

01 /

CONFIANZA INSTITUCIONAL Y ALIANZAS ESTRATÉGICAS

RESUMEN SESIÓN 1

Contenidos

1.Contexto de la sesión 4

2.Definición del ámbito: Confianza institucional y alianzas estratégicas 5

3.Condiciones marco en el camino hacia el futuro: Diagnóstico inicial 6

4.Contribuciones al diagnóstico desde las personas participantes

Ideas clave y Retos de futuro 10

5.Conclusiones para la continuidad del debate 13

Contexto de la sesión

Objetivo

Consensuar un diagnóstico de partida basado en un análisis sistémico del ámbito, identificando los elementos clave y las cuestiones estratégicas que estructurarán el trabajo posterior.

Datos de la sesión

Lugar y fecha:

Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián

1 de julio, 2026

Duración de la sesión:

3 horas

(16:00 – 19:00)

Número de personas participantes:

21

Mujeres: 10

Hombres: 11

Definición del ámbito: Confianza institucional y alianzas estratégicas

2.

Los grandes retos de las ciudades requieren la implicación de múltiples actores. Este ámbito invita a reflexionar sobre cómo fortalecer la confianza entre ciudadanía, instituciones, empresas, universidades y agentes sociales para afrontar conjuntamente los desafíos del futuro.

La conversación pondrá el foco en la colaboración, la participación y la capacidad de generar acuerdos duraderos que permitan impulsar proyectos compartidos y reforzar la gobernanza de la ciudad.

Punto de partida

Participación ciudadana
Confianza institucional
Colaboración público-privada
Alianzas estratégicas
Gobernanza y toma de decisiones
Construcción de acuerdos de futuro

5

Condiciones marco en el camino hacia el futuro: Diagnóstico inicial

En la elaboración de este diagnóstico inicial han participado la Dirección de Presidencia del Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián y Silvan & Miracle.

Para obtener información más detallada, consulte el informe inicial, disponible en el sitio web www.donostia.eus/donostiarr2040.

Democracia y policrisis

El análisis de esta línea de trabajo exige un diagnóstico multinivel y multifactorial. En este sentido, el punto de partida se circunscribe al debate sobre la crisis de la democracia. Hasta hace no muchos años, escuchar la afirmación “la democracia está en crisis” producía animadversión entre quienes habían asumido el escenario descrito por Fukuyama a finales del siglo pasado; tras la caída del Muro de Berlín, el régimen democrático parecía haberse consolidado como sistema hegemónico. A pesar de los vaivenes, las democracias contemporáneas consiguieron una época de relativa estabilidad hasta que en 2017 diferentes datos mostraron un cambio de tendencia en su evolución. El número de democracias en el mundo se ha reducido, lo que se traduce en un retroceso democrático que se manifiesta en múltiples frentes.

Por un lado, hay circunstancias externas. Por primera vez en décadas hay más población viviendo bajo regímenes autocráticos que democráticos, en parte por el paso de India (con mil millones de habitantes) de la democracia a la autocracia. Según Varieties of Democracy (V-Dem), un cuarto de los países del mundo se encuentra en procesos activos de autocratización, incluso aquellos que son clasificados como sistemas desarrollados y estables; por ejemplo, países como Reino Unido, Italia o Estados Unidos están perdiendo a pasos acelerados calidad democrática.

Por otro lado, sumado a este deterioro, existen circunstancias internas dadas principalmente por tres factores. En primer lugar, hay un cambio en la percepción subjetiva de la ciudadanía, que deja de concebirse como mera usuaria de las políticas públicas para demandar un papel activo provisto de más información y participación. En segundo lugar, existe una creciente dificultad de los Estados-nación para proveer servicios públicos en un contexto de competencia y complejidad global. En tercer lugar, esta dificultad erosiona la confianza de la ciudadanía en las instituciones y se convierte en una fuente de insatisfacción con el sistema democrático. Un ejemplo de este tipo de tensiones es que los servicios secretos alemanes alertaron de que el mayor peligro para el orden constitucional en Alemania no proviene de presiones externas (Rusia, Irán, tensiones económicas) sino de la extrema derecha violenta.

Este marco de inestabilidad global es denominado por Adam Tooze como policrisis. El concepto describe la confluencia simultánea de crisis de alcance global como el cambio climático, pandemias, procesos migratorios, cambios geopolíticos y sociodemográficos, cuyo impacto se

concreta, sin embargo, en el ámbito local. Debido al cúmulo de disputas globales y lógicas polarizadas y crispadas, el Estado-nación se ve debilitado e incapaz de cumplir con su papel de gestor principal, poniendo a los entes locales en el centro de la agenda. Aunque estas cuestiones exceden sus competencias formales, los ayuntamientos se ven interpelados porque reciben la exigencia ciudadana de dar respuesta a problemas complejos como la vivienda, movilidad, seguridad, migración o cambio climático. El cambio de paradigma muestra que las instituciones municipales, por su proximidad, se convierten en laboratorios de experimentación democrática.

Confianza institucional y déficits municipales: hacia una democracia de proximidad

Si acercamos la lupa a Euskadi y sus Territorios Históricos, encontramos que aún no existe la tormenta perfecta para seguir la tendencia global de crisis de la democracia descrita, sin embargo, sí se observa una disminución de la confianza ciudadana en sus instituciones, aunque con matices según el nivel de gobierno y el tipo de actor.

El Gobierno Vasco, las diputaciones forales, el Parlamento Vasco y los ayuntamientos concentran los niveles más altos de confianza, vinculados a su papel como principales proveedores de servicios públicos debido a su capacidad competencial. Dentro de los ayuntamientos se observa un descenso asociado a dos crisis concretas, vivienda y seguridad, situándolos como la institución peor valorada dentro de ese bloque de alta confianza. En cambio, el Gobierno central y el Congreso de los Diputados, con menor prestación directa de servicios y mayor exposición a la confrontación política, registran un nivel de confianza más bajo. Los partidos políticos y los medios de comunicación aparecen como los actores peor valorados. Los primeros, por la pérdida de su función canalizadora de demandas sociales; los segundos, debido a la competencia de las redes sociales y los nuevos formatos, especialmente entre la población joven, que ha pasado de consumir noticias a producirlas.

Los ayuntamientos como actores principales se enfrentan a grandes retos con recursos y capacidades limitadas. Así, se identifica que los entes municipales tienen tres déficits que complejizan la gestión. Primero, un déficit de conocimiento, los actores institucionales no disponen de todo el saber necesario para abordar la complejidad de los asuntos públicos; segundo, un déficit de capacidad, ningún ayuntamiento puede por sí solo emprender todas las iniciativas que una ciudad como Donostia requiere; y tercero, déficit de legitimidad social, ya que las decisiones no siempre incorporan las demandas ciudadanas. A estos se suma un reto adicional, la inclusión de voces tradicionalmente excluidas en los procesos deliberativos, bien por falta de motivación, o bien por desconocimiento del proceso. Muchas personas participan porque cuentan con un contacto directo que les invita a hacerlo, lo que plantea la pregunta de cuánta gente no participa por no disponer de ese vínculo, pese a tener aportaciones relevantes que ofrecer.

Asimismo, la democracia implica también la gestión del conflicto y del disenso de manera deliberada y participativa. En sociedades marcadas por la polarización y la confrontación, donde parece haberse roto el suelo común compartido, lo local se presenta como el espacio donde la deliberación entre posiciones diferentes puede darse de forma más directa, lo que exige asumir la dimensión agonista o antagonista de la democracia en lugar de evitarla.

La complejidad contemporánea debe abordarse desde una óptica de democracia de la proximidad en el siglo XXI que aspira a sistemas fuertes donde la ciudadanía participa de manera activa, consciente y responsable en la definición y deliberación de los asuntos públicos. En este contexto, es importante reflexionar a nivel territorial sobre cómo definimos la democracia, cómo la crisis de confianza está afectando a las instituciones y cuál es el papel que deben cumplir las instituciones, concretamente, las más próximas a la ciudadanía. Cuando un ayuntamiento impulsa procesos deliberativos y prospectivos como "Donostiarra 2040", plantea una lógica de avance hacia una democracia sólida, que incorpora multiplicidad de saberes y que diversifica los canales de participación ciudadana más allá del voto cada cuatro años y de la delegación de la gestión de los asuntos públicos en las autoridades políticas. Esto abre la puerta a nuevas formas de hacer que van en contracorriente de la tendencia global, es decir, perseguir el bienestar común frente al auge de la defensa de intereses particulares, generar diálogos abiertos y diversos, cultivar el sentido del acuerdo por encima de la lógica de ganar o perder, y mejorar la efectividad de los proyectos gracias a la participación, la cercanía, la colaboración entre múltiples actores y la confianza mutua.

Diagnóstico del modelo de participación ciudadana de Donostia y marco de análisis y acción futura

Para analizar el modelo de participación ciudadana de Donostia se recurre al cubo de la democracia de Archon Fung, que valora tres dimensiones en las iniciativas participativas. Primero, quién participa (nivel de apertura del proceso); segundo, cómo se decide (deliberación frente a agregación de voluntades mediante voto); y tercero, qué autoridad tienen las decisiones adoptadas (si vinculan o no al ayuntamiento). Este marco permite un análisis descriptivo común a iniciativas heterogéneas, la comparación entre ellas y una lectura crítica que va más allá de la autodenominación institucional de "participativo" o "democrático". A estas tres dimensiones se añaden dos ejes complementarios. Por un lado, la institucionalización, entendida como el marco de garantía jurídica de la participación; y por otro, el arraigo, entendido como la generación por parte del ayuntamiento de una cultura participativa entre la ciudadanía. Aplicado este marco a las medidas existentes en Donostia, el diagnóstico es desigual:

1. Los presupuestos participativos: son uno de los mecanismos más conocidos. Tienen mucha apertura pero poca deliberación y falta transparencia en los criterios técnicos con los que se seleccionan las propuestas ciudadanas.
2. Las normativas y ordenanzas: tienen apertura media, deliberación escasa y poca autoridad sobre el resultado final, aunque se valora positivamente que las personas sepan, en una segunda ronda, si su propuesta fue aceptada o no.
3. El Tambor de Oro: se decide por voto, pero si hay acuerdo previo entre la junta de portavoces, no se vota. Por lo cual, es un proceso meramente simbólico que envía un mensaje contradictorio a la ciudadanía: en teoría puede votar, pero luego, por un acuerdo político ajeno a ella, ese derecho queda sin efecto.
4. La Medalla al Mérito Ciudadano: solo hay capacidad de propuesta, ni voto ni autoridad; deciden los actores políticos.

5. El mapa de puntos críticos: es impulsado sobre todo por mujeres y no cierra el ciclo. Es decir, no se explica qué hace el ayuntamiento con esos puntos señalados.
6. El Plan General de Donostia: es el proceso más completo. Tiene una amplia participación y es jurídicamente vinculante. Aun así, en su tramo final la ciudadanía quedan relativamente fuera.
7. La participación de barrio: es el lugar donde se hace un contacto mucho más cercano, donde se puede promover un mayor número de espacios de deliberación y de participación no solo a través del voto. Además, permite un seguimiento diario a través del trabajo que se hace con las asociaciones vecinales, un trabajo conjunto que tiene recorrido y cierre de ciclo.

A partir de este diagnóstico se plantea la necesidad de preguntarnos qué tipo de ayuntamiento necesitamos con el ánimo de promover un cambio de paradigma en el papel del ayuntamiento de Donostia. Esto es, pasar de ser el actor que gobierna en virtud de la legitimidad que le da ganar unas elecciones, a ser el actor que gestiona y articula la gobernanza, convocando a una diversidad de agentes (instituciones, empresas, academia y comunidad) para definir de manera deliberada las grandes iniciativas de futuro. Se propone la gobernanza colaborativa como herramienta de gestión municipal que incorpora multiplicidad de saberes y voces basadas en un conocimiento técnico-institucional, académico-científico, empresarial-innovador, comunitario-vecinal y cultural-identitario, para que conjuntamente se identifiquen el bien común, las iniciativas y los retos de futuro de "Donostiarra 2040".

Contribuciones al diagnóstico desde las personas participantes

Ideas clave y Retos de futuro

Síntesis temática de las ideas clave y los retos de futuro identificados a partir de las aportaciones de los grupos de trabajo desarrollados durante la sesión.

Eje temático	Diagnóstico / Ideas clave	Retos de futuro
Calidad democrática	Se percibe un deterioro de la calidad democrática, una creciente polarización y una pérdida de legitimidad de las instituciones. Así, es necesario reflexionar sobre la responsabilidad compartida de ciudadanía e instituciones en el fortalecimiento de la democracia.	Reforzar la cultura democrática promoviendo la corresponsabilidad, el diálogo y el aprendizaje democrático desde edades tempranas y a lo largo de toda la vida.
Comunidad y democracia de proximidad	La pérdida de los espacios tradicionales de intermediación y deliberación ha erosionado los referentes compartidos y debilitado el vínculo entre ciudadanía y democracia.	Recuperar la comunidad como espacio cotidiano de participación y generar entornos atractivos que favorezcan el diálogo y la implicación ciudadana.
Modelo de participación ciudadana	No existe una visión compartida sobre qué significa participar, qué papel debe desempeñar la ciudadanía ni qué mecanismos son adecuados en cada situación.	Definir un modelo claro de participación que especifique claramente que se entenderá por consulta, deliberación, codecisión y escucha, adaptando cada proceso a su finalidad.
Escucha activa y toma de decisiones	La participación suele entenderse como un proceso formal, sin embargo, también debería formar parte del diseño y prestación de los servicios públicos mediante la escucha directa de la ciudadanía.	Incorporar la escucha activa como práctica habitual de la administración para diseñar políticas y servicios a partir de las necesidades reales de la ciudadanía.

Diversidad y representatividad en los procesos participativos	Los procesos de participación no reflejan la diversidad de la ciudad y reproducen dinámicas que favorecen la participación de los mismos perfiles. Barreras relacionadas con los horarios, los formatos, los lenguajes, la confianza en las instituciones o el sentimiento de pertenencia dificultan la incorporación de colectivos diversos e infrarrepresentados, limitando la representatividad y la capacidad inclusiva de la participación.	Diseñar procesos participativos que incorporen la diversidad de la ciudad y garanticen una representación más amplia de la ciudadanía. Para ello, es necesario adaptar los espacios, metodologías y canales de participación a las distintas realidades sociales, identificar los perfiles que hoy no participan y generar entornos de confianza que faciliten su implicación.
Confianza institucional e impacto de la participación	Se identifica un déficit de legitimidad y confianza en las instituciones que condiciona la participación ciudadana. La percepción de que los procesos participativos tienen un impacto limitado desincentiva la implicación de buena parte de la ciudadanía.	Reforzar la confianza de la ciudadanía en las instituciones mediante procesos participativos con capacidad real de incidencia. La confianza debe consolidarse como un eje transversal de la acción pública, demostrando, a través de resultados concretos y la comunicación del seguimiento de los compromisos adquiridos, el valor de la participación.
Transparencia y relato institucional	La falta de explicaciones sobre las decisiones públicas y las aparentes incoherencias entre discursos y actuaciones dificultan la comprensión de la acción institucional.	Construir un relato institucional coherente, transparente y compartido que explique las decisiones, sus cambios y los criterios que las sustentan.
Capacidades institucionales	Los ayuntamientos afrontan retos crecientemente complejos con capacidades, conocimientos y competencias limitadas.	Reforzar las capacidades institucionales y desarrollar nuevas formas de liderazgo público para afrontar retos complejos.
Gobernanza colaborativa	La Administración no puede responder sola a los desafíos actuales y necesita apoyarse en otros actores del territorio.	Impulsar una gobernanza colaborativa basada en la cooperación entre instituciones, ciudadanía, asociaciones y otros agentes sociales y económicos.

Rol de la empresa en la democracia local	La empresa aporta rigor y experiencia en la gestión, en la generación de una visión a largo plazo y en la creación de espacios de colaboración. La burocratización excesiva y la falta de agilidad institucional ante las necesidades ciudadanas llevan a pensar que los países autocráticos son más eficientes, generando cierta añoranza de esa eficiencia.	Favorecer la participación de las empresas en la construcción de la ciudad, promoviendo administraciones más ágiles y organizaciones más diversas y participativas.
Visión estratégica y largo plazo	La acción pública está condicionada por los ciclos electorales y la inmediatez, dificultando la continuidad de proyectos estratégicos.	Impulsar acuerdos y líneas estratégicas compartidas que trasciendan los ciclos políticos y orienten el desarrollo de la ciudad a largo plazo.
Innovación democrática y nuevos espacios de participación	La transformación de los espacios de socialización y el peso creciente de los entornos digitales cuestionan los canales tradicionales de participación y deliberación.	Experimentar con nuevos formatos de participación y deliberación, tanto presenciales como digitales, adaptados a las formas actuales de relación y comunicación.

Conclusiones para la continuidad del debate

5.

Estas conclusiones sintetizan las aportaciones realizadas por las personas integrantes del ámbito de Confianza institucional y las alianzas estratégicas, y se han elaborado a partir de las discusiones mantenidas en los grupos de trabajo constituidos durante la sesión.

El diagnóstico realizado en conjunto pone de manifiesto la distancia creciente entre las instituciones y la ciudadanía, agravada por una falta de coordinación interinstitucional y la existencia de una lógica de competición por el reconocimiento entre las instituciones. La falta de confianza aparece de forma transversal como el reto principal, junto con las dificultades específicas para conectar con colectivos que no suelen participar y con las vías de participación disponibles. Ante esta complejidad, se reconoce un punto de partida marcado por el desconcierto, tanto al mirar hacia delante como al analizar cómo se ha llegado hasta aquí.

En ese contexto de incertidumbre compartida existe, sin embargo, consenso sobre los elementos que deben sostener cualquier proceso participativo. Se señala la necesidad de una participación estructurada y transparente, con un relato claro sobre el cómo, el porqué y el para qué de cada proceso. Este relato debe completarse con una rendición de cuentas efectiva y compartida, es decir, no basta con abrir el proceso, hay que cerrarlo, o en su caso, darle continuidad, explicando qué se ha hecho con lo aportado, qué se devuelve a la ciudadanía y cuáles son los compromisos institucionales adquiridos. Asimismo, el proceso de devolución debe ser accesible, dando la posibilidad para que la voz de las personas esté presente en cada etapa. Por último, se plantea que la participación debe reportar algún tipo de ventaja o satisfacción a la ciudadanía, es decir, el resultado del proceso debe traducirse en acciones concretas, sin quedar en un mero ejercicio simbólico.

A nivel más concreto, se reconoce la dificultad de llegar a colectivos diversos que habitualmente no participan. Introduciendo un matiz relevante, no se trata de "atraer" a esos colectivos hacia los formatos de participación existentes, sino de acercarse a sus realidades. Esto implica, en términos prácticos, trabajar priorizando la proximidad y en función de perfiles, es decir, entender cómo son esos colectivos, cómo se comunican y en qué condiciones se sienten cómodos participando. Las instituciones deben ser las que se adapten a los requerimientos de participación de los distintos grupos, en lugar de esperar a que sean estos quienes se ajusten al formato institucional. Este nuevo paradigma de trabajo requiere innovación en los procesos de participación y la promoción de una cultura democrática desde lo individual-comunitario hasta lo local-regional e interinstitucional. En esta misma línea, se incide en la importancia de la formación en democracia, entendiendo que cada agente implicado tiene responsabilidad en la construcción del futuro de la ciudad.

Finalmente, existe acuerdo en que hay que crear espacios de participación, pero no hay claridad todavía sobre cuáles deben ser esos espacios, cuestión que queda abierta para las sesiones siguientes. Sin embargo, queda claro que dichos espacios deben contemplar la participación de todos los agentes (empresas, instituciones, población, asociaciones) de la ciudad y la exigencia de pasar de las palabras a los hechos.

13

01 /

**CONFIANZA
INSTITUCIONAL Y
ALIANZAS ESTRATÉGICAS**



DONOSTIA
SAN SEBASTIÁN



www.donostia.eus/donostiarra2040