

THINK-TANK- 2ª sesión de reflexión

15 de marzo de 2018

GOBERNANZA PÚBLICA, GIPUZKOA 2025-2030

Rafael Jiménez Asensio (Consultor de Instituciones Públicas/Catedrático de Universidad acreditado, UPF)

“Equivocarse de conceptos lleva a atascarse en un falso debate, que por lo tanto carece de sentido”

(François Jullien, filósofo, 2017)

I.-

Quisiera, en primer lugar, agradecer a los impulsores de este sugerente proyecto, *Etorkizuna Eraikiz*, la amable invitación de la que he sido objeto para participar en esta iniciativa, *Think-Tank* o si se prefiere, “Laboratorio de ideas”, a través de una contribución sobre la *Gobernanza Pública* en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Según se me ha informado, mi papel aquí se limita a exponer algunas ideas-fuerza sobre ese tema y abrir, asimismo, una ventana al debate mediante la formulación de una serie de cuestiones que, a su vez, estimulen las diferentes aportaciones que deben enriquecer este foro de diálogo e intercambio. Esto último lo hago al final con una batería de temas de debate.

Para responder cabalmente al esquema de trabajo solicitado, he preparado este breve texto con la intención de que sirva como base para enmarcar una materia de notable complejidad. Y, con esa finalidad, **ordenaré la reflexión en torno al siguiente esquema**. A saber:

Lo primero es ponernos de acuerdo en los conceptos, postulado de partida necesario si se ha de hablar, como es el caso, de un objeto tan poco común en las discusiones cotidianas o en las deliberaciones públicas informales, como es la Gobernanza Pública. Intentaré, por tanto, explicar qué es y para qué sirve eso que llamamos como Gobernanza. Una noción de la que, generalmente, el común de los mortales nada sabe al respecto, salvo que tiene similitud con el vocablo “Gobierno”. Como dice Jullien, es mejor no equivocarse en los conceptos, pues tal error nos bloquearía cualquier debate.

Clarificada esa noción, el siguiente paso será indagar de qué manera se puede concretar esa Gobernanza en un futuro más o menos inmediato. He puesto arbitrariamente el horizonte 2025 porque excede del próximo mandato, pero no se aleja mucho de él, dado que lo que se haga en este mandato y en el período 2019-2023 marcará sin duda la herencia (buena, regular o mala) que reciba la sociedad guipuzcoana en 2025 y en años posteriores. En algunos pasajes de este discurso me iré más lejos. Pero lo que se haga en los próximos años es crucial. Lo expuso hace muchos años Peter Drucker, “las soluciones de ayer son los problemas de hoy, y las soluciones de hoy (sobre todo si estas no son adecuadas) serán los problemas de mañana”. Eso es lo que se trataría de evitar: cometer errores o, al menos, que estos sean los mínimos. Del error también se aprende, pero en política o en el arte de gobernar, hay que medir siempre las consecuencias. Y, sobre todo, que los platos rotos no los paguen otros.

Por último, me centraré en explorar un terreno desconocido para la ciudadanía, pero que abre un sinfín de incógnitas y es la base sobre la cual el ámbito de lo público puede (y debe) cooperar con la sociedad civil para crear valor público, desarrollo económico sostenible y cohesión o armonía social: **la inevitable transformación que debe llevar a cabo el sector público del Territorio Histórico de**

Gipuzkoa para afrontar los retos de los próximos años. Solo me detendré en tres de tales retos (hay muchos más): digitalización, envejecimiento y robótica e inteligencia artificial, y especialmente sobre cuáles serán sus impactos sobre el sector público. La dimensión organizativa o endógena es un aspecto con frecuencia preterido cuando de hablar de Gobernanza se trata. Esta idea se vincula más con la “mirada externa” (o exógena), pero en “las tripas de las Administraciones Públicas” están muchos de los problemas y también no pocas de las soluciones. Es lo que el profesor Luís F. Aguilar denominó como *la Gobernanza intra-organizativa*. **Dicho en otras palabras: sin “máquinas” institucionales o administrativas eficientes el tejido social y productivo se encuentra huérfano, perdiendo pulso y energías.** Las sinergias público-privado desfallecen y la Gobernanza se puede ver transformada en una palabra hueca. Una mala Administración deja honda huella. Los países que fracasan a la hora de ordenar sus organizaciones públicas arrastran fácilmente su economía y su tejido institucional al abismo. **La Buena Gobernanza exige, como presupuesto inexcusable, un gobierno eficiente y una buena Administración. Sin esta no funciona.**

II.-

Poner orden a los conceptos es, por tanto, mi primer cometido. **Todo el mundo identifica el sentido de lo que es el gobierno y lo que representa gobernar.** Esta actividad está, sin duda, emparentada con la política, aunque en no pocas ocasiones la política se desentienda de su principal misión y se enrede en debates estériles o en centrar su objetivo en algo que es mucho más instrumental como representa ganar elecciones, que no deja de ser un presupuesto básico para gobernar. **Como expuso en su día Daniel Innerarity, “hay muchos más manuales acerca de cómo hacerse con el poder que libros acerca de qué hacer con él”¹.** La política, en efecto, vive encadenada a los ciclos electorales y, por lo común, piensa poco en cómo gobernar y menos aún términos estratégicos, por eso hay que aplaudir iniciativas como la que hoy nos une en este espacio de debate con una mirada a largo plazo. Pero ese mal no es de hoy, viene de lejos. Hamilton se quejaba amargamente, allá por el año 1787, de “la tiranía del mandato” que constreñía al responsable público en un ciclo temporalmente reducido y acotado. Corto espacio temporal para llevar a cabo muchos proyectos. Algo siempre difícil de casar.

La democracia, con su base de alternancia en el poder, tiene esos límites. También esa grandeza, como reconocía Popper, **pues toda política democrática se basa en el control institucional de los gobernantes o, como señalaba este autor, “en idear instituciones capaces de impedir que los malos gobernantes hagan demasiado daño”².** Y, al menos, que el cuerpo electoral pueda periódicamente desterrar a la oposición a tales malos gobernantes. Esa es una de las esencias de la democracia.

Los cambios electorales, sin embargo, pueden generar inestabilidad, más aún cuando el poder aparece cada vez más fragmentado. Es lo que Moisés Naím vislumbró certeramente en su clarividente obra sobre *El fin del poder*³. Allí este autor diagnosticó “el asombroso declive de la mayoría electoral”. Su conclusión era diáfana: “hoy en día las minorías mandan”. Y esto lo escribió en 2012. Ahora, el panorama de fragmentación se ha agudizado en la práctica totalidad de las democracias avanzadas. Con algunas excepciones, como es el caso francés (consecuencia también de su particular sistema electoral a doble vuelta), los gobiernos con apoyo mayoritario absoluto en el Parlamento son una excepción. **En este contexto, la buena política requiere, por tanto, de pactos y de transversalidad, de renunciias necesarias.** Imponer unilateralmente reglas, cada día que pasa será más difícil, aparte de desaconsejable. Pero la fragmentación es un hecho y, si no se pacta, la inestabilidad es la consecuencia. Y, en política, se paga cara.

¹ *La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, 2015.

² *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, 2010.

³ M. Naím, *El fin del poder*, Debate, 2013.

No es así de extrañar que, cuando hablamos de Gobernanza, se contrapongan dos modelos: el occidental y el oriental. Hace también algunos años, Berggruen y Gardels, se hacían eco en un difundido libro⁴, de la paradoja que implicaba la ventaja competitiva que, en términos de crecimiento económico, tenían aquellos países que sustentaban sus modelos de Gobernanza solo en clave de meritocracia y no de democracia. **Los mandatos de cuatro años constriñen, abonan miradas cortoplacistas y aplazan los problemas o soluciones de carácter estratégico. Algunas potencias orientales han negado o eliminado de su carta de navegación la democracia** (China, con una apuesta reciente de *illiberalismo* y con tendencia clara al caudillismo en el ejercicio del poder) **o han atenuado sus efectos** (Corea del Sur o Singapur). Sobre esta idea se ha vuelto más recientemente en diferentes trabajos académicos. Así, un intelectual chino, Zhang Weiwei, viene anunciando el declive del sistema político de Estados Unidos (y cabe presumir que del resto de democracias occidentales), afirmando que “en el mundo hay una competición entre diferentes modelos políticos; uno basado en el liderazgo meritocrático y el otro en la elección popular”. Y concluye con una sentencia un tanto inquietante: “El modelo chino puede ganar” (¡Ojo! No se refiere al modelo económico, sino al político). Las fortalezas del modelo meritocrático chino proceden de la construcción de su sólido sistema burocrático desde los tiempos del Imperio, y han sido, asimismo, puestas de relieve por Fukuyama, en su reciente y enciclopédica obra⁵.

En un momento en que las democracias occidentales se encuentran ante retos que no saben bien de qué manera encauzar, con un auge indudable de las expresiones políticas populistas, un hundimiento de las formaciones políticas tradicionales (especialmente de la socialdemocracia) y un cuestionamiento frontal de las instituciones democráticas que comporta una pérdida de confianza ciudadana en el poder, **tal vez no nos queden muchas opciones alternativas. La solución está en demostrar fehacientemente** (no solo con discursos vacuos, sino con hechos) **que el mejor gobierno reside en aquel basado en una arquitectura institucional democrática. Pero, para convencer a la ciudadanía de esa idea**, tal como señalaron Micklethwait y Wooldridge⁶, **no hay otra solución que fortalecer nuestras instituciones públicas y sobre todo hacerlas más eficientes. Y un camino para ello es la Gobernanza.** En estos términos contundentes se expresaban estos dos periodistas del prestigioso semanario *The Economist*: “Los países que puedan dotarse de ‘buena gobernanza’ tendrán muchas más posibilidades de proporcionar a sus ciudadanos niveles de vida decentes. Aquellos que no puedan hacerlo, estarán condenados a la decadencia y la disfunción”.

El elemento diferencial de las sociedades occidentales, por tanto, no **estará** solo en tener una economía competitiva e innovadora, sino además disponer de instituciones públicas que trabajen conjuntamente con el tejido económico, social y cultural por la cohesión, **aportando valor público y marcando un sello de calidad que les dote de una imagen de marca sólida y eficiente, tejiendo confianza recíproca entre la ciudadanía y el poder político** (o si se prefiere, “devolviendo” cuotas de poder y responsabilidad a la propia ciudadanía). **Siendo, al fin y a la postre, mucho más eficientes. Una apuesta por “hacer las cosas mejor”, pero también una apuesta por “hacerlas conjuntamente”, a través de sistemas de Gobernanza inteligente**, es el camino para reforzar las sociedades occidentales y abrir brecha o espacio frente a las economías emergentes del Globo (“reinventar Leviatán”). Si no, nuestras democracias occidentales estarán condenadas a un inevitable declive (o, tal como se ha dicho, a su lacónica transformación en “parques temáticos” poblados preferentemente por una ciudadanía de la tercera y cuarta edad). Esto es algo que debe y puede evitarse. Herramientas hay para ello. Sin esa decidida apuesta por la Gobernanza y por la calidad democrática de las instituciones, las sociedades occidentales estarán condenadas a morir atropelladas por el crecimiento

⁴ *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre oriente y occidente*, Taurus, 2012.

⁵ Ver: *Los orígenes del orden político y Orden y decadencia de la política*, Deusto Ediciones, 2016.

⁶ *La cuarta revolución industrial. La carrera global para reinventar el Estado*, Galaxia Gutenberg, 2015.

desbocado de los países (cada vez menos) emergentes. Y la democracia como forma de gobierno y de civilización correrá serios riesgos.

En todo caso, es preciso subrayar que, hoy en día, **la Calidad de los Gobiernos y de las instituciones es un factor diferencial de primer orden**. Este mismo mes de marzo de 2018 se ha hecho público el **Estudio comparativo correspondiente a 2017** que periódicamente (2010, 2013 y 2017) lleva a cabo la Universidad de Gotenburg, con gran difusión en círculos gubernamentales y académicos, y **que tiene por objeto medir la calidad de los Gobiernos “regionales” en la Unión Europea**, de acuerdo con tres grandes parámetros: Eficiencia en la prestación de servicios públicos; Imparcialidad; y grado de Corrupción (o baja presencia de esta)⁷. Pues bien, **la media del conjunto de las CCAA ha sido negativa, bajando España del puesto 14 en 2013 al puesto 19 en 2017**, situándose en el anteúltimo grupo de países de la UE, de una escala de siete. **Pero la desigualdad en la calidad de los Gobiernos de las CCAA es la nota dominante, pues mientras algunas Comunidades Autónomas como son las de Euskadi, Navarra y Cantabria, han superado sus resultados y están por encima de la media, otras** (especialmente las de mayor tamaño y peso demográfico) **han obtenido malos o muy malos resultados**. En concreto, es importante resaltar a nuestros efectos que **el País Vasco obtiene resultados muy similares a la mayor parte de las regiones francesas y está prácticamente a punto de entrar en el selecto grupo de las “regiones Europeas” de segundo nivel en cuanto a la calidad institucional de sus Gobiernos** (las que superan el 0,7, pues ha obtenido 0,635; un espacio donde están las “regiones austriacas” y buena parte de las “alemanas”).

Estos resultados del estudio realizado ponen de relieve una honda diferenciación entre calidad del Gobierno según los resultados altos o bajos de la escala (desde el 0,653 de Euskadi al - 0,740 de Andalucía) y según también zonas geográficas más o menos marcadas (Norte de la península, salvo Galicia y CCAA del alto y medio Ebro) frente al arco mediterráneo o Canarias. También nos constata que, en nuestro caso, la riqueza de los diferentes territorios no es un dato determinante para la mayor o menor calidad del Gobierno (como tampoco lo es en el caso de las Regiones italianas), pues hay CCAA ricas que suspenden flagrantemente, como es el caso de Illes Balears (- 0,544), Comunidad Valenciana (- 0,446) o Cataluña (- 0,394); mientras que otras calificadas de menos ricas, como Cantabria (0,462) o Asturias (0,220), o con bajo nivel de renta como Extremadura (0,022), ofrecen datos superiores a la media. Veamos comparativamente los resultados globales obtenidos en la *EQI 2017*:

COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON CALIDAD DE SU GOBIERNO SUPERIOR A LA MEDIA	COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON CALIDAD DE SU GOBIERNO INFERIOR A LA MEDIA
1.- Euskadi/País Vasco (0,653)	8.- Comunidad de Murcia (- 0,136)
2.- CF de Navarra (0,502)	9.- Comunidad de Madrid (- 0,222)
3.- Cantabria (0,462)	10.- Castilla-La Mancha (- 0,300)
4.- La Rioja (0,242)	11.- Castilla-León (- 0,326)
5.- Principado de Asturias (0,220)	12.- Cataluña (- 0,392)
6.- Aragón (0,097)	13.- Galicia (- 0,431)
7.- Extremadura (0,022)	14.- Comunidad Valenciana (- 0,446)
	15.- Illes Balears (- 0,544)
	16.- Canarias (- 0,709)
	17.- Andalucía (- 0,740)

⁷ N. Charron/V. Lapuente, *Quality of Government in EU Regions: Spatial and temporal patterns*, Working Papers 2018, Gotenburg. https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1680/1680303_2018_1_charron_lapuente.pdf

III.-

Conviene, sin embargo, no equivocar los conceptos. Antes de hablar sobre qué es la Gobernanza puede resultar oportuno referirse a cómo cabe diferenciarla de otra noción muy próxima como es la de *Buen Gobierno*. La expresión de Buen Gobierno tiene raíces muy profundas. Sin ir más lejos, esa monumental obra de la Ciencia Política que se enunció como *El Federalista*, escrita a finales del siglo XVIII, está plagada de referencias al buen gobierno⁸.

En España la idea de buen gobierno llega tarde y mal. Inicialmente se confunde con la ética pública y se intenta construir una ecuación falsa entre aquella y la noción de buen gobierno. Eso es algo que hizo zafiamente el Título II de la Ley básica de transparencia de 2013. Un desacierto absoluto. Además ubicó topográficamente el buen gobierno en la esfera de lo que es la alta Administración Pública. Lo que también tendría funestas consecuencias, en este caso para la ética pública, pues daba la impresión de que solo cabría predicarla de la zona superior de la Administración y de la propia política. Error de bulto.

El calificativo “bueno” (del cual, todo hay que decirlo, se ha abusado hasta la saciedad) nos pone en la pista de que, efectivamente, hay gobiernos que pueden tener tal atributo mientras que otros se encuadrarían en todo lo contrario. Se habla poco de *mal gobierno*, pero existe, y hay no pocos casos (como ya se ha visto). También hay buena política y mala política, o buena o mala función pública. **Pero eso siempre es un resultado, no una premisa.** Conviene no olvidarlo. **No por (auto) calificarnos como buenos, lo somos o seremos. Hay que demostrarlo, día a día.**

La noción anglosajona de *good government* tuvo inicialmente diferentes dimensiones. Se predicaba que existía un buen gobierno cuando un determinado país tenía una arquitectura institucional que cumplía determinadas exigencias: Elecciones libres y selección de los gobernantes, así como rendición de cuentas; Derechos fundamentales; Estabilidad política y ausencia de violencia; Gobierno eficiente y efectivo; Calidad en la regulación normativa: Garantía del Estado de Derecho; y Control de la Corrupción.

Con el transcurso del tiempo esa noción de Buen Gobierno se fue incrementando con nuevas dimensiones o facetas que la enriquecieron y que, paulatinamente, en países que no son de tradición anglosajona se fueron adosando también a ese concepto que finalmente **se acuñó como “Buena Gobernanza”**, también como superadora (que no sustitutiva, sino complementaria, como expuso Joan Prats) del modelo burocrático y del *New Public Management* (o “Nueva Gestión Pública”).

Hay, sin embargo, mucha confusión y mezcla de conceptos, lo cual nunca es óptimo y llama con frecuencia al desconcierto. Unas veces se habla de Buen Gobierno como noción simple, en otros casos como noción compleja, **en no pocas ocasiones se echa mano de la expresión *Gobierno abierto*** (que tiene también notable parentesco con la idea de Gobernanza en su dimensión exógena) **y, en fin, en fechas más recientes, al menos en nuestro contexto ha ido emergiendo la noción *Buena Gobernanza* o incluso la expresión *Gobernanza inteligente***, como un estadio superior de desarrollo del concepto. Como se puede ver, nos encontramos ante un supermercado de nociones, tal vez con escasa precisión en su delimitación objetiva. Pero, **al menos en Euskadi, desde 2015, la idea-fuerza de Gobernanza** –como luego recordaré- **ha echado raíces en el ámbito de las instituciones públicas vascas y en las del Territorio Histórico de Gipuzkoa.** La Diputación Foral guipuzcoana fue pionera en ese empeño y justo es reconocerlo. En cualquier caso, como nadie está exento de incurrir en confusiones, se está promoviendo desde la Diputación Foral un Borrador de Norma Foral que lleva por enunciado “de Buen Gobierno”. En verdad se trata de una Norma Foral sobre Gobernanza del Territorio

⁸ Ver, por ejemplo, *El Federalista*, FCE, 1998, IV, LXVIII y LXX, entre otros documentos.

Histórico, como veladamente se dice en su propio articulado, pero es un ejemplo sobre cómo la puridad de los conceptos no es la pauta común en nuestro espacio público.

La Gobernanza es una idea con dos décadas a sus espaldas. Arrancó como proyecto auspiciado por las organizaciones multilaterales (Banco Mundial, principalmente) a finales del siglo XX. Su materialización práctica en Europa continental se produjo en 2001 cuando se aprobó por la Comisión Europea el denominado *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, que recogía algunas de las nuevas dimensiones o principios que se insertaron en esa idea. Por ejemplo: transparencia, participación, rendición de cuentas y eficacia. Un foco de atención que el Consejo de Europa amplió en un documento de 2006 titulado *Innovación y Buena Gobernanza*, añadiendo dimensiones tales como la Ética Pública, la Equidad (Igualdad) o la Sostenibilidad medioambiental, por solo aportar tres ejemplos.

IV.-

Pero, expuesto lo anterior, cabe preguntarse de inmediato: ¿Qué es, por tanto, la Gobernanza? Y para ello debo volver a la raíz de los conceptos. Es obvio, como antes decía, que la expresión Gobernanza viene de gobernar. Su parentesco es innegable. Pero la definición más sencilla de tan volátil concepto (pero no por ello menos evidente) la dio Renate Mayntz, cuando expuso que **a través de la Gobernanza se lleva a cabo “una manera diferente de gobernar”**. Tradicionalmente, la acción de gobierno se ha representado a través de una visión vertical descendente, con la autoridad en el vértice y la persona en la base. **La Gobernanza resitúa el concepto de gobierno y lo hace más horizontal, el gobernante ya no decide solo y aisladamente o con personas de su entorno inmediato, sino que busca impregnarse de las propuestas, humores, sensibilidades, ideas y acciones que se generan en la sociedad, en su ámbito geográfico y, sobre todo, en el tejido económico-social y cultural o académico.** Es, por tanto, receptivo al medio y extrae de ese entorno savia para ejercer la acción de gobierno. **El gobierno (la política) comienza a trabajar de forma reticular (o en red) con diferentes actores. Desarrolla asimismo su función en un entorno institucional “multinivel”** (esto es, con diferentes niveles de gobierno que actúan sobre un mismo territorio y una misma población; lo que explica, tal vez, la buena acogida que el concepto ha tenido en Euskadi, dada la densidad de niveles de gobierno existentes). A través de la Gobernanza, por tanto, se redefine el papel de la política como actor institucional, pero asimismo se resitúa el rol de la dirección pública y de la propia función pública. También el de la misma sociedad en su contacto con el poder. O, al menos, eso debiera ser lo deseable.

Uno de los autores que mejor ha encuadrado el concepto de gobernanza es, sin duda, Daniel Innerarity. Aunque viene trabajando sobre esa noción en sus diferentes obras, en su último libro sitúa el problema en sus justos términos. La gobernanza interesa a la sociedad, pero especialmente a la política inteligente; es decir, a aquella política que no quiere transformarse en socialmente irrelevante. **Según este autor** (tesis que resulta muy sugerente), **“surge el concepto de gobernanza como una estrategia para recuperar esa fuerza configuradora y transformadora que la política parece estar perdiendo”⁹.** La gobernanza da cobertura e integra (o pretende hacerlo), por tanto, a realidades que antes quedaban extramuros de la política, pero también ofrece una ventana de oportunidad para que la propia política se renueve. **Por consiguiente, la Gobernanza no puede ser nunca un cliché o un anuncio, debe ser una forma diferente (sin duda, mejor y más eficiente) de gobernar.** Todo lo contrario es mera coreografía.

Y esa idea alude a un cambio radical en el modo de ejercer la política y el propio poder. Ahí viene la dificultad del empeño y la necesidad de que ese objetivo se internalice. También requiere una comunicación activa con la sociedad, que no es otra cosa que una atenta escucha, con canales de

⁹ D. Innerarity, *Política para perplejos*, Galaxia Gutenberg, 2018.

participación abiertos a la ciudadanía y sus entidades, y que todos esos actores exógenos se involucren también de forma efectiva en el impulso, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. **Innerarity lo explica correctamente cuando sitúa a la gobernanza “en un contexto marcado por la globalización y la interdependencia”, que conlleva así una transformación de los poderes públicos que se ven “obligados a transitar desde formas jerárquicas soberanas hacia modalidades más cooperativas”;** o, en fin, también cuando afirma que la Gobernanza representa un vivo ejemplo de “la porosidad entre Estado (o poderes públicos) y sociedad o entre estados y espacio internacional”. La conclusión del autor es meridianamente clara: **“Lo que se ha agotado no es la política, sino una determinada forma de (hacer) la política”.**

La Gobernanza es, por consiguiente, una respuesta conceptual a una sociedad que ofrece cada vez más complejidad, plagada de incertidumbres y hasta cierto punto inmersa en un escenario de liquidez (Bauman). **Evidentemente llegar a implantar efectivamente una política de Gobernanza es un objetivo o, si se prefiere, una meta. Y el camino es largo.** No se cambia la política ni la sociedad por decreto, parafraseando a Michel Crozier. Cualquier proceso de transformación requiere voluntad inquebrantable, sostenibilidad en el tiempo y sortear todo tipo de resistencias, endógenas y exógenas. El camino ya se ha iniciado, ahora se trata de transitarlo e ir quemando etapas. **Nada será fácil. Ni involucrar a la sociedad en ese proyecto colectivo común de Gobernanza, ni tampoco vencer los arraigados hábitos existentes todavía en una cierta política trasnochada o en una función pública tradicional que se encuentran cómodas en su zona de confort. La Gobernanza no es un reto de mandato, es una meta estratégica,** dirigida a crear sinergias estables entre política, administración y sociedad. También a producir mejores resultados.

Como es sabido, **la Gobernanza ha ido incorporándose a la agenda de los poderes públicos vascos, inclusive formalizándose en las estructuras de gobierno. El primer paso lo dio, como ya he recordado, la Diputación Foral de Gipuzkoa, al crear en 2015 el Departamento de Gobernanza y Comunicación con la Sociedad.** Algo que reiteró poco después el propio Gobierno Vasco mediante la constitución de su Departamento de Gobernanza y Autogobierno. Estas decisiones se han plasmado luego en documentos estratégicos, como fueron el *Plan Estratégico de Mandato 2015-2019* de la Diputación Foral de Gipuzkoa y, más recientemente, el *Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020* del Gobierno Vasco. El hecho de que Euskadi, como se ha visto, salga bien valorada en los estudios comparativos de calidad del Gobierno no es circunstancial. Tiene ya cierto recorrido y realizaciones.

V.-

Evidentemente, **con un concepto tan amplio funcionalmente como es el de Gobernanza, al menos en su acepción anglosajona, no resulta operativo trabajar, menos aun en un ámbito institucional y territorial como es el de Gipuzkoa.** Las variables de régimen electoral, derechos fundamentales o garantía del Estado de Derecho, no dependen competencialmente del Territorio Histórico, salvo excepciones (elecciones a Juntas Generales), sino por lo común del Estado o de la Unión Europea.

Interesa, por tanto, focalizar la atención sobre aquellos aspectos o dimensiones de la Gobernanza dónde Gipuzkoa puede aportar valor añadido y marcar diferencia, reforzando así la calidad de sus instituciones y, en consecuencia, transformarse en polo de atracción de talento, empresas, recursos e inversiones, turismo de calidad, cultura, y cualquier otro ámbito que mejore su gestión pública y revierta en beneficio de la sociedad guipuzcoana.

El cambio cualitativo que implica apostar por la Gobernanza supone necesariamente ser conscientes de la implícita tensión y transformación en las instituciones públicas y en la propia sociedad civil que acompaña siempre a la implantación de esa idea. Se debe, pues, abandonar la

zona de confort y compartir las diferencias, construyendo proyecto a través de ellas. La paradoja, puesta de relieve por los autores citados del libro *La cuarta revolución*, es que el sector público se muestra mucho más refractario al cambio y a la transformación o a la innovación que el sector privado. Y eso también se puede observar en el contexto guipuzcoano, si bien la Diputación Foral está liderando algunos proyectos estratégicos que pretenden asimilar la visión de lo público con la mirada intensa y extensa de un sector privado competitivo e innovador (Centro de Ciberseguridad industrial, Polo de Innovación en la atención del envejecimiento y la dependencia, Instituto para el cambio climático, etc.). Esa es la línea.

En cualquier caso, las palabras de esos autores británicos eran muy precisas: “Una de las cosas que más llaman la atención cuando se compara el arte moderno de gobernar con la moderna gestión empresarial, es aún cuán provinciano puede llegar a ser el primero”. Y ese juicio está emitido sobre la realidad del Reino Unido, cuya Administración Pública ha llevado a cabo procesos recientes de adaptación de innegable calado. Bien es cierto que esos mismos autores también ponían el acento en que era en el mundo “local” (en su acepción más amplia) dónde se estaban produciendo las mejores ideas, pues imperaba el pragmatismo, la proximidad a los problemas y, sobre todo, como expuso Michael Bloomberg (a la sazón, Alcalde de Nueva York), porque “los gobernantes locales son responsables de hacer cosas, más que de debatir”. La Diputación Foral, y más aún los ayuntamientos guipuzcoanos, están pegados al terreno, a la realidad. Y eso ofrece una mirada distinta de las cosas.

La idea-fuerza de esta nueva estrategia es la de que “los reformadores de hoy necesitan escoger un puñado de ideas centrales”. No cabe trabajar en la dispersión, sino concentrarse en resultados. La desafección ciudadana hacia las instituciones y la política, requiere mejorar la confianza de la ciudadanía en tales instituciones y exigen un mejor gobierno, pero también involucrar a la ciudadanía y sus entidades en los procesos de toma de decisiones públicas para reforzar esa confianza perdida. Y, como decía Ronsavallon, la confianza es “una institución invisible”, muy frágil. Ganarla cuesta mucho, perderla puede ser cuestión de minutos. Así, la política de Gobernanza que debe liderar la Diputación Foral debe estar basada sobre una serie de ejes:

- **El primero es la Gobernanza Ética o, si se prefiere, la lucha por la Integridad Institucional.** Una tarea en la que ha estado involucrado el gobierno foral durante todo este mandato, con una realización que, en el ámbito de lo público, es la expresión más avanzada existente hoy en día en el conjunto del Estado, aunque con el precedente del pionero *Código Ético y de Conducta de altos cargos* aprobado en 2013 por el Gobierno Vasco. En todo caso, en Gipuzkoa se ha ido más lejos mediante **la construcción de una Sistema de Integridad Institucional de ámbito holístico**, que no solo despliega sus efectos sobre la dimensión interna de la institución (Código de conducta de cargos forales y Código Ético del Empleo Público Foral), sino también sobre la contratación pública y sobre las entidades y empresas receptoras de subvenciones y ayudas. **La idea-fuerza de Gipuzkoa Ejemplar es muy descriptiva: no puede haber unas instituciones íntegras y ejemplares si la ciudadanía, empresas y entidades (tejido asociativo) del Territorio Histórico no beben de los mismos valores.** Como recordaron Longo y Albareda¹⁰, no puede haber política decente donde los ciudadanos no lo sean.
- **El segundo pilar de la Gobernanza es la Transparencia.** También una apuesta decidida del Gobierno foral. Pero ya el Territorio Histórico de Gipuzkoa fue pionero al aprobar en 2014 la primera regulación en Euskadi en materia de Transparencia y acceso a la información. Ahora esa regulación se pretende actualizar por medio de la ya citada Norma Foral de Buen Gobierno (aún en un estado de Borrador). Sobre la Transparencia en la vida pública y administrativa se han puesto demasiadas expectativas. La transparencia es un instrumento. **El mayor valor de la**

¹⁰ *Administración Pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética*, INAP, 2015.

Transparencia es que sirva para el control democrático del poder. Pero ante todo ha de interiorizarse como principio de actuación por parte del Gobierno y de la propia Administración. No resulta fácil pasar de una Administración oscurantista a una Administración de cristal. No hay atajos. Es un camino largo de mejora que ya se ha iniciado y que irá teniendo sus frutos. Pero **el objetivo de la Transparencia efectiva está todavía lejos.** Hay que persistir y la propia ciudadanía guipuzcoana ha de ser exigente y ejercer su *derecho al saber* qué hacen las instituciones, cómo y por qué deciden, en que invierten el dinero público, cómo y en qué lo gastan, etc. Escrutar es la base de la transparencia. También la Gobernanza va unida a la *apertura de Datos*, ámbito sobre el que la Diputación Foral está también trabajando. Aspecto nada menor, como luego se verá, por las implicaciones económicas que el tratamiento de datos conlleva en una sociedad de tránsito múltiple y nunca conocida detal volumen de información.

- **La tercera dimensión de la Gobernanza es la participación ciudadana o la creación de una Administración relacional.** Gipuzkoa es un territorio con honda tradición asociativa y, por tanto, con las bases firmes para que echen raíces los mecanismos de participación ciudadana. No en vano ya en 2010, el Territorio Histórico guipuzcoano fue también pionero al aprobar una vanguardista Norma Foral de Participación Ciudadana. Hoy en día la apuesta por la participación se ha concentrado poner en marcha la herramienta de los presupuestos participativos. Pero este es un punto en el que también queda un largo trecho por recorrer y donde se pueden explorar muchas técnicas y herramientas participativas que están teniendo relativa aceptación en otros contextos comparados y en otras realidades institucionales de Euskadi y de otros contextos. **La democracia deliberativa emerge como un complemento necesario de una democracia representativa que ofrece signos evidentes de agotamiento,** hipotecada por una representación política que muestra a su vez síntomas claros de rigidez y carente de la necesaria ductilidad y adaptación al nuevo escenario. **Los proyectos deliberativos,** que ya aparecieron en la Norma Foral de 2010, **deberían adquirir impulso real, combinados con la técnica del sorteo sobre muestras representativas de ciudadanía al efecto de colaborar con la toma de decisiones de carácter estratégico o de especial importancia;** en cierta medida se trata de fomentar los procesos de *co-creación* en las políticas públicas. También la digitalización puede ser una ventana de oportunidad en este terreno. En todo caso, como expuso en su día Van Reybrouck¹¹, en cualquier proceso participativo de carácter deliberativo y de toma de decisión se trata de dar respuestas correctas a cinco grandes dilemas: a) Tamaño de la muestra; b) Duración del proceso; c) Sistema de selección de participantes; d) Método de deliberación, y e) Dinámica ideal de Grupos. La representación por sorteo parece ser, en efecto, un mecanismo que dota de legitimidad a estos procesos, pero se puede combinar perfectamente con la legitimidad por la elección. Hay, en consecuencia, un amplio terreno para estas prácticas participativas en un futuro, pero asimismo se ha de ser consciente que utilizar estas herramientas no es precisamente un proceso de costes económicos bajos. Ha de existir cobertura presupuestaria para llevarlos a cabo.
- **La rendición de cuentas es, sin duda, el elemento de cierre del modelo de Gobernanza,** y tal vez donde menos se ha avanzado hasta el momento en las instituciones públicas, por su intrínseca dificultad y su solapamiento con la rendición de cuentas de corte tradicional o parlamentario (ante los grupos junteros de la oposición en Juntas Generales). La rendición de cuentas plantea, además, problemas conceptuales importantes en un modelo de Gobernanza (¿quién responde de acuerdos adoptados o promovidos por actores exógenos?). Pero la apuesta de la Diputación Foral por la aprobación de un Plan Estratégico de Mandato en 2015 abre expectativas, de continuarse con esta línea de actuación, de poder **impulsar un sistema**

¹¹ *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*, Taurus, 2017.

de rendición de cuentas basado en datos objetivos (indicadores y evaluación periódica de su cumplimiento) **a través del cual el Gobierno Foral**, ya sea de forma presencial o telemática, **pueda articular mecanismos de control de su propia actividad a lo largo de todo el mandato.**

- Aparte de estas dimensiones de la Gobernanza, no se puede obviar aquí la que tiene que ver con **la eficiencia en los resultados de la gestión**, vinculada en cierto modo también a la rendición de cuentas a través de procesos de evaluación de políticas públicas, pero especialmente centrada en todo lo que comporta la Administración digital de mejora o transformación en los procesos administrativos, así como la simplificación de trámites y la reducción de cargas administrativas, sin olvidar tampoco **la opción por una legislación mejor o legislación inteligente** (*better legislation o smart legislation*) que forma parte de los retos consustanciales ligados con la seguridad jurídica y la creación de entornos normativos menos densos que fomenten el emprendimiento, eliminen cargas administrativas, así como no entorpezcan la inversión y creación de empresas.
- También cabe citar aquí que **la Gobernanza fomenta la creación de redes, no solo con la sociedad civil, sino en particular institucionales.** Algo que pretende dar respuesta a esa **idea de gobiernos multinivel**, que en el caso guipuzcoano se manifiesta principalmente en las instituciones de autogobierno del Territorio Histórico (Juntas Generales y Diputación Foral) y en las entidades locales, aunque no puede perderse de vista el papel del Gobierno Vasco como actor institucional de primera importancia ni tampoco, en un marco de Gobernanza multinivel las relaciones con la Comunidad Foral de Navarra y con los territorios del País Vasco francés, donde los lazos de cooperación y las necesidades de abordar políticas conjuntas son innegables.

En fin, este es un rápido recorrido por algunas de las dimensiones de la Gobernanza, las realizaciones que se han dado ya en Gipuzkoa en algunos de los puntos tratados y, sobre todo, los retos de futuro que a partir de ahora de abren. **Estas diferentes facetas de la Gobernanza requieren para su puesta plena en acción de estructuras gubernamentales y sobre todo administrativas plenamente adaptadas a las exigencias de un entorno en permanente mutación.** Y este es el último punto que pretendo abordar en este trabajo.

No haremos “buena Gobernanza”, buena política o buena administración sino tenemos en cuenta –como dijo Schumpeter- “la idoneidad del material humano”. La calidad de los gobernantes, en palabras de Adam Smith, se concentra en dos atributos: capacidad política y moralidad (“la mejor cabeza junto unida al mejor corazón”¹²). Los directivos y empleados públicos deben, asimismo, acreditar idoneidad profesional, mérito y capacidad. La eficacia y eficiencia de la Administración Pública está en juego. Y cabe detenerse, por tanto, en los retos a los que se enfrenta en estas y otras cuestiones el sector público, particularmente el guipuzcoano, en los próximos años. Hagamos un poco de prospectiva.

VI.-

Ciertamente, como se ha visto hasta ahora, **la Gobernanza se ha ido transformando paulatinamente en una noción sobrecargada.** Confundida, cuando no mezclada, con la idea de buen gobierno, se han ido adhiriendo a la noción de Gobernanza capas varias. Pero **hay un aspecto de esa idea siempre preterido o al menos aplazado:** la transformación organizativa del sector público para adecuarlo a los

¹² *Teoría de los sentimientos morales*, Alianza Editorial, 2013.

retos del momento y los venideros. Es lo que vengo calificando como **Gobernanza intra-organizativa. Una dimensión crucial para que la Gobernanza funcione plenamente.**

La pregunta que cabe hacerse es pertinente: ¿Puede realmente desarrollarse económica y socialmente un territorio sin que los poderes públicos se alineen con los procesos de transformación, innovación o cambio que allí se generan? Ya se ha visto cómo puede haber una economía boyante con un tejido institucional obsoleto, pero ello es y será siempre un lastre para el crecimiento. No hay muchas dudas sobre ese punto, más bien certezas. Hay economías que funcionan en sistemas políticos con baja calidad de Gobierno (como puede ser el caso de Italia o algunas CCAA del arco mediterráneo), pero la pérdida competitiva del modelo resultante es obvia. Un mejor gobierno empuja, sin duda, un crecimiento mayor.

Nadie puede ocultar que **estamos inmersos en un proceso de transformación de magnitudes desconocidas en la historia de la humanidad. Es lo que se viene denominando como la cuarta revolución "industrial", más bien habría que hablar de revolución tecnológica.** Los cambios que se están produciendo y los que vendrán se caracterizan por ser, como expuso Joaquín Nieto¹³, "no solo muy profundos, sino también muy rápidos". Eso es así en todos los entornos del mundo de las organizaciones, no sólo en el ámbito del trabajo (con la anunciada desregulación, la transformación radical de los empleos y la proliferación del trabajo autónomo), sino en la actividad de la economía en su conjunto. **En lo que respecta al Derecho del Trabajo y las relaciones de empleo los cambios que se auguran son radicales**, pues aparte de reducirse a su máxima expresión el trabajo por cuenta ajena y emerger con fuerza la figura del trabajador autónomo, **se agudizará abiertamente el dualismo entre el empleo privado "versus" público, que puede incluso resultar insostenible con el paso del tiempo.** Como ha afirmado gráficamente J. R. Mercader, "constituye un lamentable error pretender la estabilidad y seguridad en una nueva situación en la que nada es estable y seguro"¹⁴. Por tanto, **la cuestión estratégica a resolver es si las Administraciones Públicas** (en este caso la Administración Foral y las administraciones locales guipuzcoanas, así como su sector público dependiente o vinculado), **serán capaces de afrontar con garantías los innumerables retos organizativos y de alteración radical de las relaciones de empleo que se abren en el marco de un escenario de transformación acelerada**, donde los cimientos tradicionales en los que se han asentado tales estructuras se ven removidos por completo. Eso es algo, asimismo, que las empresas guipuzcoanas deberán hacer frente. Pero ahora no toca hablar de ello.

En un **ámbito territorial como es Gipuzkoa, donde el mundo empresarial es altamente innovador y competitivo, con un tejido social muy denso y atento a las transformaciones del entorno, la Administración Pública no puede actuar como convidado de piedra ni como elemento retardatario**, sino que debería alinearse (e incluso liderar) todos aquellos procesos de innovación y cambio que generen perspectivas de desarrollo. **Se están haciendo cosas en esta dirección**, sin duda importantes, como se ha visto. **Pero**, de todos es sabido, que **las Administraciones públicas, por su alto componente burocrático formal, son organizaciones muy poco permeables al cambio, menos aún a la transformación.** Y es aquí donde **hay un reto de magnitudes sobresalientes para los próximos diez/quince años.** Si el sector público mantiene sus estándares tradicionales de obsolescencia, su papel derivará secundario y arrastrará tras de sí a la propia sociedad que dice conducir. Urge, por consiguiente, dar no una sino varias vueltas de tuerca al estado actual de "las máquinas administrativas" (organizaciones burocráticas) con la finalidad de buscar que estas permeen la cultura de la adaptación permanente, actitud que se muestra imprescindible para poder dar respuestas adecuadas a problemas complejos en constante mutación. Gary Hamel, ya vaticinó hace algún tiempo que **solo las organizaciones con capacidad de adaptación sobrevivirían en un entorno de transformación**

¹³ "El futuro del trabajo que queremos y el derecho del trabajo", *IusLabor* 3/2017.

¹⁴ J. R. Mercader, *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Tirant lo Blanch, 2017.

continua. No en vano la capacidad de adaptación es una de las "habilidades que pesan" en las capacidades exigidas a los nuevos empleados o directivos.

El sector público se enfrentará a múltiples retos en un futuro inmediato y mediato. En una reflexión tan breve como esta no puedo abarcar un tema tan inmenso como el citado. Pero sí, al menos, **se puede abrir el debate en torno a tres retos que las administraciones públicas deberán hacer frente en los próximos años** si no quieren caer en el pozo de la irrelevancia: **a) la digitalización; b) el envejecimiento de plantillas y el relevo intergeneracional; c) así como la irrupción en el sector público de la robótica y de la inteligencia artificial.**

Realmente, estos tres temas tienen secuencias temporales diferentes. La digitalización ya está con nosotros y sus efectos serán inmediatos. Ya lo están siendo. El envejecimiento de plantillas y el relevo intergeneracional es un problema aparentemente coyuntural si bien con impacto estructural evidente, que se proyectará principalmente durante los próximos diez/doce años. Y las consecuencias que puedan generar la robótica y la IA sobre el ámbito administrativo público serán manifiestas, por mucho que difieran sus efectos durante los próximos veinte años, generando un cambio radical de escenario con consecuencias aún imprevisibles. Veamos sucintamente todas estas cuestiones.

La digitalización está en la agenda, en el caso de la Administración Pública por imperativos fácticos y normativos (Ley 39/2015), aunque estos últimos son siempre los que desgraciadamente sirven de palanca a un sector público renuente por naturaleza al cambio. Pero **hasta ahora el foco de la digitalización del sector público se ha puesto en dos retos inmediatos: digitalizar los expedientes (procedimiento) e implantar la tecnología necesaria para tramitar electrónicamente** y caminar hacia una Administración de papel 0, que sea además interoperable. Esta filosofía presupone además que buena parte del tejido empresarial está plenamente digitalizado y en condiciones de interactuar con las organizaciones públicas. Ni es verdad esto último (al menos en la pequeña empresa o microempresa, donde hay costes de relación digital con la Administración importantes y más que los habrá) ni tampoco que las Administraciones Públicas ofrezcan, hoy por hoy, facilidades reales para tramitar con ellas electrónicamente la inmensa mayoría de los trámites.

Mucha menos atención se ha prestado a la incidencia que la digitalización tendrá sobre la transformación de puestos de trabajo (alteración radical de tareas y cambio funcional, así como inevitablemente la amortización de algunos de esos puestos de trabajo). **Los impactos organizativos de la digitalización en la Administración Pública están aún por identificar.** El viejo modelo de estructuras organizativas y de relaciones de puestos de trabajo sigue pesando como una losa sobre las Administraciones Públicas. Rigidez suma, cuando lo que se necesita es flexibilidad y adaptación. **Aún así, ya se pueden identificar algunos impactos de la digitalización sobre la sociología del trabajo.** July Wacjman, en un sugerente libro, se hace eco de un concepto que tiene calado: la "permeabilidad fronteriza". Según esta autora, con un enfoque ciertamente optimista de la digitalización, **las máquinas liberan tiempo y el "reloj industrial" (la vieja jornada) ya no sirve: "el tiempo del hogar y el tiempo de trabajo han perdido sus fronteras"**¹⁵. Algo de lo que ya advirtió Byung-Chul Han en algunas de sus obras¹⁶. **La Administración Pública también se verá afectada necesariamente por esos imperativos condicionantes. El teletrabajo se debería imponer,** al menos en algunas actividades, aunque esa modalidad está costando mucho implantarla y, sobre todo, articular sistemas efectivos de control.

¹⁵ J. Wacjman, *Esclavos del tiempo. Vidas aceleradas en la era del capitalismo digital*, Paidós, 2017.

¹⁶ Ver, por ejemplo: *La sociedad del cansancio* y *En el enjambre*, ambas obras editadas por Herder, 2012 y 2104, respectivamente.

Los estudios de prospectiva que tienen por objeto el impacto de la revolución tecnológica sobre el empleo nos aportan, por ejemplo, algunas aproximaciones que pueden tener interés. Así en un reciente estudio de PwC editado en el Reino Unido¹⁷, se determina que el primer impacto de la digitalización sobre el empleo será muy débil a corto plazo (2020), sobre un 4 por ciento (centrándose además sobre ámbitos como el ámbito financiero, información y comunicación, etc.). Sin embargo, este estudio trata de forma colateral los impactos sobre la Administración Pública, cuyas secuelas más relevantes se sitúan a medio (2025) y largo plazo (2035). La ola inicial del algoritmo no parece que tendrá consecuencias traumáticas en un primer estadio sobre las organizaciones públicas, pero sí cabe considerar que tal proceso conllevará algunos impactos estructurales aún incipientes (especialmente sobre puestos de trabajo y procesos). Otra cosa será, como veremos después, los impactos mediatos y de largo plazo, que serán previsiblemente mucho más serios.

Aún así, como he indicado, el marco normativo empuja. No solo la Ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, sino también (de forma inmediata, desde el próximo 25 de mayo de 2018) la plena aplicabilidad del Reglamento General de Protección de Datos, que plantea un cambio de paradigma en el proceso de tratamiento de datos, también en el sector público. Este nuevo marco regulador de los datos personales tendrá algunos efectos inmediatos, como es sin duda la necesidad (obligación inexcusable cuando se trate de autoridad u organismo público) de crear en el sector público la figura del *Data Protector Officer* ("Delegado de Protección de Datos"), así como la necesidad de llevar a cabo evaluación de riesgos de carácter preventivo en aquellos tratamientos que puedan poner en peligro la protección de datos personales (especialmente, aunque no solo, datos sensibles) y el reforzamiento de los poderes de las autoridades de control de datos personales (en Euskadi, la Agencia Vasca de Protección de Datos).

Sin duda la revolución tecnológica se caracteriza por la importancia que los *datos* adquieren en la propia economía. Se ha dicho así que los datos son el petróleo de la economía digital, pero eso no es verdad, pues -tal como afirma Franklin Foer¹⁸- "los datos son infinitamente renovables, no son finitos como el petróleo". La amenaza de los datos a la identidad es obvia. Uno de los principales asesores de una las grandes empresas monopolísticas de Internet, Eric Schmidt, lo reconocía con toda crudeza: "Sabemos dónde estás. Sabemos dónde has estado. Podemos saber más o menos lo que estás pensando".

Los datos empujarán el crecimiento económico, no cabe dudar de ello. Pero también son un desafío real y tangible a la privacidad, aunque ya hay quien dude que en la era de Internet y de las redes sociales tal derecho a la intimidad tenga vigor alguno. La solución, como apunta Luc Ferry en su recomendable obra¹⁹, pasa inevitablemente por la regulación. Y de ahí la importancia que tuvo la aprobación del Reglamento Europeo de Protección de Datos de 2016, una disposición normativa que, dada su naturaleza jurídica, se aplicará uniformemente (a partir del 25 de mayo de 2018) con carácter general en todos los países de la Unión Europea. Un paso adelante, sin duda oportuno y necesario. Habrá que seguir en esa línea.

El siguiente reto con el que se enfrentará el sector público guipuzcoano es el enorme envejecimiento de plantillas (aparte del envejecimiento en sí de la propia población) y, por tanto, el relevo generacional que se producirá en de los próximos años. La media de edad de los empleados públicos forales está por los 52 años, aproximadamente. Además la entrada de la mayor parte de los empleados públicos se produjo en determinadas oleadas temporales, por lo que cabe presumir que las

¹⁷ PwC, *Will robots really steal our jobs? An international analysis of the potencial long term impact of automation*, 2017.

¹⁸ *Un mundo sin ideas. La amenaza de las grandes empresas tecnológicas a nuestra identidad*, Paidós, 2017.

¹⁹ *La revolución transhumanista*, Alianza Editorial, 2017.

jubilaciones se producirán también por *packs*. Y, por tanto, en masa. **Ello plantea un primer problema que es la gestión del conocimiento que se perderá, sobre todo en los puestos estratégicos de la organización**, así como se suscita el problema sobre cómo reponer ese conocimiento que, si no se adoptan medidas de transferencia, se verá amortizado. **Pero ese dato objetivo (envejecimiento de plantillas) también abre otras muchas incógnitas**: ¿los puestos de trabajo que requerirá en un futuro mediato la Administración Pública son los que hoy en día constan en sus plantillas o en sus relaciones de puestos de trabajo?, ¿cómo cruzar la demanda de servicios públicos previsible en un futuro (por ejemplo, en los ámbitos de tecnología especializada, en servicios de asistencia a la tercera edad o en otros ámbitos que exijan necesidades de personal) con las plantillas existentes actualmente? Veremos claramente cómo buena parte de los puestos de trabajo actualmente existentes serán objeto de una profunda mutación, cuando no de la simple y llana desaparición. **Sin embargo, paradójicamente, el envejecimiento de plantillas abre una ventana de oportunidad para descargar a las organizaciones públicas de empleos que no tendrán acomodo en la revolución tecnológica que más tarde o más temprano se impondrá en la Administración Pública**. No cabe descartar esta vía.

Hay que tener en cuenta, como también ha recordado J. R. Mercader, que con la revolución tecnológica emergerá una figura nueva que él denomina como de **los permanentes inempleables, personas muchas de ellas cualificadas (otras no) que no encontrarán empleo o que si lo tuvieran no se podrán adaptar a los cambios tecnológicos que sufrirá el mundo del trabajo**. La rápida obsolescencia de conocimientos y destrezas es mucho más difícil de paliar cuando la fragilidad de la edad dificulta ese aprendizaje y adaptación. Esto puede producirse en la Administración Pública de no adoptarse medidas estratégicas que al final de este trabajo se enuncian.

A todo lo expuesto anteriormente se une un dato mucho más contingente. **Los efectos que el largo ciclo de contención presupuestaria como consecuencia de la profunda crisis económica que se abrió en 2008, ha tenido sobre el empleo público**. En realidad, todos ellos han sido demoledores: por un lado, tras el cierre de las ofertas de empleo público, **el talento joven no se ha incorporado al sector público** (las personas de menos de treinta años son prácticamente inexistentes en el empleo público y las pocas que hay tienen la condición de personal interino o temporal); por otro, consecuencia de lo anterior, **se ha producido un envejecimiento más acusado de las plantillas**, lo que abre algunas paradojas, tales como que quienes tienen que liderar procesos de transformación digital son personas con herramientas y cultura de digitalización muy bajas (por la edad); y, en fin, consecuencia también de lo expuesto, se ha generado **una multiplicación del personal temporal en el empleo público**, con los costes (directos e indirectos) que tendrá "estabilizar" a ese amplio colectivo con preferencia a la captación del talento joven que, dado el perfil de las pruebas de acceso, no podrá competir nunca en situación de paridad: los años de ejercicio del empleo público temporal tendrán, con toda seguridad, un peso determinante. No es un problema sencillo de resolver.

El envejecimiento gradual de las plantillas del sector público abre, en efecto, un sinfín de problemas, que solo un planteamiento estratégico adecuado de recursos humanos podrá prever e ir resolviendo paulatinamente y de forma ordenada. Pero **la renovación intergeneracional en el empleo público también debe ser una palanca para la transformación de unas anquilosadas y formales políticas de gestión de personas en el sector público**. Se debe repensar profundamente el sistema de acceso, formar en valores públicos a quienes ingresen, rediseñar las políticas formativas y fomentar el autoaprendizaje en el puesto (básicamente en herramientas tecnológicas), ofrecer expectativas de desarrollo profesional en el sector público y sobre todo evaluar sus resultados y el desempeño de su gestión, por no insistir en la necesidad de reforzar el principio de mérito tanto en el acceso como en la provisión, en particular de aquellos puestos con responsabilidades directivas en el sector público: las personas que lideren el sector público del futuro no pueden ser analfabetos en tecnología digital, han de ser los mejores en este campo y esa competencias no las proveen los actuales sistemas discrecionales

de designación o nombramiento de altos funcionarios o de cargos públicos. Hay que caminar paulatinamente a la profesionalización de los estratos directivos de la Administración Pública, como han hecho otros muchos países (recientemente Portugal). **Refundar el empleo público sobre bases nuevas es algo que se puede hacer aprovechando esa marcha generalizada de aquellas "viejas glorias" educadas en un patrón tradicional y apostar así por la incorporación de talento joven**, euskaldún, con conocimientos sólidos de otros idiomas y con perfiles tecnológicos, que son los que va a requerir el sector público en los próximos años.

Gary Hamel, en sendos libros publicados en 2008 y 2012²⁰ hacía hincapié en la jerarquía de capacidades de los empleados de las organizaciones del siglo XXI, entre las que resaltaba por orden ascendente las siguientes: obediencia; diligencia; experiencia; iniciativa; creatividad; e implicación (pasión). A su juicio, las tres primeras por la escala baja no ofrecen en estos momentos ningún valor añadido para las organizaciones, se daban por descontadas. **Lo que diferenciará a las organizaciones del futuro será disponer de personal implicado, creativo y con iniciativa. Pues bien, en el sector público estas últimas capacidades son frecuentemente ignoradas en toda "política" de gestión de personas.** No se valora, e incluso se discrimina salarialmente, la mayor o menor implicación, creatividad o iniciativa. Desarrollar por parte de los propios empleados estas capacidades en el sector público puede ser objeto de marginación o de incompreensión absoluta. Y eso no puede seguir siendo así. **Las políticas de gestión de personas en el ámbito público exigen ser repensadas completamente. El tiempo pasa. Y los resultados cada día son más frustrantes.** Una combinación de circunstancias como son la debilidad del empleador, una indisimulada resistencia al cambio de los sindicatos del sector públicos y la acomodación a lo existente por una parte de los empleados públicos, al margen de un desconocimiento absoluto de la ciudadanía sobre lo que realmente pasa intramuros de la Administración, nadan en contra de cualquier proceso de transformación en esta materia. Y no son resistencias menores, precisamente.

No obstante, por mucho que se empeñen los diletantes y resistentes, en los próximos años la revolución tecnológica transformará en viejas muchas de esas prácticas. Los empleados del futuro (también los empleados públicos), presumiblemente jóvenes, deberán disponer de herramientas digitales actualizadas y con elevada capacidad de adaptación y formación o de autoaprendizaje en el puesto de trabajo (*On-the-job training*), acreditar que poseen aquellas herramientas más blandas (*Softer skills*), tales como asertividad, creatividad, empatía, resolución de problemas, flexibilidad y adaptación. Pero, especialmente la cantera de cuadros técnicos que requerirán las organizaciones públicas, al igual que el sector privado, se desplegará sobre una serie de ámbitos profesionales (*STEM subjects*), que son principalmente los siguientes: Ciencias, Ingeniería, Salud, Electrónica, Informática, Arquitectura. Todo ello además con la exigencia de que ese nuevo personal técnico haga suyas asimismo las denominadas como *T-shaped skills*: una formación profunda en un área de especialización, pero versatilidad para aplicarla a cualquier materia. La polivalencia y la adaptación son las exigencias del futuro, también en el empleo público. **El problema real para el sector público radica en cómo captará todo ese imprescindible conocimiento tecnológico y cómo lo incorporará a sus estructuras organizativas. Ante la rigidez actual del modelo de empleo público se impondrá, al menos a corto plazo, la contratación externa, con la dependencia y captura de conocimiento experto que ello implica. Y esa contratación no será en muchos casos tanto a empresas como a "trabajadores autónomos", que –como reconoce Salvador del Rey²¹– será la figura emergente en los próximos tiempos y, además, con inevitable impacto en el ámbito de prestaciones tecnológicas en el sector público, lo que requiere repensar profundamente todo el actual marco normativo regulador del trabajo autónomo y de la propia contratación pública.**

²⁰ *El futuro del Management*, Paidós, 2008 y *Lo que ahora importa*, Ediciones Deusto, 2012.

²¹ "Sobre el futuro del trabajo: modalidades de prestaciones de servicios y cambios tecnológicos", *IusLabor* 2/2017.

Se objetará a lo anterior que el sector público seguirá prestando servicios de atención directa a las personas, y que estos **ámbitos o sectores** se verán **menos afectados por la revolución tecnológica** en marcha, como por ejemplo **los servicios de carácter asistencial, educativo o de salud, aparte de los propios de seguridad y prevención**, lo que requerirá disponer de plantillas propias. Esto es verdad. A corto y medio plazo (2025) tales servicios no sufrirán un proceso de reconversión como consecuencia de la Administración digital ni de una automatización de carácter débil aún, **pero a largo plazo los impactos que sobre esos mismos ámbitos sectoriales tendrá la revolución tecnológica (en particular el siguiente estadio de la IA) serán importantes, aunque mucho menores que los que afecten a puestos de gestión**, contabilidad, de mera tramitación administrativa o de informe o propuestas de resolución (que podrán ser confeccionadas fácilmente y en mucho menor tiempo por "máquinas inteligentes", aunque tales tareas mecanizadas requieran ser "supervisadas" finalmente por humanos).

Evidentemente, también se podrá objetar que **tales escenarios que estoy dibujando se proyectan sobre un futuro mediano o a largo plazo**. Siempre queda **la tentación de sobrevivir con lo que tenemos**. Ya vendrá alguien después a arreglar los problemas. Esta tendencia a procrastinar es una característica muy singular de la política y de la función pública en este país. **La Administración Pública, de forma inconsciente, se apropia de ese verbo ("procrastinar") y aplaza sine die el análisis y resolución de aquellas cuestiones que son estratégicas o trascendentales y más aún difiere en el tiempo cualquier tipo de soluciones**. Los problemas se dejan pudrir. Ya vendrá "alguien" a resolverlos. Y cuando llega la hora explotan, pero la bomba es siempre de efectos retardados y tanto el responsable público como el funcionario confían en su fuero interno que los efectos de la deflagración no le alcancen; dicho de otro modo: que él ya no esté. Vano consuelo. **Esos aplazamientos intemporales y esa debilidad decisiva termina pasando factura a toda la sociedad**. Piénsese, por ejemplo, en la suicida política del sistema de pensiones en los últimos años: aparte de vaciar la caja del sistema, no se han adoptado ningún tipo de decisiones estratégicas, cuando el problema es real y tangible, además se agrava cada día que pasa, pero sobre todo será de dimensiones estratosféricas en los próximos años (cuando la generación del *baby boom* pretenda acceder a las prestaciones de jubilación). Demagogia e incompetencia se suman en estos procesos. Por tanto, **la mejor receta es prepararse para amortiguar al menos los impactos más previsibles y por tanto adoptar medidas inteligentes que los impidan o atenúen. Eso también es la Gobernanza inteligente**, pues si queremos aplicar una Gobernanza estúpida, mejor dejarlo.

Los efectos más profundos de la revolución tecnológica sobre la Administración Pública (así como sobre el ámbito empresarial y económico) **vendrán de la mano del binomio robotización/Inteligencia artificial**, ambos términos complementarios o indisolublemente unidos. Por razones de espacio no me adentraré aquí en el apasionante debate intelectual que tensa los dos polos o visiones del problema. Por un lado, la visión "optimista" y, por otro, la "pesimista". En todo caso, si alguien quiere tener una correcta perspectiva del problema, además muy equilibrada, le sugiero la lectura de la obra antes citada del filósofo Luc Ferry. Este autor confronta el "ideal terapéutico" con el "ideal de la perfección". O la tensión entre "reparar" y "aumentar". Parece que el acrónimo NBIC se impone: **La nanotecnología, la biotecnología, la informática de Big Data y el Conocimiento vinculado a la Inteligencia Artificial, "van a generar más cambios en los próximos cuarenta años que en los cuatro mil anteriores"**, como dice ese autor.

Y esos profundos cambios abrirán un sinfín de retos, pero también se inaugurará un tiempo de tensiones extraordinarias. El transhumanismo radical produce vértigo. Realmente esa pretendida simbiosis entre el hombre y la máquina solo conduce al "posthumanismo" o al "antihumanismo". Jean

Staune lo dijo de forma precisa²²: "Si fuera posible realizar una máquina que sea en todo punto equivalente a un ser humano, las consecuencias serían asombrosas y terroríficas". Ciertamente, si atendemos al juicio fundado de dos científicos consagrados del campo de la IA, López de Manteras Badía y Meseguer González²³, ese horizonte de fusión entre "hombre y máquina" está aún muy lejano, de momento hay que apostar por la complementariedad y no por la sustitución. **La IA débil o especializada (la que realiza tareas que requieren inteligencia) ha tenido un fuerte desarrollo, mientras que la IA fuerte o general (la que permite replicar la inteligencia humana mediante máquinas) está lejos de alcanzarse.** La explicación, a juicio de estos autores, es muy clara, pues consiste en la dificultad de dotar a las máquinas de conocimientos de sentido común. **Aún así, los riesgos están allí**, por lo que todo este mundo abre un amplio abanico de problemas éticos de no fácil solución y que, más temprano que tarde, habrá que afrontar.

Pues bien, **todo esto por fuerza (o por la naturaleza de las cosas) terminará afectando al sector público, además de forma profunda e inevitable.** Y para analizar brevemente los impactos que la revolución tecnológica puede tener sobre el empleo del futuro, es oportuno **retomar el ya citado Informe de PwC titulado *Will robots really steal our jobs? Allí se nos dice que los impactos a medio plazo (2025) sobre el empleo serán muy importantes, pues pueden alcanzar en torno al 20 por ciento, pero afectarán principalmente a empleos que requieran educación media (25 por ciento de afectación) o baja (20 por ciento), mientras que los empleos cualificados se verán menos afectados (10 por ciento) en ese primer momento.*** También el impacto sobre los empleos ocupados habitualmente por las mujeres será mayor, al menos al inicio. Luego los empleos más relacionados con actividades varoniles perderán mucho más espacio porcentual (por ejemplo, construcción, transporte, etc.). En efecto, en ese medio plazo, se verán fuertemente afectados muchos empleos manuales, que desempeñen tareas rutinarias o de gestión. **En España, según ese estudio, los impactos porcentuales a medio plazo (2025) serán similares al resto (media del 20 por ciento).**

Más consecuencias inicialmente traumáticas sobre el empleo público tendrá la revolución tecnológica a largo plazo (2030-2035), donde ese estudio de prospectiva nos sigue dando porcentajes ya más preocupantes, pues superan en algunos casos el 30 por ciento de empleo afectados del total (en España, se moverían entre un 30 y un 33 por ciento). La inicial afectación a las tareas da paso así a una afectación directa a los empleos. **Y esta vez quienes más sufrirán serán los empleos de baja cualificación (casi el 50 por ciento de afectación total), mientras que los empleos de educación media tendrían una afectación importante (35 por ciento), siendo una vez más los empleos superiores los que se verán con menos riesgos se desaparecer (en torno a un 10-15 por ciento).**

Quizás esta información en frío no nos diga mucho, menos aún en su traslado al sector público. Y para ello es mejor contrastarla con la afectación a sectores de actividad en los que se mueve la Administración Pública. Por ejemplo, **en un estadio final a largo plazo (2030-2035) se estima que la afectación a los empleos dedicados a servicios administrativos podrá alcanzar en torno al 40 por ciento, mientras que los propios de la Administración Pública el porcentaje se mueve alrededor del 35 por ciento.** Son porcentajes altos, mayores por ejemplo de los que afectan a sectores como Información y Comunicación (que se mueven en torno al 28 por ciento) o de los Profesionales y técnicos (26 por ciento), y muy superiores a los del sector Salud (20 por ciento) o Educación (10 por ciento).

Lo que sí se puede concluir del somero análisis de estos fragmentarios datos traídos a colación, es que **las Administraciones Públicas, tanto en lo que afecta a su estructura como a los perfiles de sus puestos de trabajo, se verán enormemente irrigada por la revolución tecnológica y por los**

²² *Les clés du futur. Réinventer ensemble la société, l'économie et la science*, Plon, 2015.

²³ *Inteligencia Artificial*, Catarata, 2017.

procesos de automatización derivados de la aplicación de la Inteligencia Artificial. Hay dudas serias de que incluso puestos de trabajo de técnicos de gestión o de administración, así como todos aquellos puestos de trabajo técnicos con perfil tramitador, de informe o propuesta, puedan tener futuro efectivo en el sector público en un horizonte de diez o quince años. Al menos sus tareas se verán claramente alteradas. Al margen de las dudas que puedan plantear los casos antes citados, es evidente, en todo caso, que los puestos instrumentales, administrativos o de tramitación y otros muchos que desarrollen tareas de esa misma naturaleza, serán fácilmente sustituidos por máquinas y, por tanto, tienen “los años contados”. Como reconoció Frederic Laloux, hasta las profesiones vinculadas con la abogacía o con el Derecho, “sienten la presión ahora de que existen algoritmos inteligentes capaces de buscar la jurisprudencia de casos, evaluar y resumir los resultados”²⁴. Por eso, ante ese escenario futuro descrito, **una pregunta que cabe hacer es si tiene algún sentido que las Administraciones Públicas incluyan en sus ofertas de empleo público de los próximos años puestos de esta naturaleza llamados a desaparecer a medio plazo que, caso de ser cubiertos por personas jóvenes, deberían proyectar su vida profesional en el sector público por un espacio temporal de cuarenta años, cuando la vida efectiva de sus funciones y tareas no será superior a diez años.** Así, cabe afirmar que esta política de personal conducirá a la multiplicación de problemas nuevos de difícil solución si las personas reclutadas no se adaptan a los acelerados cambios tecnológicos que se producirán. Lo expuse hace unos meses en una entrada: de no llevar a cabo una política adecuada de previsión de efectivos, las organizaciones públicas pueden convertirse “en una suerte de asilos o centros de beneficencia de empleados públicos sin (apenas) tareas o (de) legiones de funcionarios inadaptados a las exigencias tecnológicas del momento”²⁵. Por consiguiente, **las Administraciones Públicas deben alterar profundamente su política de selección de personas y sobre todo demandar aquellos perfiles profesionales que son los que deberán convivir con la revolución tecnológica en las próximas décadas.** Renovarse o morir, sería el dilema al que se enfrenta el sector público del futuro.

Según ha analizado recientemente Carles Ramió²⁶, **la Administración del futuro tenderá a ser más pequeña y deberá ser mucho más cualificada o tecnificada.** Y el punto de partida para alcanzar esos objetivos es sinceramente muy malo. La costra de resistencia del sector público es densa y extensa. Y es verdad, asimismo, que todos estos impactos de la revolución tecnológica se proyectarán sobre un espacio donde se concentra una alta sensibilidad emocional y existencial como es el empleo público. O dicho de otra manera: **las personas, base de las organizaciones públicas, así como las organizaciones sindicales del sector público, pueden ver todo este proceso más como amenaza que como oportunidad.** Y, bajo esas premisas, pueden proliferar las tendencias a adoptar posiciones próximas al viejo *ludismo*, si bien revestidas de formas de nueva generación. Pero, de hacerse, sería una resistencia banal. Hay que hacer mucha pedagogía en este punto y con ese colectivo. Aunque también se ha de ver la cara amable del problema, que también la tiene. **Algunas lecturas optimistas vienen ratificando que la revolución tecnológica implicará, como todas las revoluciones anteriores, mejoras económicas innegables, crecimiento del PIB y reducción final del número de desempleados.** En efecto, tal como reconoce un estudio elaborado por ADEI sobre *El futuro del trabajo*, “el progreso tecnológico puede elevar sistemáticamente la riqueza y el número de empleos” (con incrementos del PIB en España del actual de 24.000 € a 33.000 € en 2030, fijando entonces la tasa de desempleo estructural en el 7 por ciento). Frente a esta mirada optimista se encuentra la pesimista, que anuncia una destrucción sistemática de empleos y la imperiosa necesidad de implantar una renta básica universal como medio de amortiguar los previsibles letales efectos.

²⁴ F. Laloux, *Reinventar las organizaciones*, Arpa, 2016.

²⁵ Ver: <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/12/02/el-empleo-publico-ante-la-digitalizacion-y-la-robotica/>

²⁶ *La Administración Pública del futuro. Horizonte 2050*, Tecnos, 2017.

En realidad, **la mirada actual frente al fenómeno de la revolución tecnológica se ha focalizado más en la potencial sustitución de tareas y empleos por las máquinas inteligentes, pero quizás no se ha detenido suficientemente** la atención sobre estas otras visiones (más "optimistas"), que hacen mayor hincapié **en que esta revolución tecnológica**, como todas revoluciones industriales anteriores, **comportará también una suerte de destrucción creativa**, en términos del insigne economista Schumpeter.

La revolución tecnológica puede encuadrarse en ese esquema schumpeteriano, pero con algunas singularidades. Bien es cierta que es, como dijo el autor austriaco, un ejemplo de "revolución incesante con acontecimientos discontinuos", superada una y otros por lapsos de relativa calma (algo que en el caso de la revolución tecnológica es más difícil de justificar, pues el proceso es de aceleración constante). Pero lo relevante es que **ese proceso de destrucción creativa –como sancionó Schumpeter– es la clave del capitalismo y conlleva un fenómeno de "destrucción ininterrumpida de lo antiguo y una creación continua de elementos nuevos"**.

Pero este proceso ni es armónico ni está temporalmente organizado, pues "cada elemento tarda un tiempo considerable en revelar sus verdaderos rasgos y sus efectos definitivos". Como concluía el autor austriaco, estos fenómenos "hay que verlos dentro del vendaval perenne de la destrucción creativa"²⁷.

Como bien puede intuirse estos procesos de transformación, sobre todo mientras se ajustan las placas tectónicas que ha removido el proceso de destrucción creativa (ajuste que puede durar años o décadas) tiene sus ganadores y perdedores. Así se ha puesto de relieve en una serie de interesantes estudios dirigidos por Carlos Ocaña y recogidos en una obra colectiva²⁸.

El problema que tiene la Administración Pública para llevar a cabo esos ajustes tan drásticos que el nuevo escenario tecnológico anuncia, radica principalmente (a diferencia del mercado del empleo privado) **en su enorme rigidez estructural y su anquilosamiento normativo**. En consecuencia, abordar tales efectos requiere disponer de visión, así como de una planificación estratégica de indudable profundidad y escalar medidas adecuadas para lograr que el tránsito enunciado (e inevitable) se haga con los menores costes y en términos de mayor eficiencia, tanto de gasto como en los apartados de personal y funcionales, en términos de mayor eficiencia. **Llevar a cabo esta estrategia representa superar la visión de corto plazo que tiene la política (centrada en el próximo proceso electoral y, todo lo más, en el próximo mandato) y alinear correctamente la Política con la Gestión para alcanzar tales retos**²⁹. Todo ello implica un enorme reajuste organizativo y estructural (de puestos de trabajo y de sus respectivos perfiles). **Y para tener éxito es un objetivo que debe ser compartido por todas las fuerzas políticas del territorio y por todos los agentes sociales. No hay otra vía. Ahí radica la solución (también la dificultad) al problema expuesto: buen diagnóstico, una correcta articulación de medidas de choque y de propuesta a medio-largo plazo, así como un pacto político y social por hacer frente a la revolución tecnológica en el sector público**. Si el sector público del Territorio Histórico de Gipuzkoa quiere liderar y ser elemento tractor de este complejo escenario que se abre con la revolución tecnológica, no hay otra vía. No la busquen. Y, si no se transita ese camino, el diagnóstico que hiciera en su día Kenneth Rogoff podría cumplirse: "A menudo los sistemas pueden sostenerse más tiempo del que pensamos, pero terminan desplomándose mucho más rápido de lo que imaginamos"³⁰.

²⁷ *Capitalismo, socialismo y democracia*, vol. I., Página Indómita, 2015.

²⁸ *La transformación digital de la economía*, Catarata, 2017.

²⁹ Sobre esta cuestión, me he ocupado recientemente en el trabajo: <https://revista.cemci.org/numero-36/tribuna-2-alineamiento-politica-gestion-en-los-gobiernos-locales-marco-conceptual-y-algunas-buenas-practicas>

³⁰ Citado por F. Laloux, *Reinventar las organizaciones*, cit.

Y no me gustaría cerrar esta contribución sin un brote de optimismo. Para ello nada mejor que citar a un indispensable pensador como es **Karl Popper**, que cierra su extraordinaria obra sobre *La sociedad abierta y sus enemigos*, con este importante mensaje: **“En lugar de posar como profetas debemos convertirnos en forjadores de nuestro destino. Debemos aprender a hacer las cosas lo mejor posible y a descubrir nuestros errores”**. Este es, en efecto, el camino. Y esa forma de actuar es propia también de la **Gobernanza**, aunque cuando Popper escribió ese libro (allá por el año 1944) tal concepto ni se atisbaba en el horizonte. Mente preclara, con visión de futuro. Algo de lo que hoy en día escasea.

CUATRO CUESTIONES ABIERTAS PARA EL DEBATE

1.- Parece obvio que nos encontramos inmersos en un contexto de desconfianza ciudadana hacia la política y los políticos, aunque –por lo que respecta a la actuación de las instituciones forales o prestación de servicios- la valoración de la ciudadanía es razonablemente buena.

Cabría, por tanto, plantear algunas cuestiones al respecto:

- a) *¿Cómo se podría superar esa brecha de desconfianza entre la ciudadanía y sus responsables públicos o institucionales?*
- b) *¿Podría ser la (Buena) Gobernanza un medio para evitar esa sangría de pérdida de confianza y reforzar la legitimidad de las instituciones?*
- c) *¿Cómo debería implicarse la ciudadanía guipuzcoana y sus entidades en ese proceso?*
- d) *¿Por qué puede ser rentable socialmente impulsar y desarrollar una política de Gobernanza?, ¿Cómo cree que revierte a la ciudadanía?*

2.- Resulta importante, según lo expuesto, el papel del Sector Público en el desarrollo y cohesión, así como en el proceso de transformación del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Sobre este tema puede ser oportuno reflexionar individual o conjuntamente en relación con una batería de cuestiones:

- a) *¿Es actualmente el Sector Público un elemento tractor del proceso de transformación del territorio?*
- b) *¿Advierte alguna diferencia sustantiva entre el papel del Sector Público y del Sector Privado (o del Tercer Sector) en esos procesos de transformación?*
- c) *¿Cómo se podrían reforzar las sinergias entre todos los actores y desarrollar conjuntamente un modelo avanzado de Gobernanza inteligente?*
- d) *¿Qué puede aprender en ese proceso el Sector Público del Sector Privado (o del Tercer Sector) y viceversa?*

3.- Se han analizado con cierto detalle lo que son las dimensiones o proyecciones de la Gobernanza Pública.

En relación con este punto podría ser de interés confrontar sus opiniones sobre una serie de temas:

- a) *¿Cómo se percibe desde la sociedad guipuzcoana los avances realizados en ámbitos tales como la Integridad Institucional (Gobernanza Ética), Transparencia, Participación Ciudadana o Rendición de Cuentas?, ¿Tiene alguna percepción clara y precisa de lo que se está haciendo por parte de las instituciones forales en estos ámbitos?*
- b) *¿De qué manera se podría mejorar la articulación entre Administraciones Públicas (o niveles de gobierno, especialmente en el ámbito foral) y ciudadanía, así como en relación con sus entidades y empresas o con el tejido asociativo?*
- c) *¿Qué herramientas de participación ciudadana consideraría que se podrían explorar para que dieran resultados efectivos y la ciudadanía o sus entidades participaran de forma más activa en los procesos de impulso y co-creación, así como de evaluación, de políticas públicas?*

- d) *¿Cómo valoraría esta experiencia de Gobernanza colaborativa que se está promoviendo desde la Diputación Foral a través de la dinámica Etorkizuna Eraikiz?*
- e) *¿Cómo percibe la definición y puesta en marcha de los distintos proyectos estratégicos?, ¿"Es Etorkizuna Eraikiz una apuesta válida para cocrear el futuro del Territorio?"*

4.- La Gobernanza "intra-organizativa" busca mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración Pública con la finalidad de que esta pueda prestar mejores servicios a la ciudadanía. La revolución tecnológica en marcha (la "cuarta revolución") representa un cambio de paradigma que impactará con fuerza tanto sobre la sociedad en su conjunto como sobre el Sector Público. No cabe duda que este se debería preparar anticipadamente para afrontar los enormes e inmediato retos que se abren en este campo.

Conviene, por tanto, reflexionar en relación con los impactos que la revolución tecnológica producirá sobre el Sector Público y cuáles serían las medidas más razonables para hacer frente a esos retos:

- a) *¿Puede el Territorio Histórico de Gipuzkoa enfrentarse a los retos de la revolución tecnológica sin una Administración Pública que se alinee en los procesos de transformación, innovación o cambio que se están generando en el entorno inmediato?*
- b) *¿Cuál es su perspectiva en torno al papel y a las medidas que debe llevar a cabo el Sector Público guipuzcoano (instituciones forales y entidades locales) para hacer frente de forma inmediata a los retos de la revolución digital y tecnológica?*
- c) *¿Qué medidas o propuestas echaría en falta para mejorar ese proceso de alineamiento entre lo público y lo privado (o el tercer sector) en lo que afecta a los retos inmediatos y mediatos derivados de la revolución tecnológica?*
- d) *¿Cómo deberían enfrentarse las Administraciones Públicas a la revolución tecnológica?, ¿Qué podrían aprender en este terreno el Sector Público del Sector Privado o del Tercer Sector?*
- e) *¿Considera importante que todos los actores políticos y sociales (sindicatos, asociaciones de empresarios, organizaciones del tercer sector, etc.) acuerden una hoja de ruta común para que el Sector Público pueda hacer frente de forma efectiva a los retos de la revolución tecnológica en marcha?*