



---

## **Gobernanza impulsada por la democratización: el caso de Hernani Burujabe**

**(Democracy-driven governance: The case of Hernani Burujabe)**

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 14, ISSUE 4 (2024), 1032–1057: INSTITUCIONALIZACIÓN, IRRUPCIÓN Y EL ARRAIGO EN LAS INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.1898](https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.1898)

RECEIVED 21 OCTOBER 2023, ACCEPTED 10 JUNE 2024, VERSION OF RECORD PUBLISHED 30 JULY 2024

JON AZKUNE\* 

MARIO ZUBIAGA\* 

EKI ETXEBARRIA\* 

### **Resumen**

En el siguiente artículo analizamos la relación entre los diferentes modelos de gobernanza y la democratización. Para ello, en un primer momento abordamos la dimensión más estructural de la cuestión. Observamos que hay una relación estructural entre la gobernanza y la gubernamentalidad neoliberal, sin embargo, encontramos modelos como los propuestos por Sonia Bussu y Adrián Bua que nos ofrecen instrumentos para pensar formas alternativas de abordar la cuestión. Además, analizamos su propuesta en relación con propuestas teóricas consolidadas como la teoría de la democracia de Charles Tilly. Finalmente, aplicamos los conceptos teóricos al caso de Hernani Burujabe, una experiencia innovadora de gobernanza impulsada por la democratización.

### **Palabras clave**

Gubernamentalidad neoliberal; teoría del Estado; gobernanza participativa; cooperativismo; movimientos sociales

---

Este artículo ha sido posible gracias a la financiación y participación de los autores en el Grupo Consolidado de Investigación Parte Hartuz (reconocido por el Gobierno Vasco (IT-1556-22).

\* Jon Azkune Torres, Department of Sociology and Social Work, Parte Hartuz Research Group, University of the Basque Country (UPV-EHU), Leioa (Biscay). Email address: [jon.azkune@ehu.eus](mailto:jon.azkune@ehu.eus)

\* Mario Zubiaga Garate, Department of Political Science, Parte Hartuz Research Group, University of the Basque Country (UPV-EHU), Leioa (Biscay). Email address: [mario.zubiaga@ehu.eus](mailto:mario.zubiaga@ehu.eus)

\* Eki Etxebarria Respaldiza, Department of Sociology and Social Work, Parte Hartuz Research Group, University of the Basque Country (UPV-EHU), Leioa (Biscay). Email address: [eki.etxebarria@ehu.eus](mailto:eki.etxebarria@ehu.eus)

### **Abstract**

In the following article we analyze the relationship between different governance models and democratisation. To do so, we first address the more structural dimension of the issue. We observe that there is a structural relationship between governance and neoliberal governmentality; however, we find models such as those proposed by Sonia Bussu and Adrián Bua that offer us instruments to think of alternative ways of approaching the issue. Furthermore, we analyze their theoretical framework in relation to consolidated proposals such as Charles Tilly's theory of democracy. Finally, we apply the theoretical concepts to the case of Hernani Burujabe, an innovative case of democracy-driven governance.

### **Key words**

Neoliberal governmentality; State theory; participative governance; cooperativism; social movements

## Table of contents

1. Introducción. Gobernanza, participación y neoliberalismo: una aproximación crítica .....	1035
2. La “gobernanza participativa”, ¿una vía para la democratización? .....	1039
3. Democratización como consulta protegida .....	1043
4. Hernani Burujabe: entre la gobernanza guiada por la democratización y la gobernanza anarco-comunitaria .....	1046
4.1. ¿Qué es Hernani Burujabe? .....	1046
4.2. Hernani Burujabe como ejemplo de Gobernanza con arraigo .....	1049
4.3. Hernani Burujabe: democratización y consulta protegida .....	1051
5. Conclusiones .....	1052
Referencias .....	1054

## 1. Introducción. Gobernanza, participación y neoliberalismo: una aproximación crítica

La “gobernanza” se ha convertido en una suerte de fórmula magistral destinada a sanar el déficit de legitimidad y eficacia diagnosticado en los sistemas políticos contemporáneos. Un arte de gobierno que democratizaría el desempeño administrativo e institucional por la simple vía de ampliar la participación de la sociedad civil en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

En ese sentido, en las últimas décadas las llamadas a la participación, la descentralización de la toma de decisiones y a la ciudadanía activa han sido una constante desde diferentes instituciones y actores políticos. Han aumentado de forma notable tanto las iniciativas sociales como los instrumentos técnicos que promueven la participación ciudadana y la administración pública ha hecho bandera de la gobernanza como instrumento para dar cauce a una gestión que incluya a diferentes actores en la toma de decisiones. En la medida en que ponen el énfasis en la activación de la comunidad política como potencia (Dussel 2006) muestran teóricamente un potencial democratizador.

En la actual escena académica y política la gobernanza se sofisticó considerablemente: Gobernanza participativa (Mérida y Tellería 2021), colaborativa (Ansell y Gash 2008), algorítmica (Calzada y Cowie 2017, Gorwa 2019), anticipatoria (Tönurist y Hanson 2020), comunitaria (Ostrom 1993, Totikidis *et al.* 2005). La multiplicación de adjetivos es una clara señal de que el término “gobernanza” se ha convertido en un significante flotante (Laclau 2004) que, en función de la pugna hegemónica, puede anclarse en distintos fondeaderos ideológicos, desde el superpuerto neoliberal al pequeño puerto de pescadores.

No obstante, la lógica imperante en muchas de estas apelaciones es cercana a la racionalidad impuesta por la gubernamentalidad neoliberal (Foucault 2008). Por ello, antes de analizar los cambios en la gobernanza y la participación creemos que es necesario realizar un paso previo para poder estudiar en mayor profundidad la cuestión.

A nuestro entender, hay tres preguntas básicas que deben guiar el análisis de cualquier análisis sobre la realidad social: ¿Qué está pasando?, ¿Cómo está pasando? y ¿Por qué está pasando? Si bien las dos primeras, tienen un carácter más descriptivo y superficial, la última cuestión posibilita abordar las causas más estructurales de los cambios políticos. Por ello, creemos imprescindible dotarnos de instrumentos que nos posibiliten un análisis en profundidad de la cuestión.

En ese sentido, es pertinente recordar las reflexiones de Robert Cox a la hora de abordar cualquier investigación. De acuerdo con el investigador británico, la teoría siempre se realiza por alguien y con una intención porque todas las teorías tienen una perspectiva (Cox 1981, 128). En base a ello, el autor clasifica dos grandes enfoques: por un lado, el problem-solving toma las instituciones y las relaciones sociales de poder como dadas y como marco general de actuación sin ponerlas en cuestión. Por otra parte, la “perspectiva crítica” no toma ni las instituciones ni las relaciones sociales y de poder como dadas de antemano si no que las cuestiona, analiza sus orígenes y estudia las posibilidades para su transformación. Además, ofrece un enfoque holista en el que la parte estudiada es un componente más de una figura más amplia.

Siguiendo el enfoque crítico, antes de adentrarnos en el análisis concreto de la gobernanza y de la participación, creemos que debemos ofrecer una visión más amplia de los cambios acaecidos en las últimas décadas. Para ello, tomaremos en consideración tres elementos: por un lado, la gubernamentalidad dominante, por otro, los cambios en el capitalismo y el Estado y, en tercer lugar, la influencia de estos factores en las formas dominantes de gestión del gobierno y la gobernanza.

En ese sentido, la perspectiva foucaultiana de la gubernamentalidad nos ofrece un buen instrumento para entender lo que subyace en muchos de los cambios retóricos, cuál es su racionalidad y cómo funcionan, sin embargo, la teoría de la hegemonía nos explica mejor cómo y por qué son dominantes (Joseph 2014, 12). Ésta última es más adecuada para entender el contexto institucional general, los cambios en el capitalismo y el Estado, el rol de las fuerzas de clase, cómo se representan intereses particulares, o cómo se construyen diferentes proyectos políticos (*Ibidem*, 9).

En lo que respecta a la primera cuestión, por encima de todo, la gubernamentalidad neoliberal nos ofrece una nueva racionalidad, un nuevo “conocimiento político” que no es neutral ni representa simplemente la realidad gobernada (Lemke 2002, 59). No es una instancia exterior sino un elemento propio de gobierno que ayuda a crear un campo discursivo en el que el ejercicio del poder sea “racional”. Por lo tanto, funciona como un “régimen de verdad” produciendo nuevas formas de conocimiento, inventando nuevas nociones y conceptos que contribuyen al gobierno de nuevos dominios de regulación e intervención.

En ese sentido, observamos que diferentes organizaciones como el FMI, el Banco Mundial, la UE, la Unesco o instituciones nacionales y locales emplean discursos similares en los que se enfatiza el libre mercado, la buena gobernanza, la acción responsable o la rendición de cuentas (Joseph 2014, 12). En diferentes áreas, desde la reducción de la pobreza, en proyectos de reconstrucción estatal o hasta en proyectos de la Unión Europea ideas como la “devolución de poderes”, “la responsabilidad local”, “el partenariado”, la “corresponsabilidad”, la “redes de gobernanza” o la “ciudadanía activa” emergen de forma constante. ¿Por qué? A pesar de aplicarse en contextos muy diferentes son muy similares entre sí porque están moldeados por la misma racionalidad dominante, la establecida por la gubernamentalidad neoliberal.

De esta forma, es conocido el llamamiento a gobernar de forma libre y descentralizada para actuar desde la distancia rechazando la acción directa y el control de las autoridades soberanas (Marandet 2012). Sin embargo, gobernar desde la distancia requiere nuevas tecnologías de poder, y es ahí donde entendemos el auge de nuevos dispositivos como la gobernanza, la New Public Management, la promoción de la ciudadanía activa, las ONG y otro tipo de actores no gubernamentales o la implicación de la sociedad civil con el fin de obtener un gobierno “más democrático” y “eficiente” (Kohler-Koch 2007, 255, Estévez 2008, 33–49).

Por ello, como nos indica Stecher:

El neoliberalismo no implica una desaparición del Estado ni de ‘lo social’, sino una reorganización de su gobierno a través de ‘la proliferación organizada de diferencias individuales en una matriz económica (...) de la multiplicación de las libertades de elección’ (McNay 2009,59), de fuertes procesos de descentralización, desjerarquización y conectividad en nuevas escalas globales, y de nuevas formas de regulación (ranking,

auditorías, estándares, cumplimiento de metas, exigencias de calidad y transparencia, etc.) orientadas por lógicas mercantiles y de competencia (Miller y Rose 2008). (Stecher 2015, 1785)

En lo que respecta a la segunda cuestión, no debemos olvidar que todos estos cambios se articulan de forma compleja con las formas cambiantes del capitalismo y del Estado. La crisis del fordismo supuso una transformación de gran calado tanto en la forma de acumulación como en la forma de regulación del conocido como fordismo atlántico (Aglietta 1979/1999). Trasciende los objetivos de esta investigación analizar ese proceso en profundidad, pero sí nos detendremos en sus consecuencias en lo que respecta al Estado.

Tal y como nos indica Jessop, el dominante Estado Nacional de Bienestar Keynesiano fue sustituido por una nueva forma estatal que define como Régimen de Trabajo Posnacional Schumpeteriano (Jessop 2008). El RPTS es schumpeteriano ya que trata de proveer de innovación y flexibilidad permanentes a economías relativamente abiertas interviniendo del lado de la oferta (Jessop 2008, 307). Por otra parte, es un régimen de trabajo (workfare) en la medida en que subordina su política social a las demandas de la política económica, favoreciendo servicios de bienestar que beneficien a los negocios. Además, considera el gasto social en términos económicos, presionando a la baja sobre el mismo y reorientándolo en función de sus ideas sobre la competitividad. Podemos decir que es posnacional, por la creciente significación de otras escalas espaciales y otros horizontes de acción más allá del territorio nacional. Finalmente, dada la importancia creciente de mecanismos no estatales para compensar los fallos del mercado como la gobernanza, es caracterizado como régimen a diferencia del estatismo propio del Estado keynesiano.

Sin menospreciar la importancia de las otras, en nuestro caso nos interesa la última cuestión, porque precisamente el auge de la gobernanza es una característica común y estructural a la nueva forma del estado contemporáneo. Ésta responde al principio de la desestatalización, que implica la redefinición de la división público-privado, reasignando las tareas y rearticulando la relación entre organizaciones y tareas a lo largo de esta división en cualquiera de las escalas en las que actúe el Estado en cuestión. Por ello, alguna de las funciones técnico-económicas, fuertemente políticas e ideológicas, previamente desarrolladas por los Estados, se han visto o bien enteramente transferidas o compartidas a otros actores, muchos de ellos actores privados, no gubernamentales o mercantiles (Jessop 2008, 245).

En base a esta síntesis podemos observar cuáles son las causas estructurales que nos explican el porqué del auge de la gobernanza y de la retórica de la participación. Por ello, en un plano más concreto podemos abordar la tercera dimensión y analizar la influencia de estos factores en las formas dominantes de gestión del gobierno y la gobernanza. Pese a su aparente novedad, ni la participación ni la gobernanza son fenómenos exclusivamente contemporáneos, cada época y tipo de capitalismo ha generado un modo diferente de gobernanza. En ese sentido, podemos diferenciar tres grandes tipos relacionados con tres fases históricas del capitalismo.

Existió una primera fase del capitalismo basada en el intercambio de mercado y en los principios del liberalismo. Otra fase del capitalismo que optó por una mayor intervención y dirección pública y una gobernanza tendiente al corporativismo.

Finalmente, la fase mencionada previamente basada en la gubernamentalidad neoliberal y la heterarquía. De forma somera las podríamos definir como la gobernanza basada en el intercambio, en el mando y en el diálogo. Trasciende los objetivos de este artículo estudiar a fondo cada modalidad por lo que describiremos brevemente sus características y las comparamos en la siguiente tabla.

En el capitalismo anterior al fordismo, primó la gobernanza basada en la lógica del mercado y el intercambio siguiendo una racionalidad formal y procedimental. Su base era que la toma de decisiones colectivas debía incluir: (1) Un Estado constitucional con una limitación de los poderes sustantivos de intervención económica y social; (2) el compromiso de maximizar la libertad formal de las partes contrayentes en la economía y la libertad sustantiva de los sujetos legalmente reconocidos en la esfera pública (Jessop 2008, 270).

Por otra parte, el capitalismo fordista se ha relacionado con el corporativismo y el gobierno basado en el mando. Nos referimos a una representación institucional basada en la presunta función de las diferentes fuerzas en la división del trabajo. Más que una lógica funcional al capitalismo es la reacción de este ante la amenaza revolucionaria que suponía el trabajo organizado. Si bien ha tenido diferentes fases a finales del siglo XIX y principios del XX, su fase de mayor éxito se relaciona con el fordismo atlántico de posguerra.

Finalmente, debemos mencionar la “heterarquía”, que supone la autoorganización horizontal entre actores mutuamente interdependientes que no siguen una racionalidad procedimental ni sustantiva, sino que adoptan una lógica “reflexiva” (Jessop 2008, 280). La consecuencia de ellos es una explosión de las alusiones a las redes, y en el creciente interés en la negociación, la cooperación multiagencia, el partenariado, el accionariado social etc.

Tras describir de forma somera los diferentes tipos de gobernanza recogemos las principales características de cada uno en la siguiente tabla.

TABLA 1

	<b>Intercambio</b>	<b>Mando</b>	<b>Diálogo</b>
Racionalidad	Formal y procedimental	Sustantiva y orientada	Reflexiva y procedimental
Criterio de éxito	Asignación eficiente	Consecución eficaz de los objetivos	Consentimiento negociado
Ejemplo típico	El mercado	El Estado	La red
Modo estilizado de cálculo	Homo economicus	Momo hierarchicus	Homo politicus
Horizontes espaciotemporales	Mercado mundial, tiempo reversible	Territorio nacional, horizontes de planificación	Reescalado y fijación de sendas
Criterio primero de fallo	Ineficiencia económica	Falta de eficacia	“Ruido”. “Tertulia”
Criterio secundario de fallo	Inadecuaciones del mercado	Burocratismo papeleo	

Tabla 1. Modalidades de la gobernanza.  
(Fuente: Jessop 2008, 282).

En base a lo expuesto hasta el momento, podemos sacar unas primeras conclusiones. No podemos separar la gobernanza de su contexto económico e institucional más amplio ni de la gubernamentalidad dominante. La gubernamentalidad neoliberal nos ofrece la grilla de inteligibilidad para entender la racionalidad de aquellos discursos que reclaman una participación descentralizada y una ciudadanía activa (Foucault 2004/2008). Su encaje institucional lo ofrece la forma de Estado dominante en nuestra época, el Régimen de Trabajo Posnacional Schumpeteriano (Jessop 2008). Finalmente, en lo que respecta a tipo de gobernanza dominante, creemos que responde a una gobernanza basada en el diálogo y en los principios de la heterarquía.

No obstante, sería apresurado concluir que toda iniciativa que intenté fomentar la participación sea un mero instrumento del capitalismo. Creemos que la democracia participativa y la gobernanza en red pueden jugar un rol ambivalente. Por un lado, pone el foco en el empoderamiento ciudadano, el aumento en la capacidad de control y de decisión de la ciudadanía más allá del cauce electoral ordinario. Por otro lado, retóricamente sintoniza con la gubernamentalidad neoliberal y sus principios fundamentales van de la mano del “estado esbelto” que ésta misma promueve (Jessop 2015, 178). Además, muchas formas de gobernanza en la práctica promueven lo que Gramsci denominó el “transformismo” y la “revolución pasiva” que representa un proceso de transformación, absorción e incorporación por el cual dinámicas políticas contenciosas son transformadas en cuestiones técnicas y burocráticas (Gramsci 1975/1981,107).

Las diferentes dimensiones que hemos trabajado hasta el momento nos han ofrecido un enfoque estructural sobre los cambios que han posibilitado el auge de la gobernanza y la participación. En cierta manera, siguiendo el enfoque crítico hemos dado respuesta al porqué de la cuestión. Sin embargo, como veremos seguidamente, la aparición de nuevas acepciones del término ha convertido a la “gobernanza” en una suerte de significante flotante (Laclau 2005) que puede ser anclado en distintos puertos ideológicos según el resultado de la pugna por la hegemonía. En este sentido, creemos necesario estudiar la cuestión de la gobernanza participativa con mayor detalle en un plano de análisis más concreto y complejo.

## **2. La “gobernanza participativa”, ¿una vía para la democratización?**

Al hablar sobre la gobernanza participativa, ésta suele definirse como las formas participativas en la toma de decisiones políticas en las que intervienen ciudadanos organizados y no organizados para mejorar la calidad de la democracia (Geissel 2009). Más allá de definiciones, existe un amplio elenco de enfoques que reclaman para sí la gobernanza participativa por lo que es necesario situarlos para observar sus debilidades, sus fortalezas y sus posibles interacciones.

Para poder desarrollar nuestro argumento debemos considerar la importancia del residuo intelectual del triplete conceptual “mercado, Estado y sociedad civil” proveniente de la Ilustración a la hora de estudiar las políticas públicas (Jessop 2008,267). En términos generales, los teóricos de la administración y las políticas públicas suelen diferenciar entre la adopción de políticas públicas de mercado, burocráticas y participativas y son similares a los que definen regímenes de bienestar liberales, socialdemócratas y conservadores-corporativistas (Esping-Andersen 1990).



En la misma lógica, la mayoría de los estudios sobre la participación y la gobernanza también pivotan sobre los citados ejes. Por una parte, observamos tanto formas de participación como enfoques teóricos más cercanos al eje de la sociedad civil que tendrán un componente más activista y comunitario. Defenderán la importancia del capital social, la irrupción política, la protesta y una filosofía que entiende que la revolución hoy en día implica cambiar el mundo sin tomar el poder (Holloway 2002). A su vez, los enfoques más cercanos al eje mercantil seguirán una lógica que emplea la participación como un instrumento para aumentar la eficiencia de la administración y el mercado (Estévez 2008). Finalmente, los que otorgan mayor importancia al Estado, suelen dar especial relevancia a los modelos reglados de participación en los que la ciudadanía es invitada a deliberar en aras a desarrollar unas políticas públicas más inclusivas y democráticas.

Entre los enfoques que han abordado la cuestión, destacamos el trabajo de Adrián Bua y Sonia Bussu (2021) por su intento de integrar las diferentes perspectivas con el objetivo de fomentar un diálogo entre aquellas que adoptan una lógica más sistémica y los enfoques más centrados en la movilización social y la irrupción.

En lo que respecta a las primeras, siguiendo el trabajo de Mark Warren, destaca la “democratización impulsada por la gobernanza” (2014) muy ligada al “momento colaborativo” dominante al final del siglo XX (Bua *et al.* 2018). Intentando hacer una síntesis entre la conocida como “nueva gestión pública” de inspiración mercantil y la clásica burocracia centrada en el estado, muchos autores defendieron que una nueva gobernanza en red podría dar paso a una nueva gestión de la administración y la sociedad (Osborne 2006).

De acuerdo con Bussu y Bua, la “democratización impulsada por la gobernanza” (GDD<sup>1</sup> en inglés) se refiere a una forma de participación liderada por las élites cuyo principal objetivo es hacer frente a la crisis de legitimación del sistema político y mejorar la gestión incorporando nuevas voces e intereses y obteniendo nuevas fuentes de información (Bua y Bussu 2021, 717). En términos generales, destacamos que sigue una lógica de arriba abajo, se diseñan para ser implementadas por élites políticas, priorizan el consenso ante el conflicto y suelen responder a ámbitos muy específicos de la administración pública.

Por otra parte, Bussu y Bua defienden la conocida como “gobernanza impulsada por la democratización”<sup>2</sup> (DDG en inglés). Se refieren a la gobernanza que emerge de la acción colectiva y los movimientos sociales, a menudo reacios a las instituciones formales y proclives a actuar de forma “autónoma”. En concreto, a aquellos movimientos sociales que estratégicamente se “mueven hacia el estado” con el objetivo de radicalizar la participación como parte de su estrategia por el cambio (Bua y Bussu 2021, 719). A diferencia de la anterior, tiene una orientación de abajo arriba, intenta fomentar la participación de los movimientos sociales y reclama el uso y reinvención de las estructuras participativas con fines transformadores.

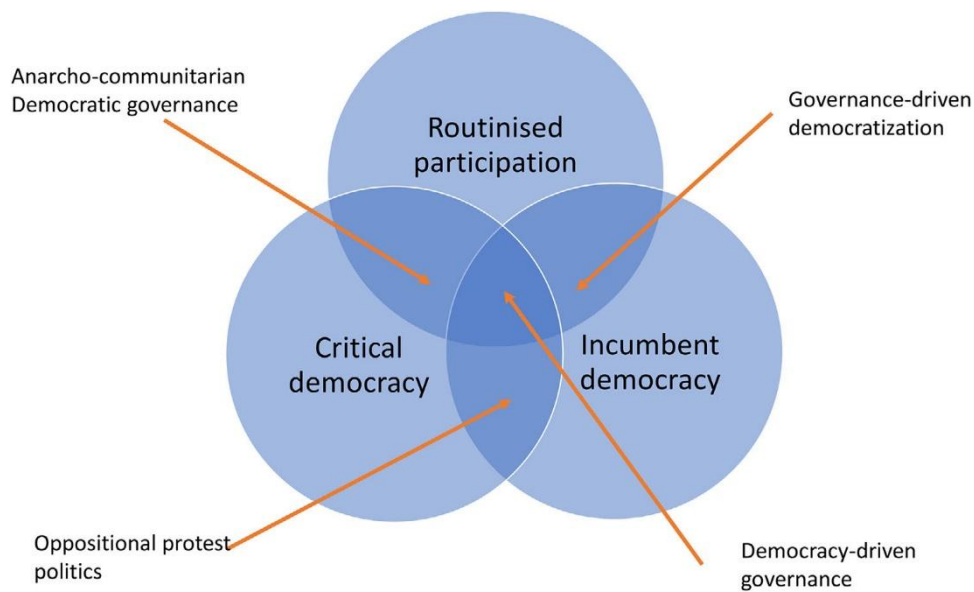
Los citados autores, intentan sintetizar los diferentes enfoques mediante las intersecciones entre la democracia actual (incumbent democracy) y la democracia crítica (democracia más radical) tal y como podemos ver en el siguiente diagrama:

---

<sup>1</sup> “Governance-driven Democratization” en inglés.

<sup>2</sup> “Democracy-driven Governance” en inglés.

GRÁFICO 1



**Gráfico 1. Interacciones y puntos de encuentro entre la democratización impulsada por la gobernanza y la gobernanza impulsada por la democratización.**

(Fuente: Bua y Bussu 2021, 720.)

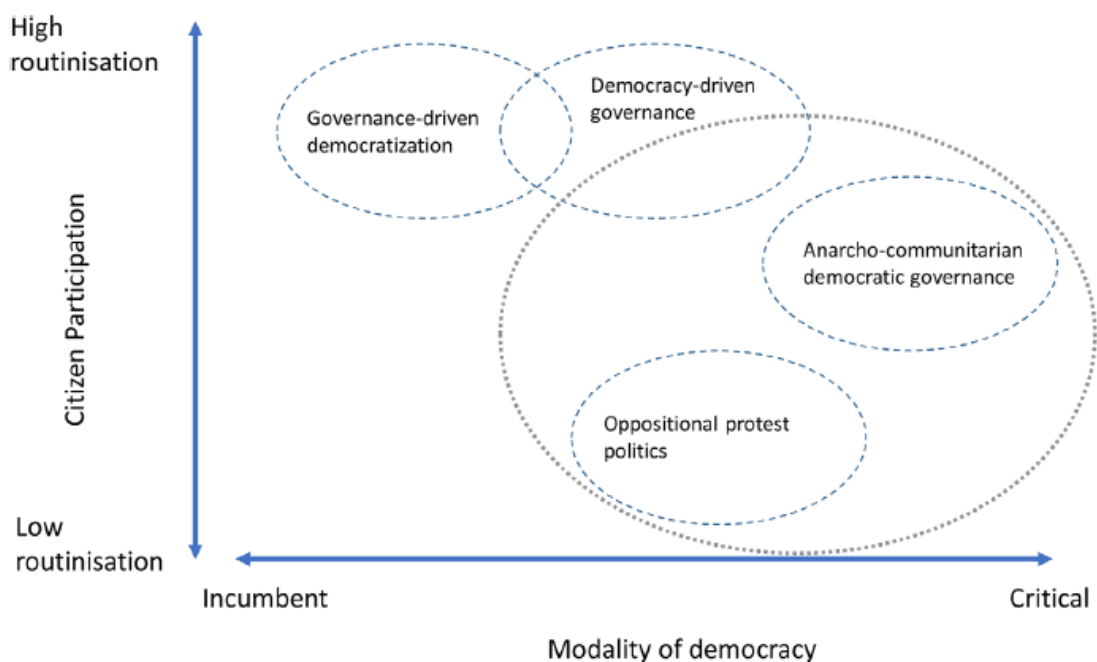
La participación rutinaria hace referencia a aquellos elementos que están institucionalizados y que pese a estar abiertos a pequeños cambios mantienen un grado de continuidad. La incumbent democracy o 'democracia actual' hace referencia al *statu quo*. Finalmente, la democracia crítica se refiere a aquella que más allá de gestionar el orden busca un cambio en profundidad que represente a los sectores excluidos del orden establecido.

El diagrama destaca algunos puntos en común entre la GDD y la DDG. Ambos intentan fomentar la gobernanza participativa o incluir a los ciudadanos en la labor de la administración pública a través de la "participación rutinaria", es decir, ambos hacen uso de procedimientos y reglas definidos para la deliberación y la toma participativa de decisiones. Sin embargo, a diferencia de la GDD, que entra claramente dentro de la definición de la democracia continuista o 'actual' (incumbent democracy), la DDG accede a través de un previo paso por la democracia crítica, ya que está impulsada y configurada por la movilización popular.

Además, también debemos considerar la introducción de un elemento novedoso como la "gobernanza democrática anarcocomunitaria". Se refiere a las normas internas de toma de decisiones adoptadas por colectivos gobernados democráticamente, que a menudo rechazan implicarse directamente en la administración pública para evitar la asimilación. Con el fin de aumentar su capacidad de influencia o ganar visibilidad pública, estos grupos pueden participar en acciones de protesta, o incluso pueden llegar a ocupar puestos institucionales.

Si bien el modelo ofrece los puntos de encuentro entre los diferentes enfoques nos proporciona una visión estática de los mismos. Para adoptar una visión más dinámica, en un segundo gráfico sitúan los diferentes modelos sobre dos ejes: el nivel de rutinización y su grado de cercanía y lejanía respecto al *statu quo* y la democracia crítica. Lo observamos a continuación:

GRÁFICO 2



**Gráfico 2. Visión dinámica de la democratización impulsada por la gobernanza y la gobernanza impulsada por la democratización.**

(Fuente: Bua y Bussu 2021, 721.)

En este segundo diagrama podemos observar que tanto la GDD como la DDG siguen modelos de participación rutinarios y altamente institucionalizados a pesar de que la última esté más alejada del *statu quo* y tenga un enfoque menos continuista. Sin embargo, la orientación normativa de la propia ‘rutinización’ a efectos prácticos es diferente, ya que la GDD se centra sobre todo en la toma de decisiones eficiente y en las ventajas epistémicas de los usuarios de los servicios, mientras que la DDG hace hincapié en los derechos de los ciudadanos y la justicia social. La originalidad de la DDG reside en su intento de abrir las instituciones a los movimientos sociales y a los ciudadanos de forma más amplia, incorporando la gobernanza participativa en el proceso político local y salvaguardando los espacios críticos para que los movimientos sociales actúen como contrapeso a la administración.

Finalmente debemos considerar el concepto de “arraigo” o “participación integrada” (embedded participation) desarrollado por los autores. En esta línea, Bussu recupera el concepto de arraigo trabajado por Polanyi para señalar que la institucionalización puede estar dirigida hacia el arraigo o el desarraigo. Es decir, la institucionalización de la gobernanza participativa puede dificultar su integración o enraizamiento si está diseñada para pasar por alto o desviar los intereses de ciertos actores de la sociedad civil. Análogamente, podría evitar la integración si la participación está diseñada para tener un bajo impacto en la formulación de políticas, siendo así utilizada únicamente para legitimar el proceso a la vez que para alejar el lugar de toma de decisión.

Para entender en profundidad el término de embeddedness o arraigo, se presentan tres dimensiones: la temporal, la espacial y la práctica.

Temporal: La gobernanza participativa, a menudo ha sido criticada por ser única y ad hoc, dando así demasiado poder a las organizaciones promotoras. Pero el término

arraigo implica reiteración, implicando que la integración se convierta en una parte permanente del ciclo de las políticas públicas, es decir, se pasa de lo excepcional a lo permanente.

Espacial: Según los autores, el arraigo espacial debe concebirse a través de al menos dos aspectos: la medida en que los ciudadanos pueden acceder e influir en una variedad de espacios de toma de decisiones y la medida en que la participación conecta estos espacios de decisión con la sociedad civil más amplia, arraigándolos en la realidad social (Bussu *et al.* 2022, 138). Normalmente, la escala local es la propicia para incorporar la participación a través de la resolución práctica de problemas en temas cercanos a los ciudadanos. Pero lo cierto es que la integración de la deliberación debe abarcar un gran abanico de temas y no restringirse a temas únicos o problemáticos.

Práctica: las dinámicas de arraigo vinculadas a un enfoque innovación democrática, se enmarcan en diseños institucionales específicos, como los minipúblicos o los presupuestos participativos. Estos están concebidos en términos de input-output, pero si bien esta integración es importante, los autores ponen en foco en las prácticas informales de integración institucional de la elaboración de políticas interactivas.

Más adelante aplicaremos todas estas categorías al caso concreto de Hernani Burujabe. En todo caso, si pretendemos dilucidar el diverso anclaje ideológico de las distintas acepciones de la “gobernanza” y su impacto democratizador conviene apelar a algunas dimensiones teóricas de mayor alcance.

### 3. Democratización como consulta protegida

En efecto, la reflexión sobre los efectos democratizadores de los distintos modelos de gobernanza depende del modo en el que definamos la naturaleza de lo político. Aquí partimos de una conceptualización para la que lo político se define como esa herida no restañable, ese lugar incierto en el que se funden y fundan la vida colectiva y el conflicto: *polis y polemos*.

Ciertamente, la esencia de lo político puede ser descrita conforme al paradigma asociativo, arendtiano, considerando que su naturaleza se manifiesta en los momentos de comunalidad –amistad, en término de Mansbridge (2021)– en los que mediante deliberaciones públicas el poder colectivo es usado para promover o proteger el bienestar de la polis (Wolin 1990). En su versión funcionalista, este paradigma considera que el conflicto sería una consecuencia de una deliberación imperfecta o insuficiente. Sin embargo, dicha acción colectiva es inseparable del conflicto, del paradigma disociativo schmittiano, en tanto discute y recompone potencialmente las fronteras internas y externas de la polis, dando (o no) parte a los que la reclaman (Rancière 2011). La aparición de demandas colectivas que no están asumidas total o parcialmente por el sistema institucional se manifiesta inevitablemente de forma conflictiva.

Ello no supone reducir lo político a la dicotomía “amigo/enemigo”, sino entender que la polis depende de un exterior constitutivo que se expresa necesariamente de forma conflictiva. Un exterior que no se entiende de modo esencialista, no se reifica, de modo que las articulaciones que dan lugar tanto a la frontera, a lo “interior” como al “exterior”, son contingentes, azarosas.

Por tanto, con Mouffe (1999) entendemos que polis –vivir juntos– y polemos –el conflicto abierto o potencial–, son realidades indisociables que definen la autonomía de lo político frente a los intentos de colonización o neutralización desde distintos órdenes de pensamiento. (Marchart 2009)

En efecto, se ha intentado suturar la herida siempre abierta de lo político mediante el bálsamo de la moral, la religión, la tecnología y la ciencia –desde la bio-neurología a la economía–, estimando que existe cura para el conflicto y, por tanto, la comunidad puede construirse armónicamente neutralizándolo por medio de aparentes soluciones indubitadas, ajenas a lo político.

Esta tentativa de neutralización de lo político por medio de soluciones que se definen como “técnicas” se combina con la colonización por “lo social” (Marchart 2009). Combinación que Žizek (2008) define como “negación post-política”, y que según el autor es la más certera descripción del funcionamiento de los sistemas democráticos contemporáneos. La política se reduce aquí a la mera representación de la realidad sociológica actualmente existente y a la gestión del orden vigente, gestión legitimada por una ideología neoliberal que se presenta como técnica de gobierno indiscutible. Los modelos de gobernanza dominantes en nuestros sistemas políticos se ubican en este tipo de negación de lo político, siquiera como aspiración.

Frente a estas negaciones de lo político, retomamos aquí la visión clásica de los autores que –desde Maquiavelo a Tilly–, han defendido la autonomía de lo político frente a los intentos de colonización desde otros órdenes, ya sean morales o técnicos, que no ocultan la pretensión de neutralizar su dimensión conflictiva.

De acuerdo con Tilly, el grado de democracia debe medirse evaluando en qué medida el Estado se comporta de conformidad con las demandas expresadas por sus ciudadanos (2010). Por ello, un régimen es democrático en tanto en cuanto reconoce unos derechos de ciudadanía iguales, generales y amplios, sus políticas públicas y las autoridades encargadas de implementarlas están sujetas a la voluntad ciudadana y protege a la ciudadanía de la arbitrariedad de los poderes públicos (Tilly 2009).

La amplitud hace referencia a la inclusión de la población dentro de la política pública en la que idealmente todos los adultos pertenecen a una misma categoría homogénea de ciudadanía (Tilly 2010, 45). Por otra parte, la igualdad responde a la expansión de derechos y a la eliminación de las diferencias entre los diferentes sectores sociales. Mediante la protección, la ciudadanía evita arbitrariedades por parte del Estado y la consulta mutuamente vinculante establece obligaciones claras y ejecutables a los agentes estatales, a fin de repartir beneficios de acuerdo con la categoría del destinatario. El ideal normativo que supone la suma de las diferentes dimensiones es la conocida como “consulta protegida” (Tilly 2008).

Pero los regímenes democráticos son diversos y evolucionan con el tiempo. La amplitud de la ciudadanía, su protección y la medida en la que se le consulta no son categorías estáticas. De ahí que más allá de los criterios sustantivos o constitucionales sea conveniente adoptar un criterio procesal que nos permita hablar de proceso de democratización, si la ciudadanía se amplía e iguala, está más protegida y decide en mayor medida, o de desdemocratización, en caso contrario (Brown 2009).



**Gráfico 3. Democratización y consulta protegida.**

(Fuente: Elaboración propia.)

Siguiendo a Tilly entendemos que los procesos de democratización, además de ser usualmente conflictivos, están impulsados por la acción colectiva protagonizada por los movimientos sociales, cuyo desempeño es imprescindible para activar los mecanismos necesarios para tal fin.

Estos mecanismos de la democratización (McAdam *et al.* 2009), se activan en el seno de un proceso de movilización que parte del surgimiento de una demanda en la sociedad civil y culmina, en su caso, con su institucionalización. Los mecanismos que pasamos a describir son activados por y son consecuencia de la acción colectiva de los movimientos sociales.

En primer lugar, el surgimiento de nuevos actores sociales que reivindican su autonomía y se presentan como como (contra)podere legítimos ante las instituciones o, en todo caso, pretenden influir en las políticas públicas. Según Tilly, los movimientos no son sino interacciones continuadas entre los detentadores del poder de decisión y las personas que defienden con éxito a la sociedad que carece de representación formal. En esta interacción dichas personas reivindican, mediante manifestaciones públicas (WUNC), un cambio en el reparto del poder de decisión o del modo y contenido de su ejercicio (Tilly 2009).

En segundo lugar, el impulso de la igualdad y el equilibrio entre actores, por medio de la formación de coaliciones y la correduría, que conecta lugares y demandas sociales hasta el momento desconectadas o desmovilizadas. Las demandas democráticas diferenciales se articulan como demandas populares que plantean una reivindicación autodefinida como legítima ante las instituciones (Laclau 2005). Son articulaciones equivalenciales de demandas que protagonizan la pugna por la hegemonía y el proceso de radicalización democrática.

En tercer lugar, la disolución de los obstáculos para la igualdad, politizando las cuestiones no presentes en la agenda pública, de modo que "la parte sin parte" irrumpe por medio de la innovación discursiva y de los repertorios de movilización que crean la

incertidumbre sistémica necesaria para abrir la ventana de la reforma (Morlino 1985). La acción colectiva de los movimientos sociales es la que alumbra lo político como acontecimiento, como momento o irrupción democrática (Badiou 2008).

Finalmente, la integración de las redes sociales de confianza en las políticas públicas. Es decir, la institucionalización que se plantea como el fin del proceso de democratización, en ambos sentidos: la demanda se institucionaliza tal y como reivindica el movimiento y, al tiempo, se agota el ciclo democratizador “protesta-negociación-acuerdo”, en espera de un nuevo ciclo que permita avanzar en la inacabada profundización democrática.

Por ello, si la acción colectiva es imprescindible en el inicio del proceso de democratización, para que éste culmine es preciso que la institución disponga de la capacidad suficiente para interiorizar la demanda que permite avanzar en el camino de la “consulta protegida”, horizonte normativo de dicho proceso (Tilly 2008). Esta capacidad depende en gran medida de la existencia de posiciones reformistas en el campo institucional que faciliten la integración, siquiera parcial, de la reivindicación democrática (Tarrow 2012).

Una vez planteado el marco teórico desde el que definimos el proceso de profundización democrática, intentaremos a aplicarlo al caso de Hernani Burujabe. A nuestro entender, nos ofrece una síntesis de todos los procesos descritos en los apartados anteriores.

#### **4. Hernani Burujabe: entre la gobernanza guiada por la democratización y la gobernanza anarco-comunitaria**

En un primer momento procederemos a describir las principales características de Hernani Burujabe y en un segundo momento analizaremos en qué medida supone un ejemplo de gobernanza guiada por la democratización con arraigo temporal, espacial y práctico. Finalmente, estudiaremos cómo impulsa la democratización en base a los criterios establecidos por Charles Tilly (2009).

##### *4.1. ¿Qué es Hernani Burujabe?*

La localidad guipuzcoana ha estado gobernada de forma casi continua<sup>3</sup> por las diferentes marcas electorales de la izquierda independentista desde el año 1979. Dicho espacio ha optado por el municipalismo como uno de sus ejes y ha combinado una fuerte presencia en la sociedad civil con diferentes mecanismos de participación entre los que destacan los presupuestos participativos (Blas 2008). No obstante, a partir del año 2011 una nueva estructura de oportunidad política posibilitó un cambio cualitativo en lo que respecta a la participación democrática más allá de los mecanismos preponderantes hasta el momento.

Por una parte, a nivel internacional, la crisis financiera de 2008 trajo un renovado interés por nuevas formas de organizar tanto la economía como la política poniendo en el centro de los movimientos de izquierda la economía social transformadora y el municipalismo (Caamaño 2022). Por otra parte, en el caso vasco hay que añadir el fin de ETA y el amplio

---

<sup>3</sup> Con la excepción de las legislaturas 1991–1995, 1995–1995 y 2003–2007.

poder municipal obtenido por Euskal Herria Bildu<sup>4</sup> como estructura de oportunidad interna fundamental para el desarrollo posterior de la iniciativa Hernani Burujabe.

El primer resultado de esos procesos lo observamos en el año 2013, con la creación y consolidación por el departamento de desarrollo económico local del ayuntamiento de Hernani de una estructura económica basada en los principios de la economía social y solidaria (Egia-Olaizola 2021). El trabajo de correduría (McAdam *et al.* 2009) desarrollado hasta el año 2020 entre agentes económicos, políticos y sociales posibilitó conectar espacios previamente desconectados y generar las condiciones de posibilidad para un salto cualitativo a partir del año 2020. El resultado fue el lanzamiento de un proyecto que transcendía tanto la democracia participativa en un sentido clásico como la economía social y solidaria buscando la imbricación de la dimensión institucional, económica y social con el objetivo de superar el marco de las relaciones sociales capitalistas (Morandeira *et al.* 2023, 100).

Según su propia definición, “Hernani Burujabe es un proyecto popular, una alternativa práctica para la transición ecosocial que engloba el tejido económico, social y administrativo de la localidad” (Hernani Burujabe 2024). Entre los elementos novedosos, destacan la reivindicación de la planificación público-económico-comunitario y la cesión de poderes públicos a ámbitos considerados estratégicos que se desarrollan mediante la gestión cooperativa.

El modelo pivota sobre tres ejes: la ciudadanía; el Ayuntamiento; y el tejido económico. El primero engloba tanto a individuos como a agentes y asociaciones de la sociedad civil y tiene como misión principal identificar las necesidades y los deseos económicos y llevar a cabo su planificación estratégica (Morandeira *et al.* 2023, 98). El Ayuntamiento facilitará los recursos necesarios para ejecutar dicha planificación y protegerá el patrimonio común, defenderá el interés general y garantizará la universalidad de los derechos. Finalmente, el tejido económico debe estar comprometido con el desarrollo local y debe satisfacer las necesidades de la sociedad.

Hasta el momento han aplicado la nueva forma de gestión en ocho sectores: energía, alimentación, cuidados, moneda, telecomunicaciones, biodiversidad-silvicultura, trabajo y vivienda. Cada uno ha constituido una mesa de soberanías en la que se canaliza la colaboración entre el vértice público, el económico y la ciudadanía. Cada mesa diseña los proyectos y gestiona los recursos de cada sector. A su vez, el Ayuntamiento debe determinar los recursos necesarios para la identificación y cumplimiento de los objetivos de cada sector y, en la medida de lo posible, ponerlos a disposición de los agentes de cada sector (Hernani Burujabe 2024). Si bien esto resume a grandes rasgos la filosofía general del proyecto es necesario explicar con mayor detalle la forma en la que se gobierna esta dinámica.

En ese sentido, lo más relevante para nuestra investigación responde al conocido como “ecosistema de gobernanza” compuesto por los Grupos Promotores, Mesas Sectoriales, Foro de Soberanía y Consejo de Soberanías. En lo que respecta a los primeros destaca el grupo “Bidean”, formado por ciudadanos que han impulsado y socializado el proceso

---

<sup>4</sup> Primero se formó la coalición Bilbu en 2011 pero en 2012 adoptó su denominación actual tras incluir a Aralar a las previas Sortu, EA y Alternatiba.

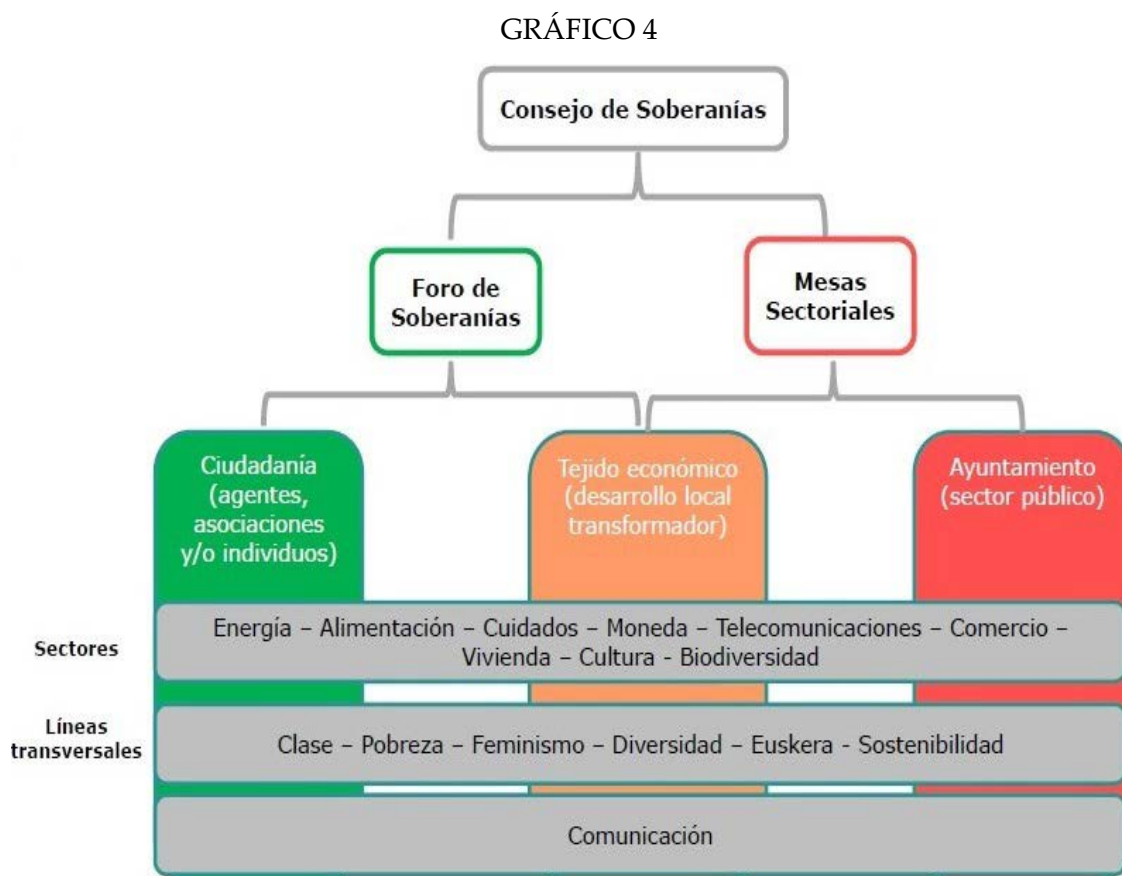


entre los agentes sociales y políticos, además de dinamizar el “foro de soberanías”, punto de encuentro entre la ciudadanía y el tejido económico (Morandeira *et al.* 2023, 102).

Por otra parte, las Mesas Sectoriales están compuestas por representantes de la iniciativa ciudadana, promotores del proyecto de soberanía, el/la edil responsable, el personal técnico responsable y personal técnico desarrollador. De esta forma se articula la iniciativa ciudadana, los proyectos económicos y la política municipal mediante el trabajo compartido.

De forma paralela, el citado Foro de Soberanías está conformado por los “Grupos Promotores” de los sectores económicos y “Bidean” y su función principal es “extender la auto organización económica de los ciudadanos y la coordinación y articulación entre los diferentes sectores”.

Finalmente, el principal centro de decisión de Hernani Burujabe es el Consejo de Soberanía, en el que se debate y acuerda el planeamiento general para el desarrollo local y se define cuál es el camino para llevarlo a cabo. Es el órgano central de planificación, donde se establecen las prioridades, se distribuye el presupuesto y se unifican las estrategias de las áreas (Hernani Burujabe 2024). Podemos sintetizar el esquema de gobernanza descrito mediante el siguiente esquema.



**Gráfico 4. Sistema de gobernanza de Hernani Burujabe.**  
(Fuente: Morandeira *et al.* 2023, 102.)

Cómo hemos indicado con anterioridad, en estos momentos este modelo se está desarrollando en ocho sectores. A modo de ejemplo, en la siguiente tabla sintetizamos la gobernanza en el sector de la soberanía energética.

TABLA 2

<b>Soberanía energética</b>	El derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas energéticas y territoriales, utilizando las formas ecológicas, sociales, económicas y culturales adecuadas a sus características
<b>Mesa</b>	Sí
<b>Plan estratégico</b>	Sí
<b>Iniciativa</b>	ENHERKOM, cooperativa integral sin ánimo de lucro
<b>Participantes</b>	Ciudadanos, persona socia consumidora/usuario. Ayuntamiento de Hernani, persona socia colaboradora. Empresas locales, socias colaboradoras o prestadoras de servicios.
<b>Objetivo</b>	Ser el motor ciudadano para la transición energética de Hernani, desarrollando acciones para la reducción del consumo, pobreza energética, producción de energía renovables y modelos de movilidad sostenibles.
<b>Gobernanza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesa de Soberanía energética, junto con el ayuntamiento de Hernani.</li> <li>• Foro de Soberanías: junto con el colectivo social Bidean.</li> <li>• Consejo de las soberanías: junto al Ayuntamiento de Hernani y el colectivo Bidean.</li> </ul>
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 219 personas asociadas.</li> <li>• 2 personas trabajadoras.</li> <li>• 100kw instalados.</li> <li>• 8 instalaciones en proceso.</li> <li>• 250 personas atendidas y 400.000 euros de ahorro energético generado.</li> </ul>

Tabla 2. Gobernanza y soberanía energética.  
(Fuente: Morandeira *et al.* 2023, 103.)

Tal y como se puede observar, el sector de la energía<sup>5</sup> es una muestra tanto de la complejidad como del alcance de la iniciativa. Más allá de entender cada parte de forma separada, genera una novedosa interacción entre el ámbito económico, la ciudadanía y la administración que podríamos definir como modelo público-comunitario. Por ello, creemos que nos ofrece un ejemplo de gobernanza en sintonía con los debates contemporáneos que es necesario analizar.

#### 4.2. Hernani Burujabe como ejemplo de Gobernanza con arraigo

En base a lo expuesto con anterioridad, creemos que el caso de Hernani Burujabe se enmarca dentro de un modelo entre la “gobernanza impulsada por la democratización” y la “gobernanza democrática anarco-comunitaria” con arraigo temporal, espacial y práctico (Bua y Bussu 2021).

El proceso empezó tanto por la iniciativa institucional como por la social. Si bien el Ayuntamiento de Hernani fomentó el departamento de desarrollo económico local en el año 2013, este lo hace sobre una sociedad civil densa y unos movimientos sociales muy activos. Además, va más allá de la participación ciudadana en un sentido clásico

<sup>5</sup> Podríamos aplicar un esquema similar al resto de sectores mencionados previamente.

fomentando la interacción entre la ciudadanía con actores económicos y cooperativas muchas veces reacias a implicarse directamente en la administración pública para evitar la asimilación. Tal y como nos indican Bussu y Bua, intenta fomentar la participación de los movimientos sociales y reclama el uso y reinención de las estructuras participativas con fines transformadores (Bua y Bussu 2021, 719).

Otra de las características de los citados modelos de gobernanza es que intentan superar la denominada “incumbent democracy” relacionada con el *statu quo* y apuestan por la democracia crítica que más allá de gestionar el orden busca un cambio en profundidad que represente a los sectores excluidos del orden establecido.

En ese sentido la propia definición del proyecto nos ofrece un ejemplo de lo referido:

Frente al actual modelo económico despilfarrador, ecológicamente insostenible y generador de desigualdad, Hernani Burujabe quiere poner en marcha una alternativa habitable, sostenible y paritaria, centrada en la justicia social y ecológica y en el modelo de planificación público-económico-comunitario. (Hernani Burujabe 2024)

En base a lo expuesto, recuperamos el gráfico anterior y situamos el modelo de gobernanza de Hernani Burujabe en el mismo.

GRÁFICO 5

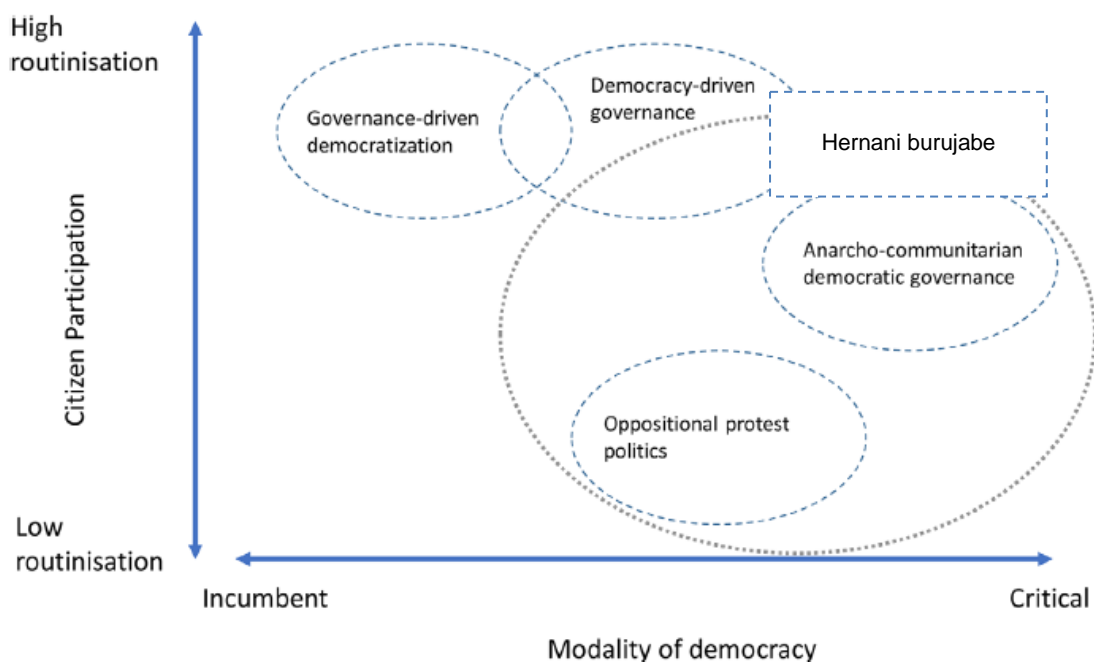


Gráfico 5. Hernani Burujabe: entre la gobernanza guiada por la democratización y la gobernanza anarco-comunitaria.

(Fuente: Elaboración propia basándonos en Bua y Bussu 2021, 721.)

Además, creemos que se dan las tres dimensiones del arraigo: la temporal, la espacial y la práctica.

1. Temporal: A diferencia de la gobernanza participativa clásica limitada a un momento puntual, observamos un proceso de arraigo temporal que supone reiteración. El modelo descrito, se integra de forma permanente en el ciclo de las políticas públicas, es decir, se pasa de lo excepcional a lo permanente.

2. Espacial: tal y como nos indican los autores, la escala local es la propicia para incorporar la participación a través de la resolución práctica de problemas en temas cercanos a los ciudadanos (Bussu *et al.* 2022, 138). Además, debemos considerar la medida en que los ciudadanos pueden acceder e influir en una variedad de espacios de toma de decisiones y la medida en que la participación conecta estos espacios de decisión con la sociedad civil más amplia, arraigándolos en la realidad social. De esta manera, consideramos que el caso de Hernani Burujabe conecta directamente con la dimensión espacial del arraigo.
3. Práctica: las dinámicas de arraigo vinculadas a un enfoque innovación democrática, se enmarcan en diseños institucionales específicos, como los minipúblicos o los presupuestos participativos. Estos están concebidos en términos de input-output, pero si bien esta integración es importante, los autores ponen en foco en las prácticas informales de integración institucional de la elaboración de políticas interactivas. En el caso que estamos estudiando, la dimensión práctica de la gobernanza participativa es clara, puesto que comienza con la dinamización a nivel social del grupo "Bidean" y se conecta de forma compleja con las Mesas Sectoriales, el Foro de Soberanías y finalmente con el Consejo de Soberanías.

Creemos que las tres dimensiones del arraigo se sintetizan en esta definición que la propia iniciativa define sobre sí misma:

El proyecto que está en marcha en Hernani se basa en el desarrollo local independiente. Es decir, quiere dar poderes a todos los ámbitos considerados estratégicos para que se organicen en el mismo, a través de la promoción pública, para que se desarrollen en base a la planificación comunitaria y la gestión cooperativa. (Hernani Burujabe 2024)

#### *4.3. Hernani Burujabe: democratización y consulta protegida*

Tal y como hemos indicado previamente, el grado de democracia debe medirse evaluando en qué medida el Estado se comporta de conformidad con las demandas expresadas por sus ciudadanos (Tilly 2009). Para ello, la amplitud, la igualdad, la protección y la consulta mutuamente vinculante son las dimensiones que explican el proceso de democratización. La suma de todas ellas nos acercará a la consulta protegida.

El caso de Hernani Burujabe impulsa la amplitud en la medida en que ensancha la idea de ciudadanía y la incluye en la política pública más allá de los procesos electorales ordinarios. Además, aumenta la igualdad puesto que expande derechos y fomenta la eliminación de las diferencias entre diferentes sectores sociales. Para ello, no realiza una separación estricta entre lo político y lo económico e intenta fomentar la participación y la implicación de la ciudadanía en sectores tan dispares como la energía, la alimentación, los cuidados o la vivienda.

En lo que respecta a la protección y a la consulta mutuamente vinculante creemos que están estrechamente relacionadas. El "ecosistema de gobernanza" compuesto por los Grupos Promotores, Mesas Sectoriales, Foro de Soberanía y Consejo de Soberanías aumenta la protección y además fomenta una consulta mutuamente vinculante. Por una parte, aumenta la capacidad de la ciudadanía para controlar y guiar la acción de la

administración pública y de esta forma genera un mayor nivel de consulta. Por otra, limita la acción arbitraria de la administración generando un mayor nivel de protección.

Además, también observamos la activación de los procesos descritos con anterioridad.

En primer lugar, el surgimiento de nuevos actores sociales que reivindican su autonomía y se presentan como (contra)poderees legítimos ante las instituciones o, en todo caso, pretenden influir en las políticas públicas. En el caso de Hernani Burujabe, estos nuevos actores sociales mantienen una dimensión de movimiento social en un sentido clásico del término y, además, se conectan con el tejido económico mediante la forma cooperativa. La interacción que estos actores generan con la administración provoca un cambio en el reparto del poder de decisión y en el modo y el contenido de su ejercicio.

En segundo lugar, el impulso de la igualdad y el equilibrio entre actores, por medio de la formación de coaliciones y la *correduría*, que conecta lugares y demandas sociales hasta el momento desconectadas o desmovilizadas. En un contexto de desafección ciudadana y alejamiento de la política convencional, la *correduría* entre actores sociales, individuales, económicos, políticos e institucionales es fundamental para el proceso de democratización. El “ecosistema de gobernanza” citado previamente es un buen ejemplo de ello.

En tercer lugar, la disolución de los obstáculos para la igualdad, politizando las cuestiones no presentes en la agenda pública es fundamental. Como hemos descrito con anterioridad, cuestiones relacionadas con la crisis ecosocial, los cuidados, la propiedad cooperativa y la gestión público-comunitaria politizan relaciones sociales habitualmente calificadas como técnicas y se acerca a la idea de democracia crítica tal y como la definen Bua y Bussu (2021).

Finalmente, debemos considerar la integración de las redes sociales de confianza en las políticas públicas. Es decir, la institucionalización que se plantea como el fin del proceso de democratización. En este caso no nos encontramos con el final de un conflicto concreto basado en un esquema clásico “protesta-negociación-acuerdo”, si no que nos referimos a una integración consolidada y arraigada temporalmente de esas redes sociales de confianza dándoles voz y capacidad de decisión directa en todo el proceso de toma de decisiones.

En base a lo expuesto, creemos que el caso de Hernani Burujabe facilita la democratización de la que habla Charles Tilly al acercar el sistema de gobierno de la localidad guipuzcoana a un modelo cercano al de la consulta protegida.

## 5. Conclusiones

Siguiendo la lógica de nuestra investigación, las primeras conclusiones tienen que ver con la dimensión más estructural de la gobernanza. Esta dimensión nos explica el porqué, las causas más profundas y *a priori* menos visibles sobre el auge de esta forma de gobierno.

Como hemos indicado, el capitalismo y su tendencia a la crisis hacen necesaria una regulación en la que el Estado como relación social (Jessop 2008), va cambiando de forma, de regulación institucional, de discursos que le otorguen legitimidad etc. Estos últimos, suelen mantener una sintonía con la gubernamentalidad dominante, que

---

ofrecen una racionalidad a la hora de entender y analizar la realidad social (Foucault 2004/2008).

En ese sentido, las continuas apelaciones a la participación, la descentralización de la toma de decisiones y a la ciudadanía activa, se adaptan a la racionalidad impuesta por la gubernamentalidad neoliberal imperante en nuestros tiempos. Además, esta racionalidad está en estrecha relación con la forma cambiante de las instituciones. Pese a estar en continua transformación, la forma de estado dominante en los países occidentales en las últimas décadas es la del Régimen Posnacional de Trabajo Schumpeteriano. La definición de “régimen” está relacionada con el proceso de desestatalización en la que se ha otorgado una mayor capacidad a actores “no estatales” en su mayoría con intereses privados.

La gobernanza basada en el diálogo y que adopta una forma reflexiva se adapta a la perfección tanto a la gubernamentalidad neoliberal como a la forma de Estado contemporánea. Por ello, en la disputa entre las diferentes visiones, en muchas ocasiones la estructura estatal favorecerá estratégicamente aquellas visiones que favorezcan el *statu quo* y los intereses privados frente a los intereses comunitarios y colectivos (Goikoetxea 2017).

No obstante, no entendemos ni las instituciones ni la sociedad como un objeto completamente definido funcionando de forma tecnocrática siguiendo la guía del piloto automático. Fruto del conflicto, de la emergencia del antagonismo hacia el *statu quo* y de posiciones “anarco-comunitarias” que rechazan la forma institucional dominante, ha emergido una interesante reflexión sobre diferentes formas de gobernanza que ponen en cuestión la visión neoliberal dominante.

Creemos que la propuesta de Bussu y Bua, ofrece un modelo innovador en ese sentido, que intenta poner en diálogo e integrar los diferentes tipos de gobernanza existente. En vez de limitar el enfoque de la gobernanza a una visión concreta, destacan los puntos de unión entre visiones hasta ahora separadas o incluso antagónicas. Uno de los problemas de estos modelos suele ser la falta de referentes empíricos. En nuestro caso, creemos que el sistema de gobierno de Hernani Burujabe es un claro ejemplo de lo que los citados autores mencionan en su marco teórico.

Por una parte, integra elementos tanto de la gobernanza guiada por la democratización, como de la gobernanza anarco-comunitaria. Además, combina de forma compleja las tres dimensiones del arraigo: la temporal, la espacial y la práctica. En comparación con otros modelos de gobernanza, destacan la compleja interacción entre la sociedad civil, los actores económicos cooperativos y la administración pública local.

Por otra parte, es notable el intento de alejarse de la racionalidad neoliberal descrita previamente. Si bien comparte con ella la idea de descentralización, desjerarquización o la promoción de la ciudadanía activa y la sociedad civil, reinventa un nuevo sentido “público comunitario” de la administración pública que intenta supera las lógicas mercantiles y de competencia.

En ese sentido, recuperan términos dejados de lado por la gestión pública en las últimas décadas como el de la planificación, la soberanía territorial o la soberanía sectorial y más allá de la dicotomía clásica entre lo público y lo privado, proponen una gestión público-comunitaria en la que los poderes públicos ceden poderes que se gestionan de forma

cooperativa. De forma más explícita, autores que han trabajado directamente en el proyecto hablan del objetivo de superar el marco de las relaciones sociales capitalistas (Morandeira *et al.* 2023, 100).

Desde una perspectiva crítica, podríamos indicar que los objetivos planteados son demasiado ambiciosos para desarrollar en un solo municipio. Además, el proyecto se sustenta sobre la base de una sociedad civil organizada y muy movilizadora, lo cual es difícil de mantener en el tiempo. Si en un futuro se debilitan tanto la participación ciudadana como la dimensión social de la economía cooperativa, correría el peligro de gravitar hacia modelos de gestión más clásicos. Es decir, podría suponer tanto un fortalecimiento de la lógica privada y de mercado como un retorno hacia la implicación del sector público en un sentido más directo y menos comunitario.

No obstante, consideramos que el proyecto presenta un modelo de gestión muy novedoso y que puede servir de inspiración para otros municipios. En la medida en que fomenta un complejo sistema de participación y de apertura por parte de la administración, consideramos que fomenta una mayor amplitud, igualdad, protección y una consulta mutuamente vinculante. Como síntesis creemos que la propuesta de Hernani Burujabe se acerca al ideal normativo de consulta protegida.

## Referencias

- Aglietta, M., 1999. *Regulación y crisis del capitalismo*. Madrid: Siglo XXI. (Publicado originalmente en 1979).
- Ansell, C., y Gash, A., 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* [en línea], 18(4), 543–571. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Badiou, A., 2008. La hipótesis comunista. *New Left Review*, 49(marzo-abril 2008).
- Blas, A., 2008. Udal politika publikoak eta herritar parte-hartzea Hernanin: aurrekontu parte hartuak. En: Z. Martínez y A. Blas, eds., *Poder político y participación. Demokrazia: ogi gogorrari hagin zorrotza. Construyendo Ciudadanía*. Bilbao: Gobierno Vasco, 213–235.
- Brown, W., 2009. Ahora todos somos demócratas. En: G. Agamben, ed., *Democracia en suspenso*. Madrid: Casus Belli.
- Bua, A., *et al.*, 2018. The urban governance of austerity in Europe. En: R. Kerley, J. Liddle y P. Dunning, eds., *The Routledge handbook of international local government* [en línea]. Abingdon: Routledge, 280–295. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315306278-19>
- Bua, A., y Bussu, S., 2021. Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona. *European Journal of Political Research* [en línea], 60(3), 716–737. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12421>
- Bussu, S., *et al.*, 2022. Introduction: Embedding participatory governance. *Critical Policy Studies* [en línea], 16(2), 133–145. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2053179>

- Caamaño, A., 2022. Municipalismo como radicalización democrática del territorio. Un análisis histórico crítico de experiencias contemporáneas de gobernanza local. *Política y Sociedad* [en línea], 59(1), e75970, 1–12. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.5209/poso.75970>
- Calzada, I., y Cowie, P., 2017. Beyond Data-Driven Smart City-Regions? Rethinking Stakeholder-Helices Strategies. *Regions* [en línea], 308(4), 25-28. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3082935>
- Cox, R., 1981. Social forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium - Journal of International Studies* [en línea], 10(2), 126–155. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
- Dussel, E., 2006. *20 Tesis de Política*. Madrid: Siglo XXI.
- Egia-Olaizola, A., 2021. Tokiko garapena eta Ekonomia Sozial eraldatzaileko tokiko sistemak: Beterri-Buruntza-ko kasua, *GIZAEKOA - Revista Vasca de Economía Social* [en línea], 18, 235–271. Disponible en: <https://doi.org/10.1387/gizaekoa.22900>
- Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* [en línea]. Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/095892879100100108>
- Estévez, J., 2008. Que no te den gobernanza por democracia. *Mientras Tanto* [en línea], (108–109), 33–49.
- Foucault, M., 2008. *The birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France (1978–1979)*. Londres: Palgrave MacMillan. (Publicado originalmente en 2004).
- Geissel, B., 2009. Participatory governance: Hope or danger for democracy? A case study of local agenda 21. *Local Government Studies* [en línea], 35(4), 401–414. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930902999522>
- Goikoetxea, J., 2017. *Privatizing Democracy Global Ideals, European Politics and Basque Territories* [en línea]. Bruselas: Peter Lang. Disponible en: <https://doi.org/10.3726/b13455>
- Gorwa, R., 2019. What is platform governance? *Information, Communication & Society* [en línea], 22(6), 1–19. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1573914>
- Gramsci, A., 1981. *Cuadernos de la Cárcel: Edición Crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. Tomo1*. Ciudad de México: Era. (Publicado originalmente en 1975).
- Hernani Burujabe, 2024. *¿Qué es?* [en línea] 2 de abril. Disponible en: <https://hernaniburujabe.eus/es/que-es/>
- Holloway, J., 2002. *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy* [en línea]. Barcelona: El Viejo Topo. Disponible en: <https://doi.org/10.32399/ICSYH.bvbuap.2954-4300.2003.3.6.125>
- Jessop, B., 2008. *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.
- Jessop, B., 2015. *The State: past, present, future*. Cambridge: Polity Press.



- Joseph, J., 2014. Combining hegemony and governmentality to explain global governance. *Spectrum: Journal of Global Studies*, 6(1), 1–15.
- Kohler-Koch, B., 2007. The organization of interests and democracy in the European Union. En: B. Kohler-Koch y B. Rittberger, eds., *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Laclau, E., 2004. Estructura, historia y lo político. En: J. Butler, E. Laclau y S. Žižek, *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos de la izquierda*. Buenos Aires: FCE.
- Laclau, E., 2005. *La razón populista*. Ciudad de México: FCE.
- Lemke, T., 2002. Foucault, Governmentality, and Critique. *Rethinking Marxism* [en línea], 14(3), 49–64. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315634609>
- Mansbridge, J., 2021. *Democracia. Amistad y pugna*. Barcelona: Gedisa.
- Marandet, E., 2012. *Governing through freedom, ruling at a distance: neoliberal governmentality and the new aid architecture in the AIDS response in Malawi*. Thesis for the degree of Doctor in Philosophy. Londres: Brunel University School of Health Sciences and Social Care.
- Marchart, O., 2009. *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Ciudad de México: FCE.
- McAdam, D., y Tarrow, S., y Tilly, C., 2009. *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.
- Mérida, J., y Tellería, I., 2021. ¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y Ayuntamientos del cambio en España (2015-2019). *Gestión y análisis de políticas públicas* [en línea], 26, 92–110. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10841>
- Morandeira, J., Etxezarreta, E., y Egia, A. 2023. El papel de la economía social en el nuevo contexto de políticas locales transformadoras: el caso de Hernani Burujabe. *Revista Prisma Social* [en línea], 42, 83–114. Disponible en: <https://revistaprismasocial.es/article/view/5130>
- Morlino, L., 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: CEPC.
- Mouffe, C., 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Madrid: Paidós.
- Osborne, S., 2006. The new public governance? *Public Management Review* [en línea], 8(3), 377–387. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Ostrom, E., 1993. A communitarian approach to local governance. *National Civic Review* [en línea], 82(3), 226–233. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/ncr.4100820305>
- Rancière, J., 2011. *El tiempo de la igualdad* [en línea]. Barcelona: Herder. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvt9k53n>
- Stecher, A., 2015. La empresa flexible como dispositivo de gobierno. Aportes de la Analítica de la Gubernamentalidad al estudio de las subjetividades laborales en

---

América Latina. *Universitas Psychologica* [en línea], 14(5), 1779–1794. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy14-5.efdg>

- Tarrow, S., 2012. *Strangers at the gates* [en línea]. Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511920967>
- Tilly, C., 2008. *Contienda política y democracia en Europa 1650–2000*. Barcelona: Hacer.
- Tilly, C., 2009. *Los movimientos sociales, 1768–2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica.
- Tilly, C., 2010. *Democracia*. Madrid: Akal.
- Tõnurist, P., y Hanson, A., 2020. Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making. *OECD Working Papers on Public Governance* 44, 2–146.
- Totikidis, V., Armstrong, A., y Francis, R., 2005. *The concept of community governance: a preliminary review* [en línea]. GovNet Conference, 28–30 Nov., Melbourne. Disponible en: <https://vuir.vu.edu.au/955/>
- Warren, M., 2014. Governance-driven democratization. En: S. Griggs, A.J. Norval y H. Wagenaar, eds., *Practices of freedom: Decentered governance, conflict and democratic participation* [en línea]. Cambridge University Press, 38–60. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107296954.002>
- Wolin, S., 1990. *The Presence of the Past*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Zizek, S., 2008. *En defensa de la intolerancia*. Madrid: Sequitur.