorme entre sus ciudadanos.*
- *Códigos éticos de conducta públicos para los actores de la nueva Gobernanza.*

## 5.2 Visión de largo plazo (Tendencias futuras y escenarios) y responsabilidad con las generaciones futuras

---

La implantación de nuevos procedimientos en el marco democrático no puede obviar la realidad que nos muestra cómo los modelos y métodos que en el presente se demandan y resultan óptimos pueden no ser compartidos por las generaciones futuras. Así no se puede perder de vista el derecho de éstas a elegir sus opciones vitales, sin que sus posibilidades queden hipotecadas por las decisiones que hoy tomamos.

Admitir este derecho, significa, antes que nada, reconocer que las personas estén cualificadas para preferir modos de vida que podrán resultar incompatibles con nuestras prioridades. Debemos dar cierta representación "subrogada" a las generaciones que están por nacer.

Asimismo no sólo debemos crear unos procedimientos respetuosos con las generaciones futuras, sino que también se debe mantener esa visión en lo que respecta al tipo de decisiones tomadas. Necesitamos educar a los ciudadanos para que puedan prever las consecuencias de adoptar un punto de vista limitado a la hora de contemplar sus concepciones individuales, y planteen sus ideas desde una perspectiva de desarrollo sostenible.

En un mundo que parece más complejo e incomprensible que los anteriores, comprender es un bien escaso. Para esta tarea es necesario contar con múltiples agentes que nos proporcionen correcta **información** para una correcta orientación, no sólo del **presente** sino también del **futuro**.

*Posibles Acciones a acometer:*

- *Informes prospectivos de largo plazo, por encima de cuatro años, de los Gobiernos.*

### 5.3 Aprendizaje en participación

La puesta en marcha de eficientes procesos de Gobernanza requiere de la **participación** de un buen número de agentes, pero ésta debe ser una **participación responsable**. Nuestra sociedad aún está desarrollando su "espíritu democrático", se trata de una democracia joven que todavía no ha sido interiorizada por la ciudadanía en todos sus procesos. Los valores democráticos no pueden alcanzarse a corto plazo, se trata de un aprendizaje que se adquiere a través de la experiencia y el "entrenamiento".

De este modo resulta inevitable que las **nuevas generaciones** vayan adquiriendo hábitos democráticos en todos y cada uno de sus espacios de interrelación. Para ello, todos los agentes implicados en el proceso de Gobernanza deben adquirir un compromiso responsable mediante la aplicación interna de valores y procedimientos de participación, transparencia, corresponsabilidad y representación. Estos principios también deben afectar a las instituciones públicas que mediante su aplicación iniciarán procesos de aprendizaje continuo.

En las democracias anglosajonas los **ciudadanos** están deseosos de **asumir responsabilidades** y exigen que haya tan poco Estado como sea posible.

Un objetivo sería aumentar el número de **ciudadanos comprometidos** con el estado.

Sin una Sociedad Civil activa, el Estado es un prisionero de la burocracia.

La exigencia de **subsidiaridad** en la democracia significa que cada ciudadano y cada institución privada haga todo lo que esté en su mano antes de pedir ayuda al estado.

*Posibles Acciones a acometer:*

- *Integrar en los cursos de administración pública los nuevos modelos de Gobernanza*
- *Talleres monográficos para funcionarios de alto rango*
- *Innovación y Estudio de tendencias en el ámbito de la Gobernanza*
- *Formación activa en la participación social desde la Escuela*

#### 5.4 Necesidad de un modelo

---

La implantación de nuevos modelos de gestión pública requiere de la aplicación de una serie de estructuras y metodologías concretas. En este sentido se debe conseguir el compromiso de los altos cargos gubernamentales en la aplicación de modelos.

Este proceso de Gobernanza, inevitablemente presenta una gran complejidad, lo que requiere la reflexión y la profundización sobre modelos eficaces a nivel internacional y en su caso, adaptarlos a los propios requerimientos del contexto vasco.

Una Gobernanza de buena calidad debe implicar al sector privado en esta tarea. En él, el principio de competencia ha demostrado ser el motor del progreso, con lo que el sector público debe aprender del ejemplo.

Hoy en día contamos en **el sector público con procedimientos de medición y evaluación del rendimiento**. La aplicación de estos procedimientos para medir el éxito puede desencadenar una transformación cultural.

##### **Algunas referencias que pueden ayudar:**

Conceptos de RSE en la empresa.

Programas del Banco Mundial para sociedades desarrolladas "Public Sector Governance Program and Institutional Quality".

"EFQM" para el sector público.

"Governance International"

##### *Posibles Acciones a Acometer:*

- *Adopción de un modelo estandarizado a nivel Internacional basado en la gestión con indicadores, que nos permitirán:*
  - *Conocer nuestro punto de partida y fijar los objetivos deseados.*
  - *Ver la evolución en la mejora de los estándares de nuestra Gobernanza, evaluar y ajustar.*
  - *Compararnos con los "best in class".*

## 5.5 Identificación de buenas prácticas/ redes y alianzas

La puesta en marcha de un nuevo proceso de interacción, intervención y decisión política siguiendo pautas de Gobernanza, no puede resultar una acción aislada en un espacio concreto. Actualmente, son muchos los procesos de Gobernanza abiertos en todo el mundo, y no sólo en el sector público. Numerosos procesos y agentes ajenos a la Gobernanza son mucho más innovadores y creativos. Por eso, resulta imprescindible el estudio y análisis continuo de las **buenas prácticas**, de los mejores ejemplos ya existentes, y de los que continuamente se van desarrollando.

Además, la Gobernanza supone **transferir gran parte de las tareas a otros organismos y procesos** que las llevarán a cabo de manera más satisfactoria, trabajando en red con otras organizaciones, y proporcionando así el necesario apoyo para lograr resultados verificables.

Ésta transferencia debe seguir caminos tanto ascendentes como descendentes. La Gobernanza debe abrir espacios para el trabajo en red en escalas inferiores a las del organismo impulsor (municipios, consejos sociales, económicos, etc.) pero a la par, debe integrar a ese organismo impulsor como un agente más en las redes existentes a un nivel superior.

Muchas veces, esos espacios de interrelación ya están configurados. En las sociedades actuales son ya muchas las redes existentes en el interior de su Sociedad Civil y su entramado empresarial, además de los espacios abiertos de coordinación interadministrativa. El proceso de Gobernanza puede apoyarse en ellas para transferir las tareas y utilizarlas como fuente estable y periódica de consulta.

### *Posibles Acciones a Acometer:*

- *Detectar, analizar y compartir experiencias de otras autoridades políticas con procesos abiertos de Gobernanza.*
- *Analizar ejemplos de apertura a los agentes sociales en entidades privadas.*
- *Analizar y servirse de la experiencia de las redes de trabajo ya existentes en el mundo empresarial, la Sociedad Civil y la coordinación inter-administrativa.*

## 5.6 Relaciones Intergubernamentales

---

Un modelo de Gobernanza será óptimo en la medida en que sea capaz de aplicar sus parámetros de funcionamiento interno a otros modelos de diferente escala, o que pueda integrarse como agente propio en modelos ya existentes a gran escala. Una mejora en la calidad de la Gobernanza no puede dejar fuera las relaciones intergubernamentales, entre Gobiernos Locales (Ayuntamientos y Diputaciones) en relación con otras entidades iguales (otras Comunidades), o de mayor alcance territorial (Estado, Europa, Organismos Internacionales).

Prodi planteaba la ambición de tener una **Gobernanza multi-nivel**, fluida, impulsada por *redes*. *El panorama que se abre es positivo. El debate sobre la Gobernanza en la comisión Europea ha reconocido* como nunca se ha hecho las aportaciones de los gobiernos no centrales al proceso político europeo.

### *Posibles Acciones a Acometer:*

- *Incorporarse en el proceso de Gobernanza Europea como agente activo, con un foro multinivel.*
- *Establecer vínculos directos de contacto e interacción con otras autoridades públicas municipales, estatales y europeas cuyas decisiones tengan relevancia sobre nuestra ciudadanía y viceversa.*

## 5.7 Orientación a eficiencia y resultados

---

Tal y como señala Reinard Mohn<sup>9</sup>, como norma general, los gobernantes no suelen interesarse por sus técnicas de dirección. Esta mentalidad es difícil de entender para los directivos de las empresas, acostumbrados a reaccionar ante la competencia y a preocuparse por el rendimiento. Una y otra vez se confirma que el sistema no resulta competitivo en el sector público y no cuenta con el beneplácito de los ciudadanos. En las campañas electorales apenas se habla de este asunto.

El sector público no está sometido a la competencia necesaria en lo que respecta a su rendimiento, pero por ello no debe obviar la **necesidad de gestionar de una forma eficiente** y atendiendo a unos objetivos que deben transformarse en resultados.

---

<sup>9</sup> MOHN, R. *La responsabilidad social del empresario*, 2005

Los procesos de Gobernanza pueden convertirse en un perfecto **instrumento** (y colaboración) mediante el cual los agentes sociales, económicos y políticos implicados conozcan y sigan la gestión de sus dirigentes. Así, estos procesos pueden servir para orientar a las autoridades públicas hacia unas **técnicas más eficientes**.

*Posibles Acciones a Acometer:*

- *Presentar los programas de Gobierno de la legislatura y los presupuestos de cada año con objetivos, indicadores de rendimiento y procesos que permitan la evaluación.*
- *Dotar a los planes sectoriales inter-departamentales de objetivos e indicadores que permitan la evaluación de resultados.*

## 5.8 Utilización de las Tecnologías de la Información: el motor que multiplica

El término Sociedad de la información juega un papel central no sólo en la actividad económica, sino en la definición de la calidad de vida y en las prácticas culturales de los ciudadanos. El alcance de la Sociedad de la Información en el ámbito de las formas de organización humana, la materia que nos ocupa, favorece la modificación de las actuales estructuras organizativas y la aparición de nuevas formas de organización.

***Una buena aplicación de las TICs nos aporta:***

- Crecimiento del protagonismo de las personas
- Atenuación de barreras
- Más y mejor Información
- Agilización de las relaciones
- Mayores oportunidades de acceso a la información y la cultura
- Participación ciudadana

Pero a la vez nos plantea una serie de cuestiones a resolver, principalmente la referida a la fractura social dentro de nuestra sociedad entre los e-ilustrados y los e-analfabetos, y nos abre oportunidades como la focalización hacia el colectivo de los nuevos actores de futuro<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> **Nota:** el 80% de los usuarios de Internet en la C.A.P.V son menores de 45 años. "La Sociedad de la Información en España". Telefónica 2002-2003

*Posibles Acciones a Acometer:*

- *Acercar la administración al ciudadano tanto haciendo accesibles un mayor número de servicios públicos on-line, como promoviendo la participación, la reflexión y el debate.<sup>11</sup>*
- *TICs al servicio de la mejora de las relaciones interadministracionales e intergubernamentales*

## 5.9 Segmento de los Jóvenes

Los jóvenes de nuestra sociedad no presentan una alta participación en la vida política, ni a nivel electoral ni a nivel de participación continua. Viendo en ellos a la ciudadanía del futuro, aquella para la que construimos actualmente nuevos modelos de sociedad, no podemos permitir que queden al margen de los procesos de consulta y decisión.

Es imprescindible abrir vías de participación donde estos jóvenes se sientan escuchados y representados, se perciban como parte activa de la sociedad y no como meros sujetos pasivos consumidores.

También es imprescindible una buena concienciación de la importancia de la cooperación entre ciudadanos y sectores sociales, políticos y económicos en pro de la construcción del marco de trabajo y decisión diario

conseguirá el asentamiento de nuevos valores (apertura, participación, coherencia, responsabilidad y eficacia) que consoliden el proceso de Gobernanza.

Es obvio que una manera óptima de llegar a este segmento social es adaptando los medios de comunicación y consulta pública a las herramientas que más fácilmente manejan los jóvenes (y los adultos jóvenes), tal y como se señalaba en el punto 5.8.

*Posibles Acciones a Acometer:*

- *Proyecto de participación ciudadana de los jóvenes y tecnologías, en colaboración con agentes tecnológicos interesados.*

<sup>11</sup> **Nota:** Elementos ya desarrollados en el Plan Estratégico de la Administración on-line 2004-2006, Gobierno Vasco, Vicepresidencia del Gobierno.

## 6. RECOMENDACIONES. GUÍAS, ORIENTACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS PARA INICIAR EL CAMINO

---

En primer lugar, creemos conveniente señalar que para la implementación de un modelo real, eficiente y duradero de Gobernanza las autoridades públicas deben plantarse la necesidad de elaborar un Libro Blanco, que sirva como marco referente en el futuro.

Así la propia elaboración de tal **Libro Blanco** debe responder a criterios de Gobernanza, puesto que el paso inicial (**modelo de diagnóstico**) debe ser modelo a seguir en el resto del proceso. Por eso, en esa redacción debe participar un buen número de actores sociales, económicos y políticos, quedando en él claramente especificados los asuntos que van a tratarse por éste método, así como los pasos a seguir y las limitaciones reconocidas del proceso.

Desde la Fundación Novia Salcedo aportamos una serie de orientaciones a considerar en la elaboración de ese marco de referencia (Libro Blanco) con el que iniciar el proceso de Gobernanza:

### 6.1 Selección de agentes participantes

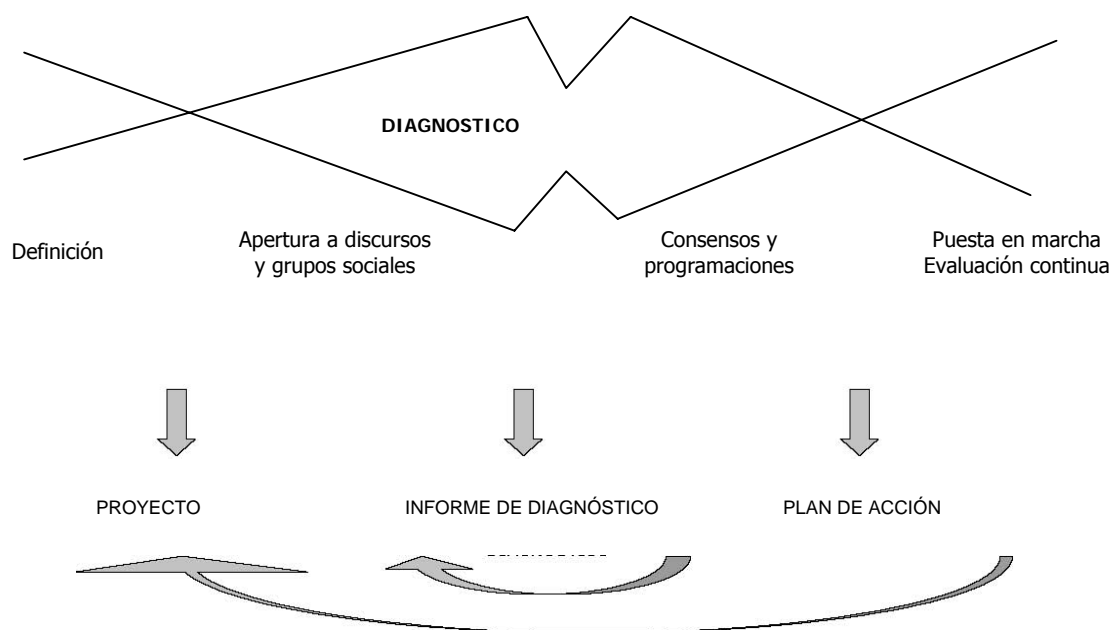
---

El proceso de Gobernanza debe ser un proceso abierto al máximo número de agentes posibles. Sin embargo, la selección de los actores debe atender a diferentes elementos. Así es preciso conocer el funcionamiento interno de los agentes, para contar con aquellos que realmente vayan a servir de modelo en el desarrollo de la Gobernanza. Un proceso de carácter abierto y participativo no puede llevarse a cabo con agentes que en su propia organización no asuman estos conceptos. De este modo, se atenderá a elementos como "las reglas de interacción explícita o implícitamente adoptadas, los recursos de poder que controlan, su solidez interna, el tipo de alianzas estratégicas con otros actores, sus expectativas y conflictos y sus mapas mentales. Por otra parte, también habrá que identificar su capacidad para representar o agregar los intereses que dicen representar o expresar", además, "en relación a los requisitos institucionales, también hay que identificar la cultura política y administrativa de los actores gubernamentales y evaluar la fortaleza del capital social de los actores no gubernamentales" (Querol, 2002).

Por lo tanto, pese a tratarse de un proceso en el que las instituciones se abren a la sociedad (civil, política y económica), no todos los participantes podrán desempeñar las mismas funciones ni estar presentes en todas las etapas del proceso. En un proceso de participación

existen etapas claramente diferenciadas, tal como señala el profesor Joel Martí en su análisis de los diagnósticos participativos (Martí, 2004).

**Gráfico 1. Ubicación del diagnóstico en un proceso participativo**



Fuente: MARTÍ, J. *Diagnósticos locales participativos: estrategias, métodos y técnicas*. Universidad Autónoma de Barcelona. Julio 2004.

Este mismo **modelo de IAP (Investigación-Participación-Acción)** es totalmente exportable al desarrollo de modelos de Gobernanza. Siguiendo este esquema, necesitamos un grupo de **agentes motores** que compartan el enfoque adoptado y ayuden a dinamizar el proceso. Tanto en la redacción del Libro Blanco como en los momentos iniciales de cada área de Gobernanza únicamente se contará con los agentes capacitados para liderar el proceso. Estos no tiene por que ser "los habituales" (como lo han sido hasta ahora empresas y sindicatos), serán aquellos capaces de cumplir las características innatas al propio enfoque de la Gobernanza (participación, transparencia, corresponsabilidad y representación) y con posibilidades reales de representatividad. En un segundo momento, una vez iniciado el proceso, se debe llevar a cabo un **ciclo de apertura**, en el que el tema se abra al resto de agentes interesados y se les posibilite la opción real de participar en el proyecto, tanto de forma temática (analítica y reflexiva) como relacional (implicar a los actores en el proceso y posibilidad de "mover sus redes"). En este ciclo se tratará de llegar a consensos y propuestas de acción. "No se trata sólo de "recoger" lo que hay, sino también, y sobre todo, de producir" (Martí, 2004).

Una vez concluida esta etapa se procederá al **ciclo de cierre**, en el que nuevamente un núcleo reducido de actores (bien los iniciales o bien los elegidos por el resto) profundizarán en el tema buscando soluciones, respuestas, propuestas o indicaciones.

A continuación se llevarán a cabo, en los casos que así lo requieran, las acciones decididas. Aquí nuevamente se abrirá el proceso para que el máximo número de actores participen en la ejecución (por ejemplo: descentralización en las políticas públicas).

Finalmente, todo proceso requiere de una **evaluación** abierta a todos los participantes, que nos permita rediseñar el modelo (por un grupo reducido de actores) para continuar en etapas posteriores su desarrollo.

## 6.2 Selección precisa de los asuntos a tratar

---

La aplicación de un modelo de Gobernanza no viene a ser la total sustitución de los modelos de gestión pública por otro más novedoso. De este modo gestionar con Gobernanza no significa abrir todas las decisiones al consenso con actores sociales, políticos y económicos, sobre todo en aquellos contextos en que el proceso se está iniciando. Del mismo modo que señalábamos la importancia de seleccionar los actores decisivos, también deben estar claramente identificados aquellos temas que se quieren tratar aplicando este modelo y aquellos a los que se incorporará esta metodología en momentos posteriores.

A la hora de trabajar conjuntamente en un asunto es básico, desde el momento de partida, conocer cual es el objetivo del proceso y hasta donde se puede y desea llegar. Con el conocimiento de estas peculiaridades cada agente implicado asumirá más responsablemente sus implicaciones y requerimientos.

Se debe asumir que un proceso de Gobernanza resultará más lento en la deliberación y decisión, pero que, a largo plazo, trae consigo resultados más eficientes y consensuados. Así desde el momento inicial se deben identificar aquellos asuntos en los que se considera, bien por su necesidad o bien por su eficiencia, idóneo aplicar este nuevo método de gestión.

Así, por ejemplo, el **Plan de Gobernanza de Cantabria**<sup>12</sup> ha estructurado su trabajo en 12 ejes: Gestión integral del ciclo del agua; Diseño industrial, empresarial y tecnológico; Acceso a la vivienda; Salud pública y atención sanitaria; Sistema educativo de referencia; Desarrollo rural y gestión sostenible del territorio; Turismo de excelencia; Infraestructuras y transportes; Vertebración social e igualdad; Mejora de los servicios de atención al ciudadano; un nuevo sector público; y Proyecto Comillas.

---

<sup>12</sup> <http://www.plandegobernanza.com/index.php>

Una estructuración en diferentes ejes facilita el desarrollo y la evolución del proceso. Así cada eje presenta un funcionamiento autónomo, en el que participan diferentes actores y cuyos objetivos no tiene por que ser similares.

### 6.3 Mecanismos abiertos de información

---

En este tipo de procesos es necesario que todos los agentes participantes dispongan, de igual forma en todos ellos, de la máxima información posible. El conocimiento y la información son las principales herramientas de todo actor que quiera intervenir con calidad en la Gobernanza. “Una información y un conocimiento accesibles, de calidad, fiables, suficientes y útiles no es tanto un fin en sí mismo como un tipo de recurso (cognoscitivo en este caso) que debe ser utilizado por los diferentes actores” (Querol, 2002).

Esta información deberá ser suministrada por las autoridades públicas, aunque el origen de la misma no sea público, puesto que son los actores con mayor capacidad para hacerlo, además de los motores del proceso.<sup>13</sup>

En este sentido, el *Libro Blanco de la Gobernanza* (CE, 2001) hace especial hincapié en la **transparencia de las políticas públicas**, como elemento clave en la transferencia de información. Así, desde la Comisión Europea se insta a todos los Gobiernos de los Estados miembros, al margen de cómo se elaboren y adopten las políticas de la Unión, a seguir un procedimiento “más transparente, y más fácil de seguir y entender”. La propia Comisión, como líder del proyecto se compromete ha:

- a. “Facilitar una información actualizada y en línea sobre la elaboración de las políticas en todas las etapas del proceso de decisión.
- b. (...) establecer un diálogo-escucha más sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en una fase precoz de la elaboración de las políticas.
- c. Establecer y publicar un conjunto de normas mínimas de consulta sobre la política de la Unión Europea.
- d. Establecer acuerdos de asociación que vayan más allá de las normas mínimas en determinados ámbitos y comprometan a la Comisión a un mayor nivel de consulta, a cambio de mayores garantías de transparencia y representatividad por parte de las organizaciones consultadas”.

---

<sup>13</sup> Por su especial relevancia en este sentido, se sugiere la consulta de los estudios e investigaciones desarrolladas por la organización “[Transparencia Internacional](#)”

#### 6.4 Creación de canales dinámicos y eficaces de consulta ciudadana

---

Aunque el proceso de Gobernanza utiliza como interlocutores a representante de la sociedad civil, política y económica, no puede dejar al "ciudadano individual" al margen. Existen diversos mecanismos que facilitan la participación de aquellos que no implicados en asociaciones u organizaciones, muchos de ellos ya empleados en la CAPV. El éxito de estas iniciativas depende del grado de atención que se les preste realmente.

Estas iniciativas son especialmente relevantes en los municipios y en las entidades administrativas menores, donde es más fácil el contacto "directo" administración- ciudadano. Así existen mecanismos de consultas, quejas y sugerencias, foros ciudadanos, encuestas de opinión, audiencias públicas, etc.

Todos estos cauces pueden servir a las administraciones públicas para conocer los temas de verdadero interés para la ciudadanía. El análisis y tratamiento de los mismos requiere de un proceso más elaborado y estructurado, en el que se debe contar ya con todos esos agentes interesados e implicados.

#### 6.5 Creación de foros y espacios de trabajo conjunto administración- agentes implicados

---

Las entidades locales dan buen ejemplo de este tipo de espacios de trabajo. A nivel local, dentro de la propia CAPV, se han dado numerosas iniciativas de participación directa de los ciudadanos o de trabajo conjunto entre los diferentes agentes interesados. Muchas de éstas han sido recogidas por el Grupo de Investigación en **Democracia Participativa *Parte Hartuz***<sup>14</sup>.

Un claro ejemplo de este tipo de prácticas es el iniciado en los procesos de **Agenda Local XXI**, en el que se produce una verdadera interacción entre autoridades y ciudadanía <sup>15</sup>.

#### 6.6 Foros de participación activa y positiva de los jóvenes en las decisiones

---

La implicación de los jóvenes en los fenómenos políticos resulta trascendental para el éxito futuro de proyectos de Gobernanza. Así resultará oportuna la creación de espacios abiertos exclusivamente a los jóvenes, como segmento social al que, a largo plazo, afectarán en mayor medida las decisiones tomadas en este proceso.

---

<sup>14</sup> <http://www.partehartuz.org/>

<sup>15</sup> <http://www.ingurumena.net/Castellano/Sostlocal/AL21/AL21.htm>

Así, respecto a este segmento, no se trata sólo de escuchar y atender a aquellos que quieran participar, sino de incentivar su participación como elemento clave para el futuro. Se debe ir más allá de un Plan Joven que limite los sectores de participación de los jóvenes, segregando su campo de acción.

### 6.7 Formación del equipo de personas que dentro de la administración vayan a asumir la gestión continuada de esta actividad

---

El desarrollo de una buena Gobernanza supondrá un importante cambio en la forma de trabajo del personal de la administración pública, puesto que sus trabajadores serán los más afectados por los cambios que este implica. Así es imprescindible concienciarles en la importancia del cambio, para que éste sea visto no como una modificación en su forma de trabajo, sino como un paso óptimo y necesario en pro de la mejor gobernación. Tal como se señaló en el Factor Crítico de Éxito nº 3, todos los agentes implicados deben realizar un importante "aprendizaje en participación". Si bien los políticos y ciudadanos irán adquiriendo las "destrezas" con el paso del tiempo, a los trabajadores de la función pública se les debe aportar la formación suficiente para integrarles en el proceso desde el primer paso, haciéndoles partícipes del mismo, y no meros ejecutores. El IVAP podría ser una institución clave en el mismo.

### 6.8 Readaptación de los mecanismos de relación entre administración y ciudadanía

---

Las Nuevas Tecnologías permiten que la actual relación de la administración con sus ciudadanos sea mucho más rápida, abierta y participativa. Sin obviar los canales tradicionales de consulta y comunicación, las administraciones deben esforzarse en sacar el máximo rendimiento a este soporte, a todos los niveles existentes (información, consulta, co-acción). Otros países han desarrollado buenas prácticas de *e-government*, como **Nueva Zelanda**<sup>16</sup> o el **Reino Unido**<sup>17</sup>. En el primero de estos casos se parte de la idea de facilitar al ciudadano el acceso a la información y los servicios gubernamentales con el fin de que puedan participar en su democracia a través del uso de Internet, teléfono y otras tecnologías emergentes. De esta forma pretenden mejorar la calidad de sus servicios y ofrecer mayores oportunidades para participar en los procesos e instituciones democráticas.

En el caso del Reino Unido se creó este servicio con el objetivo de mejorar el envío de los servicios públicos y conseguir un ahorro en los costes a largo plazo, mediante el uso de servicios on-line que respondan a las necesidades de los clientes.

---

<sup>16</sup> <http://www.e-government.govt.nz/>

<sup>17</sup> <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/index-content.htm>

Además, el **Banco Mundial**<sup>18</sup> establece una serie de recomendaciones y ejemplos en este asunto, basados prácticamente en el uso de la información y las tecnologías de la comunicación para mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y contabilidad del gobierno. Dispone además de varios estudios externos procedentes de diversos países, desarrollados y en vías de desarrollo.

### 6.9 Sistema de medición y seguimiento de los resultados alcanzados

Como toda medida de gestión pública es imprescindible que junto a ella se desarrolle un sistema de evaluación, en el que se realice un seguimiento de las acciones y de los resultados. Actualmente vivimos en un contexto en el que son numerosas las dinámicas de participación ciudadana y de apertura de las administraciones a los ciudadanos, pero es importante que estos procesos sean realmente eficientes. Se debe evitar la incorporación a la administración pública de este tipo de dinámicas "sin control" alguno, ya que presenta varios problemas, por ejemplo, sobre la ciudadanía. Ésta, al no conocer la verdadera finalidad de su participación puede recelar de la autoridad pública convocante, dándose así la paradójica situación en la que un proceso de participación, a largo plazo, vea como los ciudadanos se alejan del mismo.

Existen diferentes instrumentos estandarizados de seguimiento y control. Así encontramos modelos importados de la gestión empresarial, como el *EFQM Excellence Model*<sup>19</sup>, orientado en la calidad administrativa, u otros como el *GI Governance Excellence Model*<sup>20</sup>, centrado fundamentalmente en la calidad de la gobernación.

### 6.10 Adaptación de las políticas, normativas e instrumentos para el nuevo contexto

Siguiendo las indicaciones de la Unión Europea, en el momento en que una administración decida llevar a cabo iniciativas de Gobernanza deberá tratar de "acelerar el proceso legislativo", encontrando "un justo equilibrio entre la imposición de un enfoque uniforme allí donde éste sea necesario y la introducción de una mayor flexibilidad en la aplicación específica de las normas. Deberá asimismo reforzar la confianza en la manera en que la opinión de los expertos influye en las decisiones políticas".

A nivel europeo se insta a la Comisión a:

- a. Fomentar un mayor uso de los distintos instrumentos de acción pública-políticos (reglamentos, directivas marco, mecanismos de correulación).

<sup>18</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/>

<sup>19</sup> EFQM: *Modelo EFQM de Excelencia. Versión para el sector público y las organizaciones del voluntariado*, Club Gestión de Calidad, Madrid. 2003.

<sup>20</sup> <http://www.governanceinternational.org/>

- b. Simplificar ulteriormente el Derecho comunitario existente y animar a los Estados miembros a simplificar las reglamentaciones nacionales de aplicación de las disposiciones comunitarias.
- c. Publicar directrices sobre la obtención y utilización de la opinión de los expertos, de manera que quede claro cuál es el dictamen emitido, de dónde procede, cómo se utiliza y qué otras opiniones alternativas existen:
- d. Establecer unos criterios para centrar sus actividades de investigación de las posibles violaciones del Derecho comunitario.
- e. Definir los criterios utilizados para la creación de nuevas agencias reguladoras y el contexto en el que deberían operar.

Este tipo de criterios también pueden, y deben ser aplicados por todas aquellas autoridades con capacidad legislativa, normativa o reglamentaria.

Entre las Buenas prácticas encontradas puede citarse el Caso de las Naciones Unidas en el que las recomendaciones incluidas en el Informe Cardoso encargado por el secretario General, fueron asumidas por el mismo y presentadas a la Asamblea General . En nuestro ámbito local existen múltiples ejemplos de regulaciones voluntarias, convenios de gestión, compromisos públicos de adhesión, Fundaciones mixtas,...

#### **6.11 Mejora de la coordinación Interadministrativa**

---

Tal como explica la socióloga Cristina Querol (QUEROL, 2002), esta coordinación debe ser de dos tipos:

**a) Coordinación intergubernamental en el eje local-global (integración vertical):**  
Hay que pasar de una política centralizada a otra multicéntrica, es decir, de una perspectiva en la que los poderes legislativos tienen un rol central a otra en la que todos los niveles de gobierno participen y se corresponsabilicen del proceso. Por lo tanto, no se trata tan sólo de aplicar el principio de subsidiariedad en el sentido que se delegue siempre la gestión a niveles más locales de gobierno, sino de hacer una política coordinada entre las diversas escalas territoriales. Así sería necesaria una Coordinación Interinstitucional en los ámbitos mundial, internacional, europeo, estatal regional, local y entre sus diversos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

La vía para alcanzar la integración vertical, es decir, para que el diseño y la implantación de las políticas sea coherente (y, cuando sea necesario, complementaria) reside en el compromiso y la voluntad política por instaurar mecanismos de comunicación, consulta, cooperación y coordinación intergubernamentales de carácter permanente.

Aparte de la necesidad de que las políticas de los diferentes niveles territoriales estén coordinadas y sean coherentes, también hace falta una coordinación institucionalizada de las políticas formuladas desde niveles territoriales del mismo orden. Cabría señalar como ejemplos la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible<sup>21</sup>, o la Red de Autoridades Locales para la Sociedad de la Información IT4all<sup>22</sup>.

**b) Coordinación entre políticas públicas sectoriales (integración horizontal):**

Del mismo modo, la gestión de los asuntos públicos no puede quedar siempre adscrita a una o unas pocas áreas de políticas públicas, sino que configura un marco para formular muchas políticas sectoriales. Es necesaria, pues, una aproximación integradora (polifacética) tanto en la prevención como en la solución de problemas.

La base de la coherencia entre las políticas sectoriales radica en un compromiso y en un liderazgo, mediante el cual se puedan arbitrar de manera consistente las situaciones de conflicto de intereses, siempre con la visión de que el objetivo final es el interés general y la compatibilidad de intereses.

<sup>21</sup> [Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible](#)

<sup>22</sup> [Red de Autoridades Locales para la Sociedad de la Información](#)

## 7. PROCESOS DESARROLLADOS POR EL GOBIERNO VASCO

---

En la última legislatura el Gobierno del País Vasco puso en marcha una serie de iniciativas mediante las que se trató de abrir materias de gestión pública a diversos grupos sociales y privados. Entre todos los casos dados vamos a tratar, a modo de ejemplo, tres de ellos. Estos ejemplos nos servirán para contrastar la percepción que desde una organización como la Fundación Novia Salcedo se ha tenido de su proceso, con aquellos factores que consideramos como Críticos de Éxito en un buen modelo de Gobernanza.

Así se ha analizado la elaboración del **Plan de Competitividad e Innovación Social**, mediante el **FORO DE COMPETITIVIDAD 2015**<sup>23</sup>, definido por el propio Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco como “un proceso de reflexión para identificar retos y definir las claves estratégicas que nos permitan afrontar con éxito una segunda gran transformación socioeconómica para conseguir una Euskadi competitiva en un nuevo entorno global, (...) una iniciativa promovida por el Gobierno Vasco para cuyo desarrollo hace un llamamiento al conjunto de los agentes económicos y sociales para conseguir su implicación activa en el proceso, comprometiéndose a su vez a articular los mecanismos necesarios que hagan posible esta participación. El objetivo final es alcanzar un diagnóstico y proyecto compartido que sean la base de un plan de competitividad para los próximos años”.

El segundo de los procesos analizado ha sido la elaboración del **Plan de Ciencia, Tecnología y Sociedad Innovación 2005/2007**. Éste ha supuesto no solamente la revisión de un instrumento de planeamiento del ya existente Plan de Ciencia y Tecnología que vencía en el año 2004. sino todo un proceso de participación de aquellos agentes que intervienen en el mismo desde su inicio. Este Plan ha incorporado como novedad a la Sociedad y a diversos agentes que intervienen en los procesos de socialización, siendo promovido por la Dirección de Investigación y Tecnología del Gobierno Vasco.

Por último, también se ha estudiado el método de elaboración de la **Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi**<sup>24</sup>. El proyecto del Estatuto de Autonomía, elaborado por la Lehendakaritzta del Gobierno Vasco fue dado a conocer como borrador en la sociedad a

---

<sup>23</sup> [FORO DE COMPETITIVIDAD 2015. Departamento de Industria de Gobierno Vasco](#)

<sup>24</sup> [Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi](#)

través de los medios de comunicación, de un documento (Libro Verde), de su colocación en Internet a través de una web específica, y del reparto en los hogares de los ciudadanos del País Vasco. Se trataba de un documento muy concreto y elaborado, en cuyo proceso inicial de redacción no se había dado apertura alguna a la participación, salvo la ponencia creada en el Parlamento Vasco con la audiencia abierta a diversas personalidades y expertos.

Fue ya en una segunda fase en la que se abrió el borrador a consulta y aportación de los ciudadanos y de los grupos de interesados, cuya redacción definitiva fue aprobada por el Gobierno Vasco (Libro Rojo) y posteriormente por el Parlamento Vasco y fue después elevado al Parlamento Español, siendo admitido a trámite y desestimado en sesión plenaria y única.

**Ejemplo 1: PLAN VASCO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y SOCIEDAD**

Factores Críticos de Éxito	Fortalezas	Áreas de Mejora	Acciones propuestas	Líneas de Investigación Futuro
1. LIDERAZGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>El proyecto se inició óptimamente con un documento base de evaluación del Plan anterior y de enmarque de nuevo Plan.</li> <li>Se ha incorporado al Plan, como novedad, a la Sociedad y a diversos agentes que intervienen en los procesos de socialización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Al incorporar a la programación anual de los presupuestos de las partidas correspondientes al Plan, y desarrollar las acciones a través de la normativa correspondiente, no se realizó ninguna comunicación previa a los grupos de interesados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultar con frecuencia el parecer de los ciudadanos</li> <li>Establecer vínculos con redes de Gobiernos</li> <li>Establecer códigos éticos de conducta entre los actores de la nueva Gobernanza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contacto continuo con los Agentes Participantes y reedición actualizada del documento con carácter trienal.</li> <li>Seguimiento e Informe de progreso y presupuesto anuales.</li> </ul>
2. VISION DE LARGO PLAZO	<ul style="list-style-type: none"> <li>El proyecto trabaja con horizonte de medio plazo</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Dar representación “subrogada” a las generaciones futuras.</li> <li>Asegurar que los agentes implicados aporten una correcta Información del presente y abierta a aportaciones a futuro.</li> </ul>	
3. APRENDIZAJE EN PARTICIPACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apertura en la selección de los agentes y de los grupos de interesados en el Plan. El proceso de elaboración de un nuevo Plan de Ciencia y Tecnología para el País Vasco ha supuesto no solamente la revisión de un instrumento de planeamiento del ya existente Plan de Ciencia y Tecnología que vencía en el año 2004. sino todo un proceso de participación de los diversos agentes que intervienen en el mismo desde su inicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la fase de elaboración, no se hizo una puesta en común del documento final del conjunto de los talleres de trabajo.</li> <li>Al incorporar la programación anual de los presupuestos de las partidas correspondientes al Plan no hubo conocimiento alguno previo por parte de los grupos de interesados.</li> <li>Falta de comunicación del Plan de Ciencia, Tecnología y Sociedad a los ciudadanos en su conjunto y no disponibilidad del documento (ni publicación ni en la red).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar la Participación “Responsable” de los Agentes.</li> <li>Formación activa en la participación social desde la Escuela.</li> <li>Integrar en los cursos de administraciones públicas, los nuevos modelos de Gobernanza.</li> <li>Talleres monográficos para funcionarios de alto rango.</li> </ul>	
4. NECESIDAD DE UN MODELO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporación en la programación anual de los presupuestos de las partidas correspondientes al Plan de Ciencia, Tecnología y Sociedad, y desarrollo de las acciones a través de la normativa correspondiente.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Adopción de un modelo estandarizado a nivel internacional basado en la gestión con indicadores</li> <li>Hacer un seguimiento de los indicadores, evaluar, ajustar y compararnos con los mejores “best in class”.</li> </ul>	

**Ejemplo 1: PLAN VASCO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN**

Factores Críticos de Éxito	Fortalezas	Áreas de Mejora	Acciones propuestas	Líneas de Investigación Futuro
<b>5. IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS /REDES Y ALIANZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El proceso ha partido de un documento base de evaluación de los resultados del Plan anterior, así como de un análisis del entorno y del mercado que situaba la Comunidad Autónoma del País Vasco dentro del conjunto mundial, europeo y estatal.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Detectar, analizar y compartir experiencias de otras Autoridades políticas con procesos abiertos de Gobernanza.</li> <li>Analizar ejemplos de apertura a los agentes sociales en entidades privadas</li> <li>Analizar y servirse de la experiencia de las redes de trabajo ya existentes en el mundo empresarial, sociedad civil y coordinación inter.- administrativa</li> </ul>	
<b>6. REDES INTER-GUBERNAMENTALES</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporarse como Agente Activo en el Proceso de Gobernanza Europea</li> <li>Establecer vínculos directos de contacto e interacción con otras autoridades públicas, municipales, estatales y Europeas cuyas decisiones tengan relevancia sobre nuestra ciudadanía y viceversa.</li> </ul>	
<b>7. ORIENTACIÓN A EFICIENCIA Y RESULTADOS</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>La no publicación del Plan minora su eficiencia, al no aportar la información de forma correcta a los grupos y a la ciudadanía.</li> <li>No utilización de la innovación en Gobernanza que ha supuesto el proceso de elaboración y no culminación del mismo hasta aplicarse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dar participación e información a los agentes sociales, económicos y políticos en la gestión de presupuestos que orienten a las autoridades públicas hacia técnicas más eficientes en su gestión</li> </ul>	
<b>8. UTILIZACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN: EL MOTOR QUE MULTIPLICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adecuada utilización de Internet como herramienta de trabajo para completar la participación presencial y facilitar la rapidez en las aportaciones de todos, así como en la elaboración y distribución de los documentos.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer accesibles al ciudadano un mayor número de servicios públicos on-line con el fin de promover la participación, la reflexión y el debate</li> <li>Poner las TICs al servicio de la mejora de las relaciones Interadministracionales e intergubernamentales</li> </ul>	
<b>9. SEGMENTO DE LOS JÓVENES</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Abrir vías de participación donde los jóvenes se sientan escuchados y representados y se perciban como parte activa de la sociedad.</li> </ul>	

**Ejemplo 2: PLAN DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN SOCIAL**

Factores Críticos de Éxito	Fortalezas	Áreas de Mejora	Acciones propuestas	Líneas de Investigación Futuro
<b>1. LIDERAZGO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La participación ha sido muy abierta en su diagnóstico y la construcción del Foro de Competitividad, en donde se han dado posibilidades de actuar como “grupo motor” a un buen número de agentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Una vez realizados los grupos de trabajo y desarrollado su trabajo, no se ha realizado una sesión conjunta que posibilite las aportaciones transversales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultar con frecuencia el parecer de los ciudadanos</li> <li>Establecer vínculos con redes de Gobiernos</li> <li>Establecer códigos éticos de conducta entre los actores de la nueva Gobernanza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer un esfuerzo en mantener el esquema de participación hasta el final, e incorporar a los nuevos grupos interesados detectados es la siguiente labor a desarrollar.</li> </ul>
<b>2. VISION DE LARGO PLAZO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se ha tenido en cuenta algún encuadre dado por la Comisión Europea</li> <li>Algún encuadre mundial ha sido considerado</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Dar representación “subrogada” a las generaciones futuras.</li> <li>Asegurar que los agentes implicados aporten una correcta Información del presente y abierta a aportaciones a futuro.</li> </ul>	
<b>3. APRENDIZAJE EN PARTICIPACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicación de un proceso de participación, individual y de grupo tanto en el diagnóstico como en la construcción del Foro de Competitividad a través del proceso.</li> <li>Sesiones abiertas en grupos de trabajo colectivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Una vez realizados los grupos de trabajo y desarrollado su trabajo, no se ha realizado una sesión conjunta que posibilite las aportaciones transversales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar la Participación “Responsable” de los Agentes.</li> <li>Formación activa en la participación social desde la Escuela.</li> <li>Integrar en los cursos de administraciones públicas, los nuevos modelos de Gobernanza.</li> <li>Talleres monográficos para funcionarios de alto rango.</li> </ul>	
<b>4. NECESIDAD DE UN MODELO</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Las fases de despliegue de las líneas estratégicas con los programas y programaciones económicas así como con los instrumentos de aplicación Clusters, no debe suponer una ruptura con el trabajo libre y creativo desarrollado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adopción de un modelo estandarizado a nivel internacional basado en la gestión con indicadores</li> <li>Tener definida la estrategia y fijar objetivos</li> <li>Hacer un seguimiento de los indicadores, evaluar, ajustar y compararnos con los mejores “best in class”.</li> </ul>	
<b>5. IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS /REDES Y ALIANZAS</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Detectar, analizar y compartir experiencias de otras Autoridades políticas con procesos abiertos de Gobernanza.</li> <li>Analizar ejemplos de apertura a los agentes sociales en entidades privadas</li> <li>Analizar y servirse de la experiencia de las redes de trabajo ya existentes en el mundo empresarial, sociedad civil y coordinación inter.-administrativa</li> </ul>	

**Ejemplo 2: PLAN DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN SOCIAL**

Factores Críticos de Éxito	Fortalezas	Áreas de Mejora	Acciones propuestas	Líneas de Investigación Futuro
6. REDES INTERGUBERNAMENTALES			<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporarse como Agente Activo en el Proceso de Gobernanza Europea</li> <li>Establecer vínculos directos de contacto e interacción con otras autoridades públicas, municipales, estatales y Europeas cuyas decisiones tengan relevancia sobre nuestra ciudadanía y viceversa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar un estudio longitudinal del Plan en relación                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) con la evolución de la participación de los agentes</li> <li>b) con los objetivos consensuados y destacados en el documento de partida</li> <li>c) con los programas de acción y presupuesto final</li> </ul> </li> </ul>
7. EFICIENCIA Y RESULTADOS		<ul style="list-style-type: none"> <li>Una vez realizados los grupos de trabajo y desarrollado su trabajo, no se ha realizado una sesión conjunta que posibilite las aportaciones transversales.</li> <li>Las fases de despliegue de las líneas estratégicas con los programas y programaciones económicas así como con los instrumentos de aplicación Clusters, no debe suponer una ruptura con el trabajo libre y creativo desarrollado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dar participación e información a los agentes sociales, económicos y políticos en la gestión de presupuestos que orienten a las autoridades públicas hacia técnicas más eficientes en su gestión.</li> </ul>	
8. UTILIZACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN: EL MOTOR QUE MULTIPLICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se ha configurado un marco virtual de trabajo, el Foro de la Competitividad, en el que se han ido colgando los documentos de cada línea estratégica y las diversas aportaciones de cada uno de los grupos en Internet siempre abierto. Este Foro ha permanecido abierto durante todo el proceso.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer accesibles al ciudadano un mayor número de servicios públicos on-line con el fin de promover la participación, la reflexión y el debate</li> <li>Poner las TICs al servicio de la mejora de las relaciones Interadministracionales e intergubernamentales</li> </ul>	
9. SEGMENTO DE LOS JÓVENES			<ul style="list-style-type: none"> <li>Abrir vías de participación donde los jóvenes se sientan escuchados y representados y se perciban como parte activa de la sociedad.</li> </ul>	

**Ejemplo 3: PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO**

Factores Críticos de Éxito	Fortalezas	Áreas de Mejora	Acciones propuestas
<p><b>1. LIDERAZGO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se manifiesta un fuerte liderazgo de la Lehendakaritza diferente del utilizado en la redacción del primer Estatuto pero perfectamente regulado por el mismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se inició el proceso de participación ciudadana a partir de un proyecto muy elaborado, con su articulado normativo, no habiéndose producido un trabajo entre las ideas presentadas con anterioridad en el Parlamento por la Lehendakaritza y la versión articulada.</li> <li>Aunque el proceso se abrió a la ciudadanía, se desconoce cuales fueron las aportaciones de las organizaciones y de los grupos de interesados. Éstas no fueron dadas a conocer, ni en su cuantía, ni su contenido, ni un resumen de las mismas, ni su autoría.</li> <li>No se citaron las fuentes de aportación, excepto el trabajo elaborado por la Ponencia-Comisión del Parlamento.</li> <li>En el borrador definitivo no se puede analizar el alcance de las aportaciones porque se desconocen las correspondientes a las organizaciones.</li> <li>El proyecto aprobado por el Gobierno y presentado al Parlamento cierra su consulta a los ciudadanos dándose un turno en la Ponencia-Comisión a personalidades propuestas por los grupos políticos. Los ciudadanos y las organizaciones sociales, como tales no tiene opción en ésta segunda ronda de consulta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultar con frecuencia el parecer de los ciudadanos</li> <li>Establecer vínculos con redes de Gobiernos</li> <li>Establecer códigos éticos de conducta entre los actores de la nueva Gobernanza</li> <li>Identificar los agentes implicados, participantes con transparencia</li> </ul>
<p><b>2. VISION DE LARGO PLAZO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se plantea una visión para una generación, aunque se encuadra poco en el proyecto de Constitución Europea</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Dar representación “subrogada” a las generaciones futuras.</li> <li>Asegurar que los agentes implicados aporten una correcta Información del presente y abierta a aportaciones a futuro.</li> </ul>
<p><b>3. APRENDIZAJE EN PARTICIPACIÓN</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por primera vez se cambiaba el procedimiento de participación ciudadana para la elaboración del Estatuto. Conviene recordar que hace 25 años en su primera elaboración solamente se dio un trámite de aportación de ideas y borradores a las organizaciones sociales por la Ponencia Parlamentaria.</li> <li>En esta ocasión los ciudadanos, podrían aportar sus ideas sobre un borrador propuesto por la Lehendakaritza. Se propuso un cuestionario para aportar sobre los temas de interés, todo a través de Internet y de una encuesta que se repartió por correo y cuyos resultados se publican .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las aportaciones de las organizaciones y de los grupos de interesados no fueron dadas a conocer, ni en su cuantía, ni su contenido, ni un resumen de las mismas, ni su autoría.</li> <li>El proyecto aprobado por el Gobierno y presentado al Parlamento cierra su consulta a los ciudadanos dándose un turno en la Ponencia-Comisión a personalidades propuestas por los grupos políticos. Los ciudadanos y las organizaciones sociales, como tales no tiene opción en ésta segunda ronda de consulta que es Responsabilidad del Parlamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar la Participación “Responsable” de los Agentes.</li> <li>Formación activa en la participación social desde la Escuela.</li> <li>Integrar en los cursos de administraciones públicas, los nuevos modelos de Gobernanza.</li> <li>Talleres monográficos para funcionarios de alto rango.</li> <li>Incorporar la participación en todo el proceso no sólo en la elaboración de las propuestas del Gobierno , sino en el proceso de discusión del Parlamento</li> </ul>

**Ejemplo 3: PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO**

Factores Críticos de Éxito	Fortalezas	Áreas de Mejora	Acciones propuestas
4.NECESIDAD DE UN MODELO			<ul style="list-style-type: none"> <li>Adopción de un modelo estandarizado a nivel internacional basado en la gestión con indicadores</li> <li>Tener definida la estrategia y fijar objetivos</li> <li>Hacer un seguimiento de los indicadores, evaluar, ajustar y compararnos con los mejores “best in class”.</li> </ul>
5.IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS /REDES Y ALIANZAS			<ul style="list-style-type: none"> <li>Detectar, analizar y compartir experiencias de otras Autoridades políticas con procesos abiertos de Gobernanza.</li> <li>Analizar ejemplos de apertura a los agentes sociales en entidades privadas</li> <li>Analizar y servirse de la experiencia de las redes de trabajo ya existentes en el mundo empresarial, sociedad civil y coordinación inter.-administrativa</li> </ul>
6.REDES INTERGUBERNAMENTALES			<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporarse como Agente Activo en el Proceso de Gobernanza Europea</li> <li>Establecer vínculos directos de contacto e interacción con otras autoridades públicas, municipales, estatales y Europeas cuyas decisiones tengan relevancia sobre nuestra ciudadanía y viceversa.</li> </ul>
7. ORIENTACIÓN A EFICIENCIA Y RESULTADOS		<ul style="list-style-type: none"> <li>Las aportaciones de las organizaciones y de los grupos de interesados no fueron dadas a conocer, ni en su cuantía, ni su contenido, ni un resumen de las mismas, ni su autoría.</li> <li>Las organizaciones sociales y los grupos de interesados no recibieron ninguna contestación a sus aportaciones.</li> <li>El resumen de las aportaciones de los ciudadanos no se envió información por correo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dar participación e información a los agentes sociales, económicos y políticos en la gestión de presupuestos que orienten a las autoridades públicas hacia técnicas más eficientes en su gestión</li> </ul>
8.UTILIZACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN: EL MOTOR QUE MULTIPLICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>El resumen de las aportaciones de los ciudadanos fue dado a conocer a través de la web.</li> <li>Se abrió una página web con información y aportaciones complementarias propias y ajenas, que no tiene precedente en las Comunidades Autónomas</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer accesibles al ciudadano un mayor número de servicios públicos on-line con el fin de promover la participación, la reflexión y el debate</li> <li>Poner las TICs al servicio de la mejora de las relaciones Interadministracionales e institucionales</li> </ul>
9. SEGMENTO DE LOS JÓVENES			<ul style="list-style-type: none"> <li>Abrir vías de participación donde los jóvenes se sientan escuchados y representados y se perciban como parte activa de la sociedad.</li> </ul>

## 8. REFLEXIÓN FINAL

---

La redacción de este documento ha tenido como objetivo dar a conocer la visión que una organización de la sociedad civil, como es la **Fundación Novia Salcedo**, tiene sobre la implementación de un óptimo modelo de Gobernanza en la Comunidad de Euskadi. El prisma desde el que se ha tratado el asunto ha sido el de una entidad del "tercer sector", con una gran experiencia en la acción conjunta y la interacción con numerosos agentes públicos y privados. No podemos obviar que la **visión** que se ha presentado tiene un **carácter limitado**. Por eso no se ha tratado de establecer parámetros de obligatorio cumplimiento ni de presentar teorías "infalibles", pero si se ha elaborado con la intención de contribuir satisfactoriamente al desarrollo de un nuevo modelo de gestión de la participación pública, que se considera inevitable en el actual contexto en que vivimos.

**Las presentes dinámicas políticas y sociales nos llevan inevitablemente a un proceso en el que los organismos públicos se abran al ciudadano.** La sociedad lo reclama y las instituciones lo necesitan. Los actuales procesos y mecanismos del sistema democrático resultan "insuficientes", y por eso consideramos que nuestros Gobiernos, aquellos que han sido elegidos como sus representantes por la ciudadanía, deben liderar un proyecto real de Gobernanza, poniendo las herramientas necesarias a disposición del resto de agentes.

Esta innovación en la gestión de la participación pública no puede interpretarse como una solución temporal o un sencillo método de "legitimar" acciones y decisiones previas. Conlleva un largo y arduo proceso en el que hay que implicar y concienciar al máximo número de agentes posible, asumiendo todos ellos (tanto públicos como privados) sus responsabilidades, a la par que viendo reconocidos sus derechos de participación, información, etc.

Entendemos como inevitable la implantación de estos cambios, pero reconociendo que no puede ejercerse de igual forma y al mismo ritmo en todas las estructuras. Así consideramos que en fases iniciales, el modelo de Gobernanza debe plantar objetivos abordables, modestos y concisos, pero que a su vez permitan una continua progresión en el proceso. Se trata de un desarrollo a largo plazo en el que en estos primeros pasos se debe conseguir la implicación de los agentes y su compromiso real con el proyecto. De este modo, inicialmente, esta iniciativa no debería afectar a las estructuras que están reglamentadas y que funcionan.

Esta es la contribución que NoviaSalcedo Fundación hace al debate actual sobre la Gobernanza, reiterando su convicción en la necesidad de adoptar un nuevo modelo de gestión de la participación pública que acerque la administración a los ciudadanos. Como actor de la Sociedad Civil y agente interesado en sus dinámicas, NSF considera necesaria la continuidad en este tipo de dinámicas, por lo que espera poder continuar trabajando en pro de su desarrollo en fases posteriores del proceso, especialmente en el segmento joven, a través de la definición de nuevas posibles acciones a acometer y áreas de mejora a abordar.

## 9. FUENTES CONSULTADAS

### Fuentes bibliográficas consultadas

- ANAN, K. Y OTROS *Informe del Secretario General en respuesta al informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil*, N.U. 2004.
- CARDOSO, F. H. *La Sociedad Civil y la Gobernanza Mundial. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil*. N.U. 2003.
- CARDOSO, F. H. Y OTROS *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil*, N.U. 2004.
- CLEVELAND H. *Birth of a new world: an open moment for international leadership*. San Francisco, Jossey-Bass, 1993.
- COMISIÓN EUROPEA. *Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa*, 2001.
- COMISIÓN EUROPEA. *Libro Verde sobre el Espíritu Empresarial en Europa*, 2003.
- COMISIÓN EUROPEA. *Report of the European Governance (2003-2004)*, 2004
- DROR, Y. *La capacidad de Gobernar, Informe al Club de Roma*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- EFQM: *Modelo EFQM de Excelencia. Versión para el sector público y las organizaciones del voluntariado*, Club Gestión de Calidad, Madrid. 2003.
- FUNDACIÓN DRUCKER, *La Comunidad del Futuro*, Ed. Granica, 1999 .
- HOCHLEITNER D., *Limits to Ignorance: The Challenge of Informed Humanity*, Helsinki, 2004.
- IBARRA, Pedro y TEJERINA, Benjamín. *Los Movimientos Sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid, Trotta, 1998.
- INNERARITY, D. *La sociedad invisible*. Espasa, Madrid, 2005.
- INNERARITY, D. *La transformación de la política*. Ed. Península, Barcelona, 2002.
- JEFFERY CH. *La gobernanza y el futuro de Europa: perspectivas para gobiernos Infraestatales* University of Edinburgh, U. Ponencia en Seminario DFB-BM30 Bilbao 2005.
- KING, A. y SCHENEIDER B. *The first global revolution Informe al Club de Roma*, Pantheon Books, New York, 1991.
- MARSDEN, J. *Global Human Referéndum*, Bus Productions, Madrid, 2001.

- MARTÍ, J. *Diagnósticos locales participativos: estrategias, métodos y técnicas*. Universidad Autónoma de Barcelona. Julio 2004.
- MOHN, R. *La responsabilidad social del empresario*, 2005.
- QUEROL, C. *La Gobernanza para el Desarrollo Sostenible en Cataluña: Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*. Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible. Barcelona. 2002.
- RHODES, R. *The new governance: governing without government*, *Political Studies*, Nº 44, 1996.
- SENGE, P. *La Quinta Disciplina*, Ed. Granica. 1990.
- TELEFÓNICA: *La Sociedad de la Información en España. 2002 y 2003. Presente y Perspectivas*. Ed. Telefonica. Madrid, 2002.
- *Propuesta de Nuevo Estatuto para la Comunidad de Euskadi, Título "Del Ejercicio del Poder"*, artículos 39 y 40 (2005)

### Jornadas y Seminarios

---

- "La Democracia electrónica: posibilidades para el futuro". Ciclo de Jornadas *Bizkaia: Gobernanza en un mundo en Red*. DFB-Dpto. de Hacienda y Bilbao Métropoli-30. Bilbao, 17 de Marzo de 2005
- *Seminario de Prospectiva* impartido por Michel Godet. NSF. Bilbao, 16 de diciembre de 2004.

## Links de Interés

### UNIÓN EUROPEA

#### Websites de las instituciones UE y cuerpos

- [Constitución Europea](#)
- [Governance in the EU](#)
- [La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco](#)

#### Websites Gubernamentales

- Central government
  - [Gobierno de Finlandia](#)
  - [E-government in U.K.](#)
- Regional government
  - [Plan de Gobernanza de Cantabria 2004-2007](#)
  - [Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi](#)
  - [Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible](#)
  - [Red de Autoridades Locales para la Sociedad de la Información](#)
  - [Agenda Local XXI en el País Vasco](#)
  - [FORO DE COMPETITIVIDAD 2015. Departamento de Industria de Gobierno Vasco](#)

#### Websites no gubernamentales

- Academic and "think-tank" websites
  - [CAP](#) Centre for Applied Policy Research. Research Group on European Affairs
  - [CEPS](#) Centre for European Policy Studies
  - [Ciudadanos 2005. Una experiencia de Democracia Participativa.](#)
  - [eDemocracia.com](#)
  - [EIPA](#) European Institute of Public Administration
  - [EPC](#) European Policy Centre
  - [EPF](#) European Policy Forum
  - [EUI](#) European University Institute
  - [FPC](#) Foreign Policy Centre
  - [Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña](#)
  - [IVAP. Instituto Vasco de Administración Pública](#)
  - [LSE](#) The London School of Economics and Political Science
  - [NISPACEE](#) The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe
  - [NOTRE EUROPE](#) Association Notre Europe
- NGO websites
  - [EUROCITIES](#)
  - [Fundación Peter Drucker](#)
  - [Experiencia de democracia electrónica en Catalunya](#)
  - [Fundación Novia Salcedo. Comunidad Internacional de Expertos.](#)
  - [Governance International](#)
  - [Modelo EFQM](#)
  - [ORSE](#) Observatoire sur la responsabilité sociale des entreprises
  - [Parte Hartuz. Estudios sobre Democracia Participativa](#)
  - [Progressive governance](#)

## RESTO DEL MUNDO

### Websites de Organizaciones Internacionales

- [Naciones Unidas. La sociedad civil y la gobernanza mundial](#)
- [OECD](#) Organisation for Economic Cooperation and Development
- [Public Governance and Management](#)
- [Statistics Portal](#)
- [The Club of Rome](#)
- [UNO](#) United Nations Organisation
- [World Bank. Governance & Anti-Corruption](#)
- [World Bank. Indicators of Governance and Institutional Quality](#)

### Websites Gubernamentales

- Central government
  - [E-government in New Zealand](#)
- Regional government
  - [Repensar la Sociedad Civil. Gobierno del Distrito Federal. México](#)

### Websites no-gubernamentales

- Academic and "think-tank" websites
  - [New York University](#)
  - [Global Human Referendum](#)
  - [Transparencia Internacional](#)