

ISSN: 2530-6561
2019ko azaroa
Bilbao

hegoak zabalduz

Hegoa, Nazioarteko
Lankidetzeta eta
Garapenari Buruzko
Ikasketa Institutua

Universidad del
País Vasco /
Euskal Herriko
Unibertsitatea
UPV/EHU

Gobernantza eta herritarren partaidetza

Jone Martínez-Palacios
Andere Ormazabal Gaston
Igor Ahedo Gurrutxaga

Gobernantza eta herritarren partaidetza

Jone Martínez-Palacios

Andere Ormazabal Gaston

Igor Ahedo Gurrutxaga

UPV/EHUko Politika eta Administrazio Zientzien

Saileko kideak eta demokrazia partizipatiboari buruzko

Parte Hartuz ikerketa-taldeko ikertzaileak

Aurkibidea

1. Sarrera	5
2. «Gobernantza» kontzeptuaren jatorria	6
3. Gobernantza-ereduak eta kritikak	10
3.1. Gobernantza-ereduak	10
3.2. Gobernantzaren muga demokratikoak	12
4. Gobernantza berrezaugarrituz, herritarren partaidetzaren eta gizarte-mobilizazioaren ikuspegitik	14
Bibliografia	17

Erredakzio kontseilua

Zuzendaritza: Xabier Gainza
Irati Labaien

Kideak: Eduardo Bidaurratzaga
Iker Etxano
Mertxe Larrañaga
Elena Martínez Tola
Mikel Zurbano

hegoak zabalduz euskarazko material bildumak ikuspegi zabal batetik garapenarekin lotutako askotariko gaiak jorratzea du helburu. Testuak didaktikoak eta dibulgazio mailakoak dira, eta gaien inguruko sarrera edo ikuspegi orokorra ematen dute.

Gobernantza eta herritarren partaidetza

Egileak: Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gaston, Igor Ahedo Gurrutxaga

hegoak zabalduz - 12. zk. 2019ko azaroa

ISSN: 2530-6561



www.hegoa.ehu.eus

UPV/EHU. Zubiria Etxea
Lehendakari Agirre Etorbidea, 81
48015 Bilbao

Tel.: 94 601 70 91
Faxa: 94 601 70 40
hegoa@ehu.eus

UPV/EHU. Carlos Santamaría Zentroa
Elhuyar Plaza, 2
20018 Donostia-San Sebastián

Tel. 943 01 74 64
Faxa: 94 601 70 40
hegoa@ehu.eus

UPV/EHU. Arabako Campuseko Liburutegia
138. posta-kutxa
Nieves Cano, 33
01006 Vitoria-Gasteiz

Tel. / Faxa: 945 01 42 87
hegoa@ehu.eus

Diseinua eta Maketazioa: Marra, s.l.

hegoak zabalduz material bilduman argitaratzen diren testu guztiak,
Creative Commons en lizentzia honekin argitaratzen dira:

Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 3.0 Espainia.



Lizentzia osoa:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.eu>

Finantzatzailea:



Gipuzkoako Foru Aldundia
Kultura, Turismo, Gazteria eta Kirol Departamentua
Departamento de Cultura, Turismo, Juventud y Deportes

Laburpena: Testu honek ikuspegi kritiko batetik berrikusten du gobernantza kontzeptuaren erabilera, Ipar Globaleko gobernuen jardun politikoaren testuinguruan. XXI. mendearen hasieran, erabaki prozesuetan eragile politiko eta ez hain politikoaren (alderdi politikoak eta elite politikoak) parte hartzea definitzeko erabiltzen den terminoa litzateke; prozedura politiko berriei lotuko da, partaidetza ardatz hartuta eta inposaketa edo zurruntasunetatik aldentuta. Beraz, lan honetan, batetik, gobernantzaren esanahia aztertuko da, herritarren partaidetzaren dimentsioan sakonduz; bestetik, genesisia eta gobernantzaren ereduak jasoko dira eta, azkenik, ondorengo galdera honen erantzuna jasotzen da: *ea posible den abian jartzea gobernantza kritikoa, zeinak justizia sozialean eta demokrazian sakontzen lagunduko duen.*

Hitz-gakoak: gobernantza kritikoa, gobernantzaren genesisia, herritar partaidetza, mobilizazio soziala.

Resumen: Este texto revisa críticamente el uso del concepto de gobernanza que se desprende de la acción pública de los gobiernos del Norte Global. Con la entrada del siglo XXI, el término se emplea para incidir en la aparente apertura a agentes para y extra-políticos clásicos (cf. partidos políticos y élites políticas) en el proceso de toma de decisiones, así como para hacer referencia a una forma de proceder política que se basa en la participación más que en la imposición. Así, en este trabajo, se explica qué es la gobernanza a la luz de la participación ciudadana; se estudia su génesis, qué modelos de gobernanza se reconocen hoy en los campos políticos y académicos y se responde a la pregunta que orienta el fondo del texto sobre si *es posible poner en práctica una forma de gobernanza crítica cuyo fin sea lograr mayores cotas de justicia social y democracia.*

Palabras clave: gobernanza crítica, génesis de la gobernanza, participación ciudadana, movilización social.

Abstract: This text reviews critically the use of the concept of governance that emerges from the policies of the governments of the Global North. The entrance of the 21st century, boots the term to be used for influencing the apparent openness to the para and extra-political agents in the decision-making process, as well as to refer to a form of political action, which is based on participation rather than on enforcement. Thus, this work, explains what governance is and its relation with the citizen participation; examines its genesis, the recognized models of governance and answers, the question that guides the aim of the text, wondering if it is possible to put into practice, critically, a governance form whose purpose is to achieve higher levels of social justice and democracy.

Keywords: critical governance, genesis of governance, citizen participation, social mobilization.

1. Sarrera

Testuhau idatzi dugun garai historikoan, *governantza*, *demokrazia parte hartzailea*, *demokrazia deliberatzailea* eta *partaidetza* hitzak bizitza sozialaren eremu guztietan erabiltzen dira: akademikoan, komunikabideetan, familian eta aktibismoan. Errealitate hori ikusita, interesgarria da koaderno honen goiburuko bi kontzeptuak harremanetan jartzea: *governantza* eta *partaidetza*. Hori guztia, logika neoliberalak sustatutako sinonimia-garai batetik; logika horrek Iparralde Globaleko erakunde publikoak ardatzen ditu, are indar handiagoaz mende-aldaketarekin (XX. mendetik XXI. mendera igarotzean) modernizazio administratiboaren diskurtsoa instituzionalizatu eta Kudeaketa Publiko Berriko jardunbideak hasi zirenetik. Liberalismo klasikoaren bestelakoa den liberalismo bat da, eta bizi dugun *kapitalismo finantzarizatuaren* egoerarekin du lotura, besteak beste, Nancy Fraser (2019) eta Silvia Federici (2012) intelektual eta aktibista feministek esan duten moduan. Zehazki, jakinda kapitalismoa hainbat modutan zabaldu eta egokitu dela historian zehar, ohikoa da dituen faseez aritzea, termino hauekin: *merkataritzako* kapitalismoa, kapitalismo *liberala*, kapitalismo sozialdemokrata eta finantzarizatu, egileek laburbiltzen duten moduan.

Erregimenaren lau fase logikoetako bakoitzean –logika horren arabera, metatzea lortu behar da, irabazia lortzeko eta pribilegioa mantentzeko– oinarritzen dira erakunde eta gizarte-egitura espezifikoak (familia, bikotea, zainketako sare ikusezinak, etab.). Etapa horien alderdi kronologikoei buruzko desberdintasunak alde batera utzita, argi dago oso zaila dela estatu-kapitalismo edo kapitalismo sozialdemokratatik kapitalismo finantzarizatura igarotzeko muga zehatzak ezartzea. Koaderno honetan *neoliberal* terminoaren erabilera esparrua zehazteko eta *governantza* kontzeptuaren zentzuaren aldaketak kokatzeko, Nancy Fraser eta Rahel Jaeggik (2019) trantsizio horri buruz ematen duten azalpena jotzen dugu:

Kapitalismo sozialdemokrata ahalmena eman zion Estatuari enpresa pribatuaren epe laburreko interesak metatze iraunkorraren epe luzeko interesaren mende jartzeko; gaur egungo kapitalismoak (finantzarizatu) gaitasuna ematen dio kapital finantzarioari Estatu eta jendea inbertitzaile pribatuen berehalako interesean diziplinatze (2019:84).

Estadio batetik bestera igarotzean, nahitaez, aldaketak gertatzen dira kontzeptuek bideratzen dituzten esanahietan. Hain zuzen ere, kontzeptuak berak tresna bihurtzen dira, estadio bakoitzean. Ildo horretan, koaderno hau idatzi genuenok eta Teoria Sozial Kritikoko egile askoren esanetan, testuinguru liberal batean, kontzeptuak zabaltzea botere sinbolikoa mantentzeko estrategiaren alderdi garrantzitsu bat da –botere sinbolikoan, gauzak termino propioetan adierazten dira, hots, errealitatea norbere interpretazioaren arabera adierazten da–. Hala, ideiak, hitzak eta terminoak zabaltzen dira, esaterako, *governantza* eta *partaidetza* kontzeptuak, zeinak gobernuen ekintza publikoa hein handi batean definitzen duten. Testuinguru horretan, kontzeptuak zabaltzean, talde semantiko nahasietan jartzen eta antolatzen dira, eta anbiguitasun hori norberaren mesedetan erabil daiteke. Adibidez, *governantza* eta *partaidetza* dagokienez, haiek osatzen dute taldea: gardentasuna, kontuak ematea, *partaidetza*, *governantza*, *demokrazia parte hartzailea*, *demokrazia deliberatzailea* eta demokratizazioa.

Hona helduta, esan behar da diagnostiko sozial eta ekonomikoek bultzatzen dutela talde horiek erabiltzera, esaterako, «krisi demokratiko» bat egoteak; halakoetan, gizartea eta politika antolatzeko esparru erlazionalagoak behar dira, adibidez, *governantza*, zeina zenbait modutan deitzen den: sareko gobernu edo gobernu erlazionala. Horri buruz, hau dio Patrick Le Galès politikari eta soziologoak (2010: 300):

Gobernantzaren nozioa jaiotzen da, gobernatzaileek eskaera sozialei erantzuteko duten ezintasunaren diagnostikoari aurre egiteko (...). Gaur egun, *governantza* botere politiko malguagoa da, eragileen arteko elkarrekintza eta eragile berri ez-estatikoak txertatzean oinarritua.

Hala, kontzeptua landu duten egile gehienek dioten bezala, lotura zuzena legoke kontzeptuaren sorreraren eta testuinguru politiko eta soziala krisiaren irakurketaren artean.

Ildo horretan, nolabaiteko adostasuna dago termino garaikidearen bi ezaugarri nagusiekin, eta hona ekarri ditugu, aurrerago horietan sakonduz: *elkarrekintza* (aurretik loturarik ez zuten eragileen arteko harremanak ezartzen dira, agerikoak eta ezkutukoak) eta ekintza publikoaren kudeaketan *eragile berriak sartzea* (kapitalismo finantzarizatuaren testuinguruan, agerian geratzen da enpresa-arloko eragileak sartzen direla ekintza publikoaren definizioan).

Gaur egun, sareko gobernu-formen berezko bi dinamika horien adibidea (elkarrekintza eta eragile berriak sartzea) Frantzia aurki daitezke; izan ere, 2019ko urtarrilaren 1etik, erreforma bat turismoaren zergan, ondasun erkideak babesteko; horren arabera, une horretatik aurrera, ziurtagiriak emateko ahalmena duten enpresen ziurtagiririk ez duten higiezinak tasa bat ordaindu beharko dute, oraingoz, % 1 eta % 5 artekoa, baina igotzea aurreikusten da. Alde anitzeko bileretan adostutako erreformak (erabakiak hartzeko eredu erlazionalak berezko eztabaidan oinarrituak) eragile politikoak eta ekonomikoak lotzen ditu, eta erakunde pribatuak (ziurtagiriak emateko gaitasuna duten enpresak) gobernuaren ekintza bat abiarazteko unean sartzea errazten du, nahiz eta gobernuak, teoriarik, ondasun erkideak babestearen alde dagoen.

Adibide horrek aukera ematen du erakusteko zein modu zehatzetan agertzen den gobernantza kapitalismo finantzarizatuko testuinguru batean, zeinetan Legea eta Zuzenbidea erabiltzen erabakiak hartzeko modu berriak modeliza daitezkeen, eta erlazioen modu liberalari *neo* zentzua ematen zaion. Halaber, botere-eragile kapitalistek kontzeptuak fagotizatzeari buruz Federicik esandakoa ikusten da adibide horretan. Turismoaren tasaren erreforma guztion onaren eta ondasun erkideen (ura, airea, etab.) babesaren alde egiten da. Horretarako, Legearen zuzenbidearen babespean, lan-politikoko sare erlazionalak eta maila anitzekoak (gobernantza-sare deituak) jartzen dira martxan, zeinetan enpresa pribatuak sartzen diren, ondasun komunak nola babestu erabakitzen. Laneko sare horien ondorioz, hurbileko korporazioen (cf. ziurtagiriak eman ditzaketen enpresak) biziraupena eta pribilegioak bermatzen dituzten eta ondasun erkideak ulertzeko modua instituzionalizatzen duten erreformak sortzen dira. Adibide horrek egilearen hitzak irudikatzen ditu, eta hauxe gogorarazten digute :

Laurogeita hamarrek hamarkadaren hasieratik, gutxienez, Munduko Bankuak eta Nazio Batuen Erakundeak ondasun erkideen hizkuntza bereganatu, eta privatizazioaren zerbitzura jarri dute. Biodibertsitatea babestearen eta munduko ondasun erkideak kontserbatzearen aitzakiapean, Munduko Bankuak oihan tropikalak erreserba ekologiko bihurtu ditu eta, aitzakia horrekin, hainbat mendez oihan horietatik bizi ziren herriak bota ditu; aldi berean, oihan horiek atea ireki dizkiote behar ez dituzten baina bisita egiteagatik ordain dezaketen jendeari, esaterako, ekoturismoari esker (2012: 266).

Nahasmendu semantikoko testuinguru horretan, zeina interesatua den, neurri batean, eta eztabaida politikoa esanahiengatik eztabaida den, gobernantzaren kontzeptuan geratuko gara, eta berorren garrantzia eta partaidetzako izaera aztertuko ditugu. Zertaz ari gara gobernantzaz ari garenean? Nondik dator kontzeptua? Kontzeptuaren zein eredu dago errealitatean? Posible al da gobernantzari beste esanahi bat ematea, kritikoki, demokrazia parte hartzailetik? Zer baldintza behar dira horretarako? Galdera asko dira, eta ez dugu guztientzako erantzuna lortuko koaderno honetan. Ondorengo orrialdeetan, galderon erantzunaren silueta marrazten hasi nahi dugu, taldean. Horretarako, koadernoko testua lau ataletan antolatu dugu, sarrera honekin batera.

Hala, hasteko, gobernantzaren kontzeptuaren jatorria labur azaldu, eta Munduko Bankuaren ekoizpen-lanari lotuko dugu (cf. 2. atala); jarraian, arlo akademikoan eta politikoan erabiltzen diren gobernantza-ereduen kartografia bat egingo dugu, eta horiek baldintzatzen dituzten kritikak aipatuko ditugu (cf. 3. atala). Azkenik, kritika horietatik, justizia sozialaren helburuak bermatzen direlarik, gobernantzari beste esanahi bat emateko aukera ekarriko dugu (cf. 4. atala).

2. «Gobernantza» kontzeptuaren jatorria

Iparralde Globaleko testuinguru neoliberaletan, gobernantzaren esanahiaren ikusmolde hegemonikoa eragile finantzario baten eskutik dator, hots, Munduko Bankuaren eskutik¹. Ez da beti hala izan, eta koadernoak ardatz duen kontzeptua ez zuen nazioarteko erakunde horrek asmatu, baina gobernantzaren

1 Sareko aurkezpen-gutunaren arabera: «Munduko Bankua 189 estatu kidek osatzen dute; bertako langileak 170 herrialdeetatik datoz, eta 130 bulegotik gora ditu mundu osoan. Mundu mailako elkarte paregabea da: osatzen duten bost erakundeek garapen bidean dauden herrialdeetan pobrezia murrizteko eta oparotasun partekatua sortzeko irtenbideak bilatzen dituzte» [<https://www.bancomundial.org>] (azken kontsulta: 2019-09-23).

jatorria azaltzeko, ezinbestean, nazioarteko *botere-eremua* osatzen duen eragile horren proposamena kokatu behar da; kasu honetan, botere-eremutzat hartuko dugu nazioarteko errealitate sozialaren esparru garrantzitsuetan posizio nagusia duten eragileen arteko botere-harremanen eremua. Honengatik borrokatzen dira: 1) errealitate soziala eta politikoa definitzea, eragile nagusiaren posizio soziala islatzen eta horretara egokitzen diren terminoetan; eta 2) egingarri bihurtzea.

Lan horretan, Munduko Bankuaren ezagutzaren katalogo irekira² jotzeak agerian jartzen du nolako garrantzia eman dion agentziak terminoari, eta zenbat giza baliabide eta baliabide ekonomiko erabili dituen gobernantzaren esanahiari buruz duen ikuspegia zabaltzeko. Hedapen-eragiketa horrek baditu bere arazoak; hain zuzen ere, kontzeptua (eta, horrekin, *nomos* bat –errealitate soziala sailkatzen duten ikuspegi- eta banaketa-printzipio erkideak–) unibertsalizatu nahi da, askotariko eremuetan aplikatuta eta estandarizatzeko estrategia baten bitartez.

Argudio horren pasarteak aztertzen baditugu, hasteko, eta eremuak hedatzeko nahiarekin lotuta, ikus dezakegu aipatutako katalogoak 23 gai (*topic*) biltzen dituela, eta horiei buruzko txostenak egiten direla gobernantzaren arloan. Gaien artean, besteak beste, «herriarren gobernantza» eta «gazteen gobernantza» daude. Guztira, 23 gaitan, Bankuak arlo horri buruz ekoiztutako 3.940 dokumentu jasotzen dira (literatura griseko txostenak, eskuliburuak, diagnostikoak, etab.). Gaitasun emankor hori ikusita, argi geratzen da eragileak ekoizteko eta iritziak emateko zer nolako gaitasuna duen, bai eta nolako interesa duen agenda politikoa betetzeko eta gobernuen ekintza publikoa bideratzen duen gai bati buruzko esanahiak sortzeko.

Era berean, bigarrenik, egiaztatu dugu politika publikoak bideratuko dituen gobernantzaren *definizioa* sortzeko interesa –laster, esanahiak sortzeko monopolioa bereganatzeko asmoa– dagoeneko zenbait egilek identifikatu duten estrategia baten bidez bideratzen da (Hibou, 2012; Laval eta Dardot, 2015; Martínez-Palacios, 2019); estrategia hori *estandarizatzean* (esaterako, gobernantza-ereduetan oinarritutako ISO ereduak –International Organization for Standardization– sortuz), *normalizatzean* eta *indexatzean* (ikus, adibidez, Worldwide Governance Indicators proiektua, zeinetan 200 herrialdeetako gobernantza-adierazleak aztertzen diren eta munduko sailkapenak egiten diren, 1996tik) oinarritzen da. Hala, oso esanguratsua da Munduko Bankuaren datu-basean sailkatutako 23 gaietatik «*national governance*» (governantza nazionala) atalean biltzea testu gehienak (1.256); horren atzetik, «*governance indicators*» (governantzaren adierazleak) gaia (834 testu) eta «*governance and the financial sector*» (governantza eta finantza-sektorea) gaia (280 testu) daude. *Nazioarteko gobernantza* da Munduko Bankuaren ekintzarako bidea, baina datuek erakusten dutenez, gobernu-logika hori, nagusiki, estatu-nazioaren mailan gauzatzen da, eta neurtzeko eta estandarizatzeko estrategia batekin kanalizatzen da, adierazleak eraikiz eta horietan munduaren ikuspegi jakin eta zehatz bat inprimatuz eta naturalizatuz. Era berean, nabarmentzekoa da gai horien guztien artean «governantza eta finantza-sektorea» gaia izatea nazioarteko erakundeari interes gehien pizten diona. Hori ikusita, zaila da gobernantzaren kontzeptuaren jatorri ekonomikoa alde batera uztea, baita finantza-eremutik kanpo erabiltzen denean ere.

Alabaina, eragile batek gobernantzari buruzko ikuspegi hori izatea hobeto ulertzen da eragile horrek ematen duen definizioa kontuan hartzen bada. Hala, Munduko Bankuaren taldeak berak sorrerako dokumentua aipatzen du, terminoaren ikuspegi garaikide eta neoliberalaren –gaur egun hegemonikoa ere bai– jatorritzat: 1989ko artikulua bat, «Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth». Ordutik, Munduko Bankuak gobernantzaren hiru ezaugarri hauek garapenean dihardu: erregimen politikoaren formarena, agintaritza partekatua egiteko prozesuarena eta gobernuak ekintza publikoa diseinatzeke duen gaitasunarena (cf.1. irudia).

2 [\[https://openknowledge.worldbank.org/browse?order=ASC&rpp=10&sort_by=-1&etal=-1&offset=376&type=topic\]](https://openknowledge.worldbank.org/browse?order=ASC&rpp=10&sort_by=-1&etal=-1&offset=376&type=topic) (azken kontsulta:2019-05-12).

Box 1 DEFINITIONS OF GOVERNANCE

Governance was a rarely used term in development circles until employed in the World Bank's 1989 report, "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth." Later, *Governance and Development* provided a specific definition relevant to the Bank's purposes: "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development." The World Bank has identified three distinct aspects of governance: (i) the form of political regime; (ii) the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; and (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions. The first aspect is deemed outside the Bank's mandate; thus the Bank's focus has been on the second and third aspects.

Iturria: Munduko Bankua, 1994: xiv

Horrela ongi ulertzen da nola, 1980ko hamarkadatik aurrera, *eremu politikoan* gobernantzari buruz zabalduen egon den ikusmoldea *eremu ekonomikoko* eragile batek (Munduko Bankua) ematen duenaren sustatutakoa den, eta, era berean, eremu akademikoan nolabaiteko adostasuna dagoen lau ideia hauekin (Le Galès, 2010): (1) erakundeen polizentrismoa (erakunde asko egotea politika publikoa abiarazteko prozesua gauzatzeko orduan); (2) arlo publikoaren eta pribatuaren muga *lausotzea*; (3) ekintza publikoaren prozedurazko ekintzarekiko (alderdi teknikoetan oinarritua) interesa; eta (4) erabiltzen duten boterearen ideian ekintza kooperatiboa eta gobernu-ekintzaren alderdi erlazionalak aipatzea.

Orain arte azaldutakoarekin, kontzeptuaren erabilera sozialeko eta politikoko elementu batzuk zirriboratu daitezke, gaur egun *natural* moduan aurkezten direnak eta, beraz, ia zalantzan jartzen ez direnak. Kontzeptuaren erabilerak oso gutxitan onartzen du 1989an inposatu zena baino lehenagoko kontzepturik egon denik historian. Nabarmendu behar da urte horretan agerian geratu zela kapitalismo finantzarizatuaren testuinguruan garrantzi handia zuela esanahien eta proiektuen borrorak. Munduko Bankuak bere gobernanzako proposamena aurkeztu zuen urte berean, Hegoalde Globalean demokrazia parte hartzaileatik eratortzen ziren ekimenak hasi ziren, Porto Alegreko (Brasil) Aurrekontu Partizipatiboekin. Gainera, urte horretan bertan, Kimberlé Crenshaw legelari afroamerikarrak «Demarginalizing the intersection of race and sex. A Black Feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics» idatzi zuen, eta bertan *interseksionalitatearen* ideia aurkeztu zuen, zapalkuntza baten ontologian berori osatzen duten ardatzak eta egiturak banandu ezin direla adierazteko. Proiektu neoliberalak eremu politiko eta akademikoan duen eragina ulertzeko, esanguratsua da urte bateko ekoizpenean kapital ekonomiko, sozial eta sinboliko handiko eragile baten eskutik doa nabarmentzea.

Esanahien ekoizpeneko botere-harremani buruzko aipamen hori alde batera utzita, honen moduko testu batean, aipatu behar da 1989 aurretik ere gobernantza hitzak bizitza izan zuela. Guy Hermet idazleak eta beste egile batzuek (2005) kontzeptuaren mugarri batzuk berrikusi dituzte; kontzeptuaren lehenengo arrastoak XIX. mendean (1840), Charles-Albert de Sardaigne (1831- 1849) erregearen erregealdian agertu

ziren, «*buon governo*» (gobernu ona) delakoari lotuta, zeina gaur egungo *gobernantza ona* kontzeptuaren ikuskeraren hurbileko ekintza publikora ere hurbilduz. GIGAPP ikerketa-taldearen (Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas) arabera, hau da *gobernantza ona* (Cerrillo, 2017:1):

Gobernantzarako hurbilketa arauemailea. Gobernantza-sareetan parte hartzen duten eragileek beren legitimitatea eta eraginkortasuna indartzeko bete behar dituzten arauak identifikatzea du helburu. Bereziki, gobernantza oneko printzipioak dira erabakiak hartzeko prozesuak hobetzeko eta, azken finean, demokrazia indartu eta garapen ekonomiko eta soziala hobetzeko erabilgarri eta beharrezkoak diren printzipioak.

Beste egile batzuk (Gaudin, 2002) urrutirago doaz denboran, eta kontzeptuaren Erdi Aroko (V-XV mendeak) ikusmoldera jotzen dute, zeinetan ordezkari eta ordezkatuaren arteko harreman onarekin lotzen zen.

Hala Hermetek nola Gaudinek 1930eko hamarkadan kokatzen dute kontzeptuaren erabileraren bigarren fasea, eta 1980ko hamarkadara arte, berriz, Estatu Batuetako eta Frantziako eremu akademikoan. Estatu Batuen kasuan, politika publikoen analistek soilik aipatzen zuten gobernantza (Gaudin, 2002). Frantsesez, soziologia politikoko analistek erabili zuten terminoa, eta kazetaritzara eraman zuten, Munduko Bankuaren 1989ko interpretazioaren kutsurik ez zuten konnotazioekin, zeinaren ezaugarriak 1. koadroan laburbiltzen ditugun.

1. Koadroa. Gobernantzaren ikusmolde hegemonikoaren ezaugarrien laburpena, testuaren egileen, Le Galèsen (2010) eta Hermeten (2005) ikerketa-lanetan oinarrituta

1. Terminoen erabileran kontzeptua zabaltzeko egin da eta gobernu forma bat, antolatzeko logika bat, ekintza publikoaz baliatzeko modu bat eta abar izendatzeko erabiltzen da. Hori guztia kontuan hartuta, zaila da gobernantzaren ideia bakar bat aurkeztea, eta gobernantzaren *erabilerez* hitz egitera bultzatzen du.
2. Kontzeptua zabaltzearen ondorioz, sinonimo moduan erabiltzen diren kontzeptuak proposatu dira, eta kasu bakoitzean adierazi nahi diren alderdiak ñabartzen dituzte: gobernu erlazionala, sareko gobernuak, etab.
3. Gobernantzaren logikan, erakundearen polizentrismoa aipatzen da, zeinetan eragile guztiek, beren jatorria eta posizioa alde batera utzita, erabakiak hartzeko prozesuan zeinetan eragile guztiek esku har dezaketen, beren puntu horretan integratzen dira herritarren partaidetza, partaidetza korporatiboaren eta erabaki guztien prozesuan parte hartzearen ideiak. Ikuspegi kritikotik, polizentrismo orekatuaren irudiaren atzean, botere-harremanak ezkutatu egiten dira, eta hori nahikoa da kontzeptua baztertzeko eta beste batzuk ekartzeko, esaterako, *demokrazia parte hartzailea* eta *demokrazia deliberatzailea*.
4. Gai publikoak pribatuetatik bereizi behar ez balira bezala kudeatzera bultzatzen du.
5. Kontzeptuaren logika operatiboaren atzean, automatikoki doitzeko mekanismoak daudela uste da (harreman ekonomikoak, sozialei eta abarri dagokienez).
6. Esparru sinbolikoan, harreman horizontalak lehenesten ditu, eta administrazio- eta antolaketa-eredu burokratikoaren berezko hierarkia kritikatzeko du.
7. Erabakiak hartzeko prozesu publiko baten ideia proposatzen du, zeinetan atzera botatzeko eta aurreikusteko gaitasuna eta malgutasuna nabarmentzen diren; betiere, hiru elementu horien arteko kontraesanak eta tentsioak ezkutatzeko saiatuz.
8. Ezarpenean, gobernu-tresna berriekiko lehentasuna agertzen du, zeinak, sarritan, kudeaketa publiko berriaren programarekin lotuta dauden.

Iturria: egileek sortua.

Koadernoaren sarreran azaldu dugun moduan, nozioen esanahi politikoengatiko borroak azpimarratzen dituen testuinguru neoliberal honetan, gobernantzaren nozioa ez da salbuespena. Hala, aurkeztu dugun eredu hegemonikoak baditu bere kritikak eta ordezeko aukerak, eta ondorengo ataletan azalduko ditugu.

3. Gobernantzaren ereduak eta kritikak

Terminoaren gaur egungo erabilera hegemonikoa markoztatu ondoren, gobernantza-ereduak identifikatuko ditugu; ikusiko dugunez, horien artean, gobernantza bateratuaren hurbilketa daukagu, zeina hegemonikoa baino emankorragoa izan daitekeen demokratizazio-prozesuetan aurrera egiteko orduan. Hala, aukera horiek azaltzeaz gain, jardunbide egokirako mugak eta betekizunak identifikatuko ditugu.

3.1. Gobernantza-ereduak

Esku artean dugun kontzeptuaren jatorriarekin batera, uste dugu garrantzitsua dela gobernu-formetako elkarrekintzei dagokien egin diren eredu guztiak aipatzea, betiere gizarte postindustrialetan garatu diren prozesu historiko eta politikoekin lotuta. Modu horretan, eremu akademikoan erabiltzen diren tipologiei dagokien egin diren nabarmenenetako bat Koimanek (2003) proposatutakoa da; hiru eredu hauek bereizten ditu egileak: (1) auto-gobernantza (*self-governance*), (2) gobernantza bateratua (*co-governance*) eta (3) gobernantza hierarkikoa (*hierarchical-governing*). Hiru horiei, beste bi gehitu dizkiegu: (4) merkatu-gobernantza (*market governance*) (Subirats, Parés eta Blanco, 2009) eta (5) maila anitzeko gobernantza (*multi-level governance*) (Estensoro eta Larrea, 2005). Bi eredu horiek aukera ematen dute Koimanen tipologia (2003) osagarritzeko, eta arreta berezia jartzen zaie merkatuaren eta lurraldearen dimentsioei, gobernu-formetako elkarrekintzen baitan:

1. Auto-gobernantzan, organizazio eta erakundeak beren buruak gobernatzeko gai dira. Koimanen arabera (2003: 64), elkarrekintza kaotiko eta errazak dira, eta nagusiki gizarte postindustrial konplexuetan aurki daitezke. Eredu hori erakunde sozialen alderdi ideal autopoietikoiari³ dago lotuta. Autogobernantzarekin kontrajarrita, gobernu-forma hierarkiko edo autoritarioak daude.
2. Gobernantza bateratuaren ezaugarria dugu gobernu-egitura antolatzen duen eragile nagusirik ez egotea; ohikoagoa da erakundeen arteko harremanak lankidetzan eta elkarrekintzan oinarritzea, eta menderakuntzatik urruntzea; hau da, erlazionatzeko modu horizontalagoak izaten dituzte. Halakoetan, erakundeek elkar ezagutzen dute, eta elkarrekikotasun-maila handia dago haien artean, eta gobernu-egiturak ikuspegi horretatik abiatzen dira. Horrek ez du esan nahi erakunde bakoitzak bere autonomia erabat galtzen duenik. Berekin elkarrekintzan daudenekin partekatzen du. Aurrerago, gehiago sakonduko dugu eredu horretan, zeina partaidetzako logiken eta gizarte-mugimenduetan finkatutako estrategia eraldatzaileen osagarria den.
3. Gobernantza hierarkikoa gobernu-forma tradizional zein bertikalenen eta eredu berri pluralista nahiz interaktiboen arteko konbinazioa da. Kasu honetan, erakunde batek, arlo publikoan kokatzen bagara, hau da, Estatuak, protagonismo nagusia du, baina egokitzen jotzen du beste eragile batzuekiko elkarrekintza, «eskubide eta betebeharrak goitik antolatutako eta mailakatutako erantzukizun eta zeregin batzuen arabera antolatzen dira». (Koiman, 2003:65).
4. Koimanen tipologiari (2003) merkatu-gobernantza (*market governance*) ere gehituko genioke; izan ere, kapitalismo finantzarizatuko testuinguru honetan, oso garrantzitsua da korporazio pribatuek duten partaidetza ekintza publikoaren diseinuan. Oro har, pentsatzen da eredu hierarkikoak bide eman

3 «Biologiatik datorren kontzeptu hori polemikoa da, baina sistema sozial eta soziopolitikoak gobernatzeko dauden moduen adiera batzuk ematen ditu. Gero eta bibliografia gehiagotan aplikatzen dira kontzeptu autopoietikoiak, esaterako, auto-erreferentzia, auto-antolamenduak eta auto-zuzendaritza, Zuzenbidearen, ekonomiaren, teknologiaren eta politikaren arloetan» (Koiman, 2003: 65).

ziola merkatuari. Hain zuzen ere, Mayntz soziologoak dioen moduan (2000: 1), koordinatzeko modu hierarkikoak eta merkatuarekin lotutakoek sustatu zuten gobernantza modu orokorrean erabiltzea – aurreko atalean azaldutakoarekin bat etorri–, koordinatzeko edozein modu aipatzeko. Eredu hori oso lotuta dago Kudeaketa Publiko Berriaren⁴ ikuspegi enpresarial berriarekin, zeina nagusiki herrialde anglosaxoietan ezarri zen 1980ko hamarkadaren amaieran; ikuspegi horrek administrazio publikoaren eremuan ezarri nahi ditu kudeaketa pribatuko tresnak. Kasu honetan, Estatuak protagonismoa eta autonomia galtzen du, eta merkatuaren arloko logikei eta eragileei ematen die, zerbitzuak kanpora ateraz, kanpoko kontratazioa erabiliz eta zerbitzuak pribatizatuz, sektoreak desarautuz edo gerentziako antolamendu-agentzien edo -formulen bidez deszentralizatuz (Subirats, Parés eta Blanco, 2009: 371). Horrek esan nahi du arlo publikoak kudeatzeko logika lehiakorragoak erabiliko direla, administrazioaren funtzionamenduan gaur egun erabiltzen diren logika burokratikoaren ordez.

5. Azkenik, maila anitzeko gobernantzaren ereduak ere azpimarratu behar da. Larrea eta Estensoro ikerlariak (2005: 25) arabera, «zenbait lurralde-mailaren arteko elkarrekintzarako mekanismoen multzoa, eta elkarrekintza horien ondoriozko egiturak dira». Kasu honetan, elkarrekintzen fokuak lurraldea (udalerrria, bailara, lurralde historikoa, etab.) eta eskualdeak azpimarratzen dira. Zehazki, erabiltzen den lurraldearen nozioa erakundearen sistema bati lotuta dago, eta erakundeok kidesetasun edo atxikimendu sentimendua sortzen duten askotariko gobernu-gaitasunak dituzte. Era berean, gobernantzaren irudi horretatik ondorioztatzen den ikuspegian, zenbait maila eta arlotako (publikoa, pribatua eta gizarte zibila) eragileek elkarri eragiten diote erabakiak hartzean, arlo horien, erakundearen (sindikatuak, enpresak, gizarte-mugimenduak) eta antolatu gabeko herritarren premietara irekiagoak diren egiturak sortuz. Laburbilduz, eredu horren helburu nagusia sare zabal eta plurala osatzea da:

Garrantzitsua da prozesu horiek tartean dauden pertsona guztiei zabaltzea. Horregatik, sareetan oinarritutako sistemek muga irekiak, lausoak edo malguak dituzte. Sarea era batera edo bestera mugatuko da, lantzen ari den gaiaren arabera (Estensoro eta Larrea, 2005:26).

Eredu asko daude, eta arlo horretan planteatzen diren askotariko egiturak eta erronkak islatzen dituzte. Horietako bakoitzak helburu desberdinak ditu, eta komeni da azpimarratzea erabakiak hartzeko orduan askotariko erakunde eta eragileak egoteak ez duela esan nahi erabakiak hartzeko prozesua gardenagoa, simetrikoagoa edo demokratizatzaileagoa denik. Subiratsek, Parések eta Blancok (Parés, 2009: 374) azaltzen duten moduan, gobernantza-ereduak ez dira neutralak, balio-sistema jakin batzuei erantzuten diete, zeinak, nagusiki, esparru sozioekonomiko neoliberalarekin lotuta dauden. Hain zuzen, eta aurreko atalean aipatu dugun moduan, esanahiak sortzen dituzten aktoreek eragina dute kontzeptuei ematen zaien esanahi eta norabidean .

Guztiarekin ere, orain arte aipatutako eruedetatik gobernantza bateratuarena (sareko gobernantza ere deitua) da, argi eta garbi, izaera demokratizatzailea duena. Horri buruz, Ibarra, Martí eta Gomá egileek (2002: 60) ereduaren ondoriozko pluralismo parte hartzailearen lidergo publiko ireki eta egituratua nabarmentzen dute, gobernantzaren nozioari esanahi kritikoa emateko abiapuntu modura. Horregatik, barneko elkarrekintzen kudeaketari eta sarearen egiturari buruzko oharpen ugari egiten dituzte, ikuspegi demokratizatzailea bermatzeko.

Barneko elkarrekintzei dagokienez: proposatzen dute (1) sarea erakunde publikoetatik aktibatzea, (2) harremanen dentsitatea indartzea eta (3) bitartekaritza sustatzea (2002: 61). Hiru elementu horiek sustatuta, harremanen alderdia jartzen da agerian, estrategikoa baino gehiago, dagoen pluraltasuna errazteko tresnen eta berdinen arteko akordioaren bidez. Era berean, sarearen egituraren kudeaketak hiru alderdi hauetan

4 Kudeaketa publiko berriaren programa martxan jartzeko orduan, ikuspegi publiko berriaren eta enpresarial berriaren arteko bereizketaz ari gara. Lehenengoan, neurri hauek ezarri ohi dira: desarauketa, berrikuntza-estrategiak txertatzea, desburokratizazioaren diskurtsoan sakontzea, giza baliabideen kudeaketarekin lotutako jarduerak indartzea, gardentasuna eta herritarren partaidetza. Bigarrenak, orain aipatutako Kudeaketa Publiko Berriaren tresnak beharrean, hauek lehenesten ditu: pribatizazioa, zerbitzuak kanpora ateratzea, kanpoko kontratazioa eta lehiakortasun handiagoa eta ekintza publikoaren eraginkortasuna lortzera bideratutakoak.

sakontzea proposatzen du: (1) sarea osatzea, eragile berrietara irekitzea azpimarratuz, batez ere botere-guneetatik urrunen dauden gizarte-sektoreei dagokienez, (2) boterea banatzea, partaideen artean dauden asimetriei aurre egiteko tresnak diseinatuz eta (3) balio eta pertzepzio erkideak sustatzea, adostutako erreferentzia-esparrua sortuz.

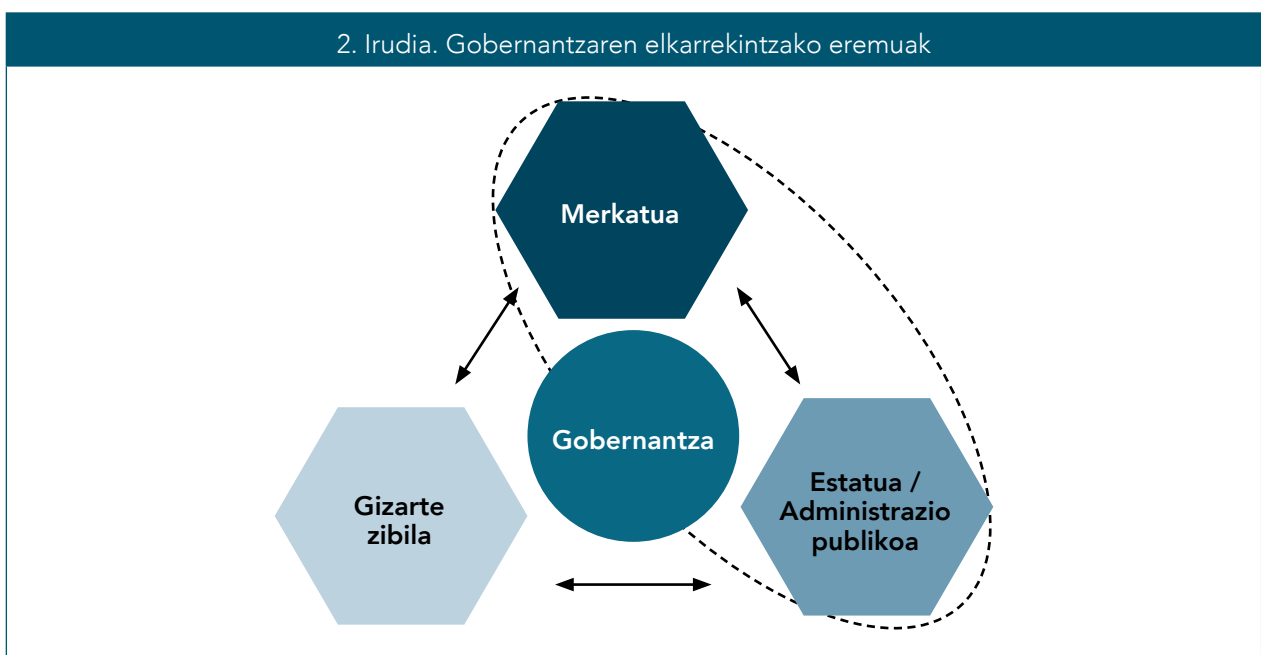
3.2. Gobernantzaren muga demokratikoak

Gobernantzaren muga demokratikoei dagokienez, askok zalantza handiak dituzte kontzeptuak esanahi kritikoa emateko duen gaitasunari buruz –jasan duen hedapena dela-eta–, eta ez dago argi hori abian jartzeak gizarte-antolaketako eredu kolaboratiboagoak ekarriko dituenik, egiaz (Hardt eta Negri, 2000; Santos, 2007; Jessop, 2009).

Hala, antolatzeko modu hori aztertu eta horrekin esperimentatu dutenek egindako kritika nagusiaren arabera, ereduaren praktikaren oinarriko harremanek bi espazio banandu hartzen dituzte barnean: merkatua (kapitalista) eta Estatua. Hau da, kritikatzan da harreman-egitura berriek lehentasun handiagoa ematen dietela eragile ekonomiko eta finantzarioei, gizarte-zibilaren eta, zehazki, gizarte-mugimenduen eskaerei baino. Hau dio Boaventura de Sousa Santosek:

Gobernanta da zuzenbide- eta gobernu-forma bat, genetikoki eraldatua, bi izurrite arriskutsuren kontra immunizatu nahi duena: behetik datozen presioen kontra, kaotikoak izan baitaitezke, eta Estatuak edo estatuen arteko legeriak kapitala metatzearen jokoan sar ditzakeen aurreikusi gabeko arau-aldaketan kontra (Santos, 2007:40).

Hitz horien bidez, egileak adierazten du gobernanta estatuko erakundeek erabiltzen duten kontrolerako gailu hutsa dela, gauzen egoera eta botere-eremua aldaketarik gabe mantentzeko baliatzen dutena, menderakuntza-harremanetan pribilegio-posizioak mantentzeko. Laburbilduz, tresna hori, testuinguru neoliberaletan, botere- eta pribilegio-harremanak mantentzeko erabiltzen da. Estatuaren eta merkatuaren arteko harreman estuak botere-asimetriak elikatzen ditu, pribilegioak dituzten sektoreen sarbidea eta parte-hartzea erraztuz. Erakundeen eta gizarte zibil antolatuaren arteko harremana gero eta ahul eta gatazkatsua da, 2. irudian erakutsi dugun moduan.



Iturria: Ormazabal, 2019: 83.

Beraz, Santosen arabera, gobernantzaren jatorriaren ikuspegiak zaildu egiten du esparru sozioekonomiko neoliberala problematizatzea, eta ez ditu zalantzan jartzen merkatura bideratutako politikak. Ezkutatu egiten du eredu ekonomikoaren jatorrizko kudeaketa kritikoa eta justizia sozialarekin lotutako gizarte-aldaketa. Egileak azaltzen digun ikuspegi kritiko horrek galdera hauek planteatzen dizkigu: gobernantzak demokrazia ahuldu ala indartu egiten du? Kontzeptuaren jatorria kontuan hartuta, tresna demokratizatzaile bihur daiteke?

Terminoaren kritikek beste muga bat aipatu ohi dute: gobernantza-sareen kalitate demokratiko urria, batez ere erabakiak hartzeko prozesu publikoaren oinarritzko mekanismoak aztertzen direnean: «sareek oso kalitate eta legitimotasun demokratiko urria izan dezakete; izan ere, boterearen erdigunetik kanpoko eragileek oso gutxi ezagutzen dituzten arau taktiko eta informalak erabiltzen dituzten mekanismo teknokratikoetan oinarritzen dira» (Subirats, Parés eta Blanco, 2009:374). Gobernu-forma horietara atxikitako prozedurek, zenbaitetan, zaildu egiten dute eragile kritikoagoen partaidetza eta, egile katalanek azaldu duten moduan, pertsonen profila eta kopurua mugatu ohi da, eraginkortasun-arrazoiak emanda, eta egitura horietatik kanpo uzten dira gobernantzaren jokoaren arauen zentzua ulertzeko behar beste baliabide material eta sinboliko ez dituzten gizarte-sektoreetako pertsona asko (*sic.*). Gainera, kasu askotan, martxan jartzen diren erabakitze tresnek eta guneek ustez alde batera uzten duten administrazioaren eta enpresa-eremuaren funtzionamendu burokratiko eta gerentziakoa errepikatzen dute; hala, ekintza kolektibo kritikoko sareek antolaketa-egitura zurrunik izaten dituzte aurrez aurre, eta zailtasun handiak izaten dituzte ordezkartza politikoko betiko egiturak zalantzan jartzeko (Ibarra *et al.*, 2002: 64), administrazioaren funtzionamendua demokratizatze eta lidergo partekatuagoak errazteko (Gomez, 2017:138; Ormazabal, 2019:253).

Horrek esan nahi du gobernantza-sareak askotariko ordezkartza-logikekin batera egoten direla, batere estatikoa ez den eta tentsio zein osagarritasunez beteta dagoen esparruan (Gomá eta Blanco, 2002:7), zeinetan sare horiek eskatzen dituzten zeharkakotasuneko dinamikak aurrez aurre izaten dituzten antolaketako kultura burokratizatu eta sailetan sailkatuak, erantzukizunen zatikatze bertikal eta horizontalean oinarrituak. Horrek guztiak zaildu egiten du terminoaren ulermen kolaboratibo eta bidezkoarekin lotutako gobernantza bat sortzeko asmoa.

Orobat, gobernantza-sare iraunkor eta bidezkoak errazten dituzten elementuak agerian jartzeko, interesgarria izan daiteke gobernantza-sareen kalitate edo sakontasun demokratikoa aztertzea; horri esker, politika publikoak eragileei, taldeei eta herritar ez antolatuei ireki ahalko zaizkie. Azaldu ahalko da sareek zer neurritan duten gaitasuna herritarrentzat eta, bereziki, erabaki-guneetatik urruti dauden gizarte-sektoreentzat garrantzitsuak diren gaietan eragina izateko.

Sakontasuna neurtzeko, koaderno honetan, zenbait tresna eta adierazle proposatzen dira, sarearen osaera, barneko botere-harremanak, interesen eta jokoaren arauen banaketa eta, azkenik, ingurunearekiko harremanak aztertu ahal izateko. Jarraian (*cf.* 1. taula), gobernantza-sareen kalitate demokratikoa neurtzeko erabiltzen diren tresnetako bat jasotzen dugu.

1. Taula. Gobernantza-sareen kalitate demokratikoa

Gobernantza-sarea	Aldagaiak	Kalitate demokratiko urria	Kalitate demokratiko handia	Partaidetza errazten duten osaerak
Sarearen oinarritzko osaketa	1. Eragile-dentsitatea 2. Konplexutasuna 3. Harremanen intentsitatea	Kopuru urria Homogeneoa Puntuala	Kopuru handia Heterogeneoa Sistematikoa	Zenbat eta dentsitate eta konplexutasun handiagoa, orduan eta aukera gehiago dute herritarrek parte hartzeko
Barneko botere-harremanak	4. Botere-harremanak 5. Baliabide nagusiak	Asimetrikoak Materialak	Simetrikoak Erlazionalak	Arlo erlazionala eta berdintasuneko harremanak nagusitzen badira, aukera gehiago daude ohikoak ez diren eragileek parte hartzeko
Interesen eta joko-arauen banaketa	6. Hasierako posizioak 7. Barneko estrategiak	Akordioa Negoziazioa	Gatazka Elkarrizketa	Elkarrizketako estrategiek parte-hartzea errazten dute
Sarearen ingurunearekiko harremanak	8. Politiketan duen eragina 9. Iragazkortasuna 10. Komunikabideetan duen eragina	Txikia Txikia Txikia	Handia Handia Handia	Iragazkortasunak, eragina izateko gaitasunak eta komunikabideetako presentziak partaidetza-eremua zabaltzen laguntzen dute

Iturria: Subirats, Parés eta Blanco (2009:376).

Subiratesk, Parések eta Blankok lau alderdi handi proposatzen dituzte gobernantza-sareak aztertu eta ebaluatzeko. Sarearen osaerari dagokionez, adierazten dute zenbat eta trinko eta konplexuagoa izan, orduan eta irekiagoa izango dela, bai eta bertan parte hartzeko aukera handiagoa egongo dela ere. Bigarren alderdia botere-harremani eta baliabide nagusiei buruzkoa da: harremanen alderdia arlo materialaren gainetik egoteak eta berdintasun-harremanek kalitate demokratiko handiagoko adierazlea osatzen dute. Interesen banaketak agerian jartzen ditu eragileen posizioak eta erabakitzeko guneen barneko estrategiak; hala, eztabaidako eta irekitzeko estrategiak osagai mesedegarriak dira herritarren partaidetzarako. Azkenik, azken alderdiak sarearen ingurunearen harremanak aztertzen ditu, eta politika publikoetan izandako inpaktua, iragazkortasuna eta komunikabideetan izandako eragina neurtu nahi ditu. Gobernantza-sareek kalitate demokratiko handiagoa izango dute zenbat eta iragazkorragoak izan, zenbat eta eragin handiagoa izan politika publikoetan eta zenbat eta presentzia handiagoa izan komunikabideetan. Aztertzeko tresna horri esker, gobernantzaren konplexutasunari buruzko ikuspegia dakarten ikerketak egin daitezke. Gobernantza-sarearen osaera eta duen inpaktu-gaitasuna sakon behatzea zeregin garrantzitsua da gobernu-forma horien funtzio demokratizatzailea neurtzeko. Hala, arlo publikoan gauzatzen diren elkarrekintzak aztertu eta birpentsatu daitezke.

4. Gobernantza berrezaugarritzen, herritarren partaidetzaren eta gizarte-mobilizazioaren ikuspegitik

Azaldu dugun moduan, gobernantzaz hitz egiten bada, demokraziaz hitz egin behar da. Honaino helduta, komenigarria litzateke kontzeptu eta jardunbide hori berrezaugarritzea, ikuspegi zabal eta kritikoago batetik, betiere kontuan hartuta elkarlaneko gobernantza-ereduak probatzen ari diren komunitateek ematen duten esperientzia praktikoa. Horretarako, interesgarria da Ibarrek *La democracia relacional* (2011) liburuan egindako hurbilketa ekartzea. Bere proposamen analitikoak garatu aurretik, Ibarrek demokraziaren

ideiaren bilakaera berrikusten du, ideia minimalistetatik hasita, demokrazia parte hartzailearen ereduarekin eta eztabaidarako guneekin lotutako ekarpenetara, eta demokraziaren hurbilketa zirriborrotzen joaten da, termino erlazionaletan. Izan ere, demokrazia erlazionalaren proposamena, egileak onartzen duenez, batetik, *demokrazia parte hartzailearen* diskurtso orokorrean oinarritzen da; diskurtso hori ez da botereari egindako presio hutsa, erakundeen eta gizarte zibilaren arteko harremana bideratzen duten logikak eraldatzeko beharra adierazteko. Aldi berean, bestetik, *eztabaidazko demokraziaren* ideiarekin eusten zaio, zeina, edozein kasutan, formulazio klasikoetatik bereizten duen Ibarra (Ibarra, 2011:93): horregatik, eztabaidazko demokrazia baino gehiago, Ibarra *eztabaidarako eremu publikoaren* kontzeptua nabarmentzen du. Arias Maldonadok ere (2007: 38) ikuspegi bera dauka, «demokraziaren eztabaidazko eredu partaidetzako ereduaren zehaztapena da» esaten baitu.

Justizia sozialerako pentsatutako gobernantza-forma bat bideratzen duen proposamen erlazionala zehaztuz, Ibarra ustez, demokrazia «gobernu-forma bat da, zeinetan zenbait baldintza, arau eta prozesu dauden, gobernatzaileen eta gobernatuen arteko harreman-sorta bat egituratzen eta garatzen dutenak, eta harremanok nahita eta modu egokian daude bideratuta, erabaki politikoak bat etor daitezten gizarteak egindako aldarrikapenekin eta hartutako erabakiekin» (*Ibid.*: 37). Formulazio horrek, hasteko, *bat-etortze* handiagoa lortzeko gobernatzaile eta gobernatuen arteko *harremanak* errazten dituzten *baldintzetan* jartzen du arreta, eta, gero, eztabaidarako guneak zehazteko beharra azaltzen du. Ikuspegi horretatik, guneen kalitateak (gune horien artean, partaidetzakoaz eta jarraian azalduko ditugun beste batzuek gain, gobernantzako dago) sistema politikoaren kalitate demokratikora garamatza.

Zehatzago azaltzeko, Ibarra aztertzen dituen eztabaidarako eremu publikoak hauek dira: i) *hauteskunde-prozesua*, ii) *gizarte-mobilizazioa*, iii) *komunikabideetako guneak*, iv) *gobernantza* eta v) *tokiko demokrazia partizipatiboa*. Hauteskunde-prozesuaren azterketa eta, batez ere, komunikabideen prozesuarena gure eztabaidaren esparrutik irtetzen dira, baina nabarmendu behar dugu eragina dutela gainerako guneetan, bost esferen arteko erabateko osagarritasuneko logikaren barruan. Hala, eztabaidarako guneak gauzatzeari dagokionez, hauteskundeak eragina du gobernuen osakeran eta aliantzen politikan, zeinak funtsezkoak diren mendeko taldeen sartzeko aukerak aztertzeko, eskariei irekiagoak edo itxiagoak direlako. Komunikabideena, bestalde, garrantzitsua da, komunikabideek gero eta eragin handiagoa dutelako gizarte eta politika gero eta *mediatikoagoan* (Castells, 2010). Ez ahaztu, komunikabide horien artean harremanak izateko modu horizontal berriak nabarmentzen direla.

Alabaina, gizarte-mobilizazioko, gobernantzako eta tokiko demokrazia partizipatiboko guneak garrantzitsuagoak dira gure begirada demokraziaren eta gobernantzaren kalitatean jartzeko. Ibarra hitzetan, mobilizazio-gunea da «ez ohikoak izaten diren ekintza kolektiboen multzoa; nagusiki antolatuta dauden herritarrek egiten dituzte, eta agintari eta erakundeekiko gatazkako eta konfrontazioko estrategien bidez, erabaki politiko jakin batzuk har ditzaten edo hartzea aurreikusi duten erabakiak bertan behera utz ditzaten eskatzen diete» (Ibarra, 2011:215).

Gizarte-mobilizazioko gunea argi eta garbi mugatuta dago gainerako guneekiko, baina ez da gauza bera gertatzen gobernantzako eta tokiko demokrazia partizipatiboko guneekin. Egileak haiek daukaten instituzionalizazio-mailaren arabera mugatzen ditu kontzeptualki, hots, kontuan hartzen du ea erakunde publikoak badauden (gobernantza) edo ez dauden (tokiko demokrazia partizipatiboa), eta administrazioak erabaki politikoak txertatzeko konpromisoa hartzea da eztabaidako bi esferak duten elementu komuna.

Gune horiek kontuan hartzen badira, hobeto ulertzen dira askotariko gizarte-esperientzien profilak. Hala, demokrazia parte hartzailearen printzipioetan oinarritutako gizarte-mugimenduek gidatuta eta administrazioak aktiboki parte hartu gabe partaidetzako mekanismo zehatzetan oinarritzen diren prozesuak hobeto ulertzen dira gizarte-mobilizazioko gunean kokatzen badira. Era berean, gobernantza-gunea zabaltzen bada, orientazio irekiagoa edo itxiagoa daukan gorabehera, herritarrek eta gizarte-mugimenduek aukera izan dezakete logika horiek toki-mailan sakontzeko eskariak legitimatzeko, herritarren partaidetzako formulen bidez. Era horretan, adibidez, gizarte-sare edo -mugimenduek (bereziki hirietakoek) beren ekintza-bilduman partaidetzako prozesu eta mekanismoak sartu dituzte, esaterako, komunitatearen garapenaren ekintza, ez soilik parte-hartze handiagoa eskatzearen adierazpen modura, baita ekintza kolektiboan praxia mobilizatzeke mekanismo gisa ere. *Praxi* horrek, behar adina legitimitate lortzen badu, mugimenduekin elkarlanean aritzera behartu ditzake erakundeak, hiriko gobernantza-guneak erabiliz (Telleria eta Ahedo, 2016).

Azken finean, gizarte-mobilizazioko gunean, mugimenduek nagusiki babeserako diren estrategiak garatzen dituzte (komunitatea sortzera bideratuak), baina baita eraginerako estrategiak ere (inpaktua eta aldaketa sortzera bideratuak); aldiz, gobernantza-gunean, eragina izan nahi dute, eta, neurri txikiagoan, erakundeen inpaktu negatiboetatik babestu (Cohen eta Arato, 2000: 556), gizarte zibila egituratzeko erabiltzen dituzten partaidetza-sareei esker.

Gai horretan sakonduz, gizarte-mobilizazioko eta gobernantzako guneen konparazio aberatsagoa egin dezakegu, kontuan hartuta gizarte-mugimenduen eta ekintza kolektiboaren teoriatik datozen beste hainbat alderdi ere (Mc Adam et al., 2005). Hurrengo taulan, (cf. 2. taula), hobeto aztertu eta azaltzeko, bananduta aurkeztu dugu gune bakoitzaren protagonismo nagusia (gizarte zibila mobilizaziorako; logika partekatua gobernantzarako) eta eztabaidarako beste gune publiko batzuen eragin nagusiak (mediatikoa mobilizaziorako; hauteskundeetako gobernantzarako), baina errealitatean ez da banaketa hori gertatzen; horrez gain, konparaziorako beste aldagai batzuk ere sartu ditugu, esaterako, gune bakoitzaren helburu nagusia, parte hartzen duen eragile bakoitzaren zereginaren oinarritzko ekintza kolektiboko paradigma eta bildumak, eta ezarritako ekintza-bildumak.

2. Taula. Eztabaidarako eremu publikoak		
	Gizarte-mobilizazioa	Gobernantza
Protagonismoa Partaidetza	Gizarte zibil antolatua eta herritarrak	Partekatua: administrazioa eta gizarte zibila eta eragile pribatuak
Ekintza kolektiboaren paradigmak	Boterea, kontrako boterea / Identitatea Gatazkatsua	Eragina Negoziazioa eta eztabaida
Helburuak	Erakundeen agendan sartzea	Politika publikoak prestatzea
Ekintza-bildumak	Ez ohikoak / Partaidetzako prozesuak	Partaidetzako mekanismo egonkorak
Beste eremu batzuen eragina	Mediatikoa	Hauteskundeena (nagusiki, udalekoa)

Iturria: Tellería eta Ahedo (2017).

Hortaz, ikus dezakegunez, agendan sartzeaz gain, egoera jakin batzuetan, mugimenduak politika jakin batzuk prestatzeko prozesu aurreratuetan sar daitezke, eta gobernantzaren ikusmoldetik politika publikoen sare modura ezagutzen direnak osatzen dituzte. Aurreko atalean azaldu dugun moduan, sareotan partaidetza eta protagonismoa administrazioaren, gizarte zibilaren eta eragile pribatuen artean (normalean, sistema ekonomikoa) partekatzen den arren, horrek ez du esan nahi botere-harreman orekatuak daudenik; are gehiago, sare horiek funtzionatzeko dituzten harremanak, protagonismoak eta benetako erabaki-mailak sakon aztertzea ezinbestekoa da berorien kalitate demokratikoa hautemateko (Parés, 2009), 1. taulan zehaztu dugun moduan. Ikus daitekeenez, gizarte-mobilizazioko eztabaidarako gunea gobernantzan ez dauden ekintza-bilduma ez ohikoez elikatzen da. Eta, bi guneetan partaidetza bilduma komuna izan arren, gizarte-mobilizazioaren gunean, esan dugunez, partaidetza hori gehiago dago bideratuta gizarte zibila egituratzera; aldiz, gobernantzaren gunean, partaidetzaren egituraketa gehiago dago bideratuta sareok sistema politikoan eragina izateko duten gaitasunean oinarritutako logika erasotzailea lortzera.

Orain arte esandakotik ondorioztatzen denez, gobernantzaren hurbilketa hegemonikoa argi eta garbi urruntzen da mobilizazioko eta partaidetzako logiketarik, eta aitzakiatzat har daiteke beste logika demokratizatzaile batzuk erabiltzeko, zeinetan eragile pribatuek abantailak dituzten erabaki politikoetan eragina izateko; baina errealitatea oso desberdina izan daiteke, gobernantzari ekitean hurbilketa honen hasieran aurkeztu ditugun ikuspegi neoliberaletatik urruntzen bagara.

Bibliografía

- ARIAS, Manuel (2007): La política en la teoría deliberativa: notas sobre deliberación, decisión y conflicto. *Revista española de ciencia política*, 16. zenbakia, orr. 37-59.
- CASTELLS, Manuel (2010): *Comunicación y poder*. Madril: Alianza Editorial.
- COHEN, Jean eta ANDREW, Arato (2000): *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura económica: Mexiko DF.
- CERRILLO, Agustí (2017): *La buena gobernanza: un concepto controvertido ¿y útil?*, «Transparencia, Integridad e Innovación Democrática» proiektuaren esparruan egindako komunikazioa. Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (DER2014-57391- C2-2-R) (2015-2017).
- CRENSHAW, Kimberlé (1989): «Demarginalizing the intersection of race and sex. A Black Feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics» *University of Chicago Legal Forum*, 1:139.-167. or.
- ESTENSORO, Miren, eta LARREA, Miren (2005): «Hacia un nuevo modelo de desarrollo territorial: el reto de reaprender formas de trabajo». *Papeles del Pacto Industrial*. 2. zenbakia.
- FEDERICI, Silvia (2012): *Revolución en punto cero*. Traficantes de sueños: Madril.
- FRASER, Nancy eta JAEGGI, Rahel, (2019): *Capitalismo. Una controversia desde la Teoría Crítica*. Morata: Madril.
- GAUDIN, Jean-Pierre (2002): *Pourquoi la gouvernance?*. Collection La Bibliothèque du citoyen. Presses de Sciences Po.
- GOMÁ, Ricard eta BLANCO, Ismael (2002): «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones». Garapenerako Administrazio Zentro Latinoamerikarraren (CLAD) VII. nazioarteko biltzarra, Estatuaren eta Administrazio Publikoaren erreformari buruzkoa. Lisboa, Portugal. 1.-18. or.
- GÓMEZ, Laura (2015): «Sobre las instituciones públicas como instrumentos feministas emancipadores para un mundo en transición». *Lan Harremanak*. 33. zk. 126.-149. or.
- HARDT, Michael eta NEGRI, Antonio (2002): *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- HERMET, Guy et al (2005): «Introduction» in Hermet et al. *La gouvernance*. Karthala: Paris: 5.- 14. or.
- HIBOU, Beatrice (2012): *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris: La découverte.
- IBARRA, Pedro; MARTÍ, Salvador eta GOMÁ, Ricard (2002): *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Bartzelona: Icaria.
- IBARRA, Pedro (2011). *Democracia relacional*. Madril: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- JESSOP, Bob (2009). *El futuro del Estado Capitalista*. Madril: Katarata.
- KOIMAN, Jan (2003): «Governing as Governance», nazioarteko *Gobernanza, Democracia y Bienestar Social* biltzarrean emandako hitzaldia. Bartzelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- LAVAL, Cristian eta DARDOT, Pierre (2015. jatorrizkoa, 2009): *La nueva razón del mundo*. Gedisa: Bartzelona.
- LE GALÈS, Patrick (2010): «Gouvernance» in Laurie Boussaguet. *Dictionnaire des politiques publiques*, 299.- 308. or.
- MCADAM, Dough; TARROW, Sidney eta TILLY, Charles (2005): *Dinámica de la contienda política*. Bartzelona: Editorial Hacer.

- MAYNTZ, Renate (2000): «Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*» in *Magazine Instituciones y Desarrollo*. 7. zenbakia. Katalunia, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Aldizkari elektronikoa.
- MARTÍNEZ-PALACIOS, Jone (2019): *El giro participativo neoliberal*. Argitaratu gabeko idatzia.
- MUNDU BANKUA (1994): *Governance The World Bank's Experience*. BM, Washington, D.C.
- ORMAZABAL, Andere (2019): *Herri mugimenduen eta ezkerreko gobernuen arteko ezinak eta eginak. Gipuzkoako Foru Aldundiko gobernantza sareak aztergai*. Doktorego tesia.
- PARÉS, Marc (koor.) (2009): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Bartzelona: Ariel.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2007): «Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolita subalterna» in Santos, B. de Sousa eta Rodríguez Garavito (koord.)
- SUBIRATS, Joan; PARÉS, Marc eta BLANCO, Ismael (2009): «Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el Análisis de las Políticas Públicas» in Parés, Marc (koord) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Bartzelona: Ariel.
- TELLERIA, Imanol eta AHEDO, Igor (2016): «Movimientos urbanos y democratización de la ciudad: una propuesta de análisis», in *Revista Española de Ciencia Política*, 40. zk., 91.-115. or.

- 1. Garapenari buruzko pentsamenduaren bilakaera: teoriak, estrategiak eta adierazleak.** Luis Guridi, Hegoa Institutua Ekonomia Aplikatua I Saila. 2017.
- 2. Garapena eta iraunkortasuna: bilakaera, bateragarritasuna eta ikuspegiak.** Iker Etxano Gandariasbeitia, Ekonomia Aplikatua I Saila, UPV/EHU. 2017.
- 3. Garapena feminismotik aztertzen.** Yolanda Jubeto Ruiz, Mertxe Larrañaga Sarriegi, Hegoa Institutua, Ekonomia Aplikatua I Saila, Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU.
- 4. Garapenerako lankidetzeta eta bere bilakaera.** Irati Labaien Egiguren, Jorge Gutiérrez Goiria, Hegoa Institutua, Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU.
- 5. Amildegia so: krisi ekosozialari aurre egiteko zenbait oinarri.** Joseba Azkarraga Etxagibel, Soziologia Saila, Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU.
- 6. Migrazioak eta garapena Win-win agertokia posible ote?** Gorka Moreno Márquez, Xabier Aierdi Urza, Ikuspegi – Euskal Immigrazioaren Behatokia. Euskal Herriko Unibertsitatea.
- 7. Ekonomia soziala: Ikerketa-objektua eta analisirako lanabesak.** Enekoitz Etxezarreta Etxarri, Juan Carlos Pérez de Mendiguren Castresana, Ekonomia Aplikatua I Saila. Gezki Institutua. Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU. Enpresen Antolaketa Saila. Hegoa Institutua. Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU.
- 8. Globalizazioa eta tokiko garapena.** Mikel Zurbano, Elena Martinez Tola, Xabier Gainza, Pablo Arrillaga, Ekonomia Aplikatua I Saila, Euskal Herriko Unibertsitatea.
- 9. XXI. mendeko pobrezia. Benetan ezabatzeko proposamenak.** Alfonso Dubois Migoya, UPV/EHUko irakasle erretiratua, Hegoa Institutua.
- 10. Elikadura-sistemak: Elikadura Burujabetzaren eta Agroekologiaren estrategia askatzaileak.** Efren Areskurrinaga Mirandona, Ekonomia Aplikatua I UPV/EHU eta Hegoa Institutua. Mirene Begiristain Zubillaga, Finantza Ekonomia II UPV/EHU eta Hegoa Institutua. Eduardo Malagón Zaldúa, Ekonomia Aplikatua V UPV/EHU Hegoa Institutua.
- 11. 2030 Agenda eta Garapen Jasangarrirako Helburuak: jatorria, edukia eta jarraipena.** Andrés Fernando Herrera Herrera, HEGOIA Institutua, Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).
- 12. Gobernantza eta herritarren partaidetza.** Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gaston, Igor Ahedo Gurrutxaga, EHUko Politika Zientzia eta Administrazio Saileko kideak eta demokrazia partizipatiboari buruzko Parte Hartuz ikerketa-taldeko ikertzaileak.

