

Construcción de una nueva cultura política en Gipuzkoa

Conceptos, metodología y experiencias



Construcción de una nueva cultura política en Gipuzkoa

Conceptos, metodología y experiencias



PREÁMBULO

MARKEL OLANO ARRESE.

Diputado general de Gipuzkoa

Donostia/San Sebastián, 4 de marzo de 2022

En su último libro, titulado *El ocaso de la democracia*, Anne Applebaum nos advierte de que el mundo democrático está envejecido, frío y cansado. La escritora estadounidense lo define como una tendencia que se está acentuando en esta última década. Porque ni las instituciones públicas ni los agentes políticos están –no estamos– en el mejor momento de legitimidad. Vivimos un cansancio democrático, la ciudadanía está cada vez más alejada de los valores e instituciones democráticas y la pandemia, en gran medida, no ha hecho más que aumentar ese distanciamiento.

Una situación que, aunque en la vorágine de un mundo complejo y cambiante, debe llevarnos a reforzar y experimentar con nuevos modelos de impulso de las políticas públicas. Es un desafío que no podemos evitar para quienes creemos en la necesidad de profundizar en la democracia. Para quienes creemos que es necesario un esfuerzo firme, estructural, de acercamiento de la política a la sociedad. Empoderar a la ciudadanía y abrir espacios de debate y decisión es imprescindible para asegurar el futuro de la democracia.

Gipuzkoa cuenta con una reconocida trayectoria internacional en esta tarea, de la mano de una sociedad civil comprometida y dinámica. En 2016 la Diputación Foral puso en marcha el programa Etorikizuna Eraikiz, orientado a la creación de una nueva agenda política para Gipuzkoa y al desarrollo de un modelo propio de gobernanza colaborativa. Desde entonces, hemos conseguido que los agentes más importantes del territorio se unan para impulsar iniciativas transformadoras.

Cinco años después de poner las bases en Etorikizuna Eraikiz, podemos decir que es una realidad de gran vitalidad. No tiene vuelta atrás; ha transformado en nuestro territorio la propia Diputación y la propia relación y forma de gobernar entre la sociedad guipuzcoana y la institución foral.

Como muestra de esta vitalidad, durante un lustro hemos impulsado conjuntamente 125 proyectos ciudadanos con la participación de más de 200 agentes; 32 proyectos experimentales en los ámbitos de los cuidados, la conciliación corresponsable, la igualdad y la digitalización, entre otros; nueve proyectos estratégicos desarrollados a través de un modelo innovador de gobernanza colaborativa para hacer frente a los grandes retos de nuestra sociedad, tales como el envejecimiento sano, la ciberseguridad, la nueva movilidad, el cambio climático, el futuro de la lengua y la inserción laboral de las personas más vulnerables.

Las instituciones, las universidades, las asociaciones del tercer sector social, las empresas y los agentes sociales y económicos hemos sido capaces de consensuar y desarrollar una agenda común sobre los grandes problemas y retos de nuestro territorio. Casi 30.000 personas han participado en estas dinámicas y, entre todos, hemos configurado un modelo propio para la creación conjunta de políticas públicas. Un modelo basado en la experimentación activa, en el objetivo de crear una economía competitiva y en la firme voluntad de construir un territorio con menor dispersión de desigualdades sociales.

La gobernanza colaborativa, en mi opinión, debe perseguir dos objetivos fundamentales: por un lado, la integración de la sociedad organizada en el proceso de deliberación de las políticas públicas para hacer más democráticas y eficaces las políticas populares. Por otro, la incorporación del ciudadano a la comunidad política, favoreciendo la participación en los procesos deliberativos.

A la hora de llevar a cabo estos objetivos, Etorikizuna Eraikiz Think Tank ha realizado y está realizando una labor fundamental como espacio comunitario de reflexión y experimentación que marque la dirección del territorio. No ha abordado cualquier ámbito laboral: la economía

y los puestos de trabajo del futuro, el cambio climático y la economía verde, el futuro del Estado del bienestar y de los modelos de cuidado y la nueva cultura política. Y, sin embargo, no solo ha dedicado su trabajo a la reflexión y a la generación de conocimiento avanzado; también ha fomentado la experimentación cooperativa, ya que los participantes han llevado a cabo iniciativas colaborativas de transformación del territorio.

Por todo ello, se ha convertido en un referente en nuestro territorio, como un faro colectivo ante la incertidumbre generada por la transformación social y económica que la pandemia ha agudizado en este convulso mundo actual.

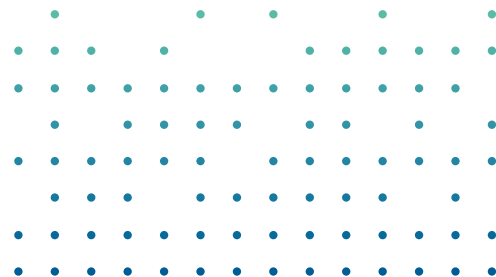
Vivimos en la inmediatez, estamos inmersos en una sociedad individualista, y en el espacio político (no hay más que mirar hacia la internacionalidad) parece que son los enfrentamientos y las miradas a corto plazo las que orientan la acción política. Nuestra propuesta va en la dirección contraria: consensuemos procesos de respuesta colectiva, respondamos eficazmente a los retos del territorio. Etorkizuna Eraikiz es el camino propuesto para canalizar este esfuerzo colectivo.

Si no avanzamos en este objetivo, las consecuencias pueden ser graves. Es decir, si no se consigue recuperar la confianza mutua entre las instituciones y la ciudadanía, el futuro puede ser oscuro. Sin querer repetir la dicotomía que se ha venido planteando en otros ámbitos, creo que el debate fundamental en este tiempo que vivimos es el siguiente: democracia basada en la cooperación

o autoritarismo. Si no acertamos a reinventar los cimientos de nuestra democracia y a reconstruir puentes con la sociedad, vendrán los populismos xenófobos, vendrá el autoritarismo, y dañarán la democracia, la propia convivencia democrática entre diferentes.

Quiero agradecer a todos los representantes y expertos que habéis participado y estáis participando en el Etorkizuna Eraikiz Think Tank. Mi reconocimiento y agradecimiento por haber puesto múltiples y valiosos ejemplares en el esfuerzo compartido por trabajar el futuro de Gipuzkoa.

No nos quedemos quietos. Sigamos colaborando por un futuro mejor, por una sociedad más justa y democrática. La Diputación Foral de Gipuzkoa tiene el compromiso sincero de seguir en este empeño. Con humildad, pero a tope, seguiremos en ello. Gracias.



ÍNDICE

Preámbulo	3
Introducción	7
Capítulo 1 Marco general para la transformación de la cultura política: Etorkizuna Eraikiz	9
PARTE I / MARCO CONCEPTUAL	15
Capítulo 2 Crisis de la democracia liberal y gobernanza colaborativa: marco inspirador del proceso deliberativo	17
Capítulo 3 Una mirada a la cultura política	28
PARTE II / MARCO METODOLÓGICO	39
Capítulo 4 La investigación acción para el desarrollo territorial como metodología del Think Tank: debates y aprendizajes	41
PARTE III / EXPERIENCIAS PRÁCTICAS	53
Capítulo 5 Una experiencia de conexión de la deliberación del Think Tank a la transformación del programa Aurrerabide de la DFG	57
Capítulo 6 Gobernanza colaborativa: deliberación y acción compartida entre las instituciones públicas y la sociedad desde la experiencia de Arantzazulab	66
Capítulo 7 Participación de la sociedad organizada: cómo llevar a cabo la gobernanza compartida entre instituciones públicas y agentes sociales. El caso Badalab	80

INTRODUCCIÓN

Etorkizuna Eraikiz Think Tank es un espacio para la cogeneración de conocimiento que permite tomar conciencia de los grandes retos de Gipuzkoa, entenderlas y definir los procesos de mejora de los ecosistemas vinculados a las políticas de la Diputación Foral de Gipuzkoa para abordar dichos retos, desde una filosofía de la gobernanza colaborativa.

¿Cuál será el futuro de nuestro trabajo y cómo podemos abordarlo para que incida en la competitividad y el bienestar de las personas? ¿Cómo frenamos la degradación ambiental y el cambio climático? ¿Cómo será nuestro modelo de bienestar y de cuidados? ¿Qué podemos hacer para construir unas instituciones más abiertas y participativas? Para dar respuesta a estos cuatro grandes retos, no solo desde la reflexión, sino también desde la experimentación y de forma colaborativa, el Think Tank se articula en torno a cuatro grupos de deliberación: El trabajo del futuro, Recuperación verde, Los futuros del estado de bienestar y Nueva cultura política. En ellos deliberan y colaboran una amplia representación de varios Departamentos de la Diputación Foral de Gipuzkoa y más de 60 agentes del territorio.

Asimismo, el Think Tank integra e impulsa actividades de investigación, difusión del conocimiento y desarrollo metodológico, que son coordinados desde el Equipo de dirección del Think Tank. De esta manera, se facilita el aprendizaje entre los cuatro grupos que abordan retos interconectados, y entre estos y las iniciativas de Etorkizuna Eraikiz y de la Diputación Foral de Gipuzkoa; y se generan aprendizajes y actividades para involucrar a la sociedad y a la comunidad académica en la construcción de respuestas a las grandes preguntas a las que el Think Tank quiere contribuir.

Este libro presenta los resultados del grupo de trabajo que desde junio de 2020 hasta abril de 2021 ha deliberado sobre la construcción de una nueva cultura política en el seno de Etorkizuna Eraikiz Think Tank.

La misión de Etorkizuna Eraikiz Think Tank es la de cogenerar conocimiento para incidir en la transformación del ecosistema de las políticas de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Este ecosistema está formado por varias organizaciones ajenas a la DFG pero vinculadas a las políticas de la Diputación. La cogeneración,

en consecuencia, se ha desarrollado a través del diálogo entre varias personas que trabajan en estas instituciones y diferentes responsables de las políticas de la DFG. Dado que el conocimiento cogenerado tiene como objetivo la transformación del ecosistema, este conocimiento se ha utilizado en el seno de la DFG y de varias organizaciones del ecosistema participantes.

Por parte de la DFG, en el equipo de trabajo han participado: Xabier Barandiaran, Eider Mendoza, Sebas Zurutuza, Goizeder Manotas, Mikel Pagola, Ander Arzelus, Itziar Eizagirre y Ion Muñoa. Para recoger la visión del ecosistema de políticas de la Diputación, han participado Nairara Goia (Arantzazulab), Mikel Irizar (Badalab), Gorka Espiau (Agirre Lehendakaria Center), Daniel Innerarity, Juan José Álvarez y Ander Errasti (Globernance), Natalia Restrepo y Asier Lakidain (Sinnergiak, Universidad del País Vasco), Fernando Tapia (Universidad del País Vasco), Andoni Eizagirre (Mondragon Unibertsitatea), Ainhoa Arrona y Eva Sánchez (Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad, Universidad de Deusto). Además, Mikel Gaztañaga y Miren Larrea (Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad) han participado en el grupo facilitando la labor. Por otro lado, para ayudar en este proceso de diálogo, los componentes del grupo han trabajado con varios expertos: Danniell Innerarity (Globernance), Angela Hanson (OPSI-OCDE), Manuel Villoria (Universidad Rey Juan Carlos), Josep Lluís Martí (Universitat Pompeu Fabra) y María José Canel (Universidad Complutense de Madrid).

El trabajo realizado por los anteriores se ha compartido, paso a paso, a través de la página web¹ de Etorkizuna Eraikiz Think Tank, en dos tipos de documentos. Por un lado, las memorias de las sesiones, donde se ha querido recoger de la forma más concreta posible el proceso de diálogo. Por otro, los documentos de trabajo, donde se ha intentado hacer una síntesis del debate y fijar criterios para la acción.

A la hora de escribir este libro, algunos de los miembros del grupo hemos asumido funciones de autor, a veces para compartir lo aprendido en el proceso y otras veces para traer al proceso lo que hemos visto que nos faltaba. Con estos dos objetivos, hemos elaborado un libro de tres apartados.

El primero tiene un doble objetivo. Por un lado, explica más a fondo el marco conceptual que teníamos al inicio del proceso. De hecho, en junio de 2020 comenzamos a trabajar tomando como referencia el marco que nos presentó Xabier Barandiaran en un documento de

¹ <https://www.gipuzkoa.eus/eu/web/etorkizunaeraikiz/-/nueva-cultura-politica>.

trabajo. Aquel documento de trabajo describía la crisis por parte de las democracias liberales y la necesidad de una nueva cultura política que diera respuesta a la misma. Tras un año de trabajo para profundizar en la reflexión sobre esta nueva cultura política, en el capítulo 2 del libro Xabier realiza un análisis de fondo de ese marco. Sin embargo, a la hora de escribir el libro el grupo ha querido ir más allá de profundizar en el marco inicial. En consecuencia, en el capítulo 3, Andoni Eizagirre y Ion Muñoa realizan una propuesta que avanza desde el marco inicial, profundizando en la nueva cultura política.

La segunda parte del libro es metodológica. Al inicio del proceso, junto con el marco conceptual, se propuso al grupo una metodología de trabajo consistente en la investigación acción para el desarrollo territorial. Esta metodología tiene tres elementos en su eje. Por un lado, la investigación, por lo que el proceso ha buscado de forma continuada la generación de nuevo conocimiento. Por otro lado, la acción, por eso se ha invitado de forma continuada a los participantes a compartir sus investigaciones y a experimentar en su día a día lo trabajado en la reflexión. Finalmente, participación, entendiendo la creación de conocimiento como cocreación. La aplicación de esta metodología no ha sido sencilla y se han desarrollado varios debates metodológicos durante los meses que ha durado el proceso. En el capítulo 4 que se recoge en el apartado metodológico, Xabier Barandiaran y Miren Larrea, tras realizar una presentación de la metodología, comparten lo aprendido en estos debates.

La tercera parte del libro está basada en experiencias prácticas y su introducción la escribe Goka Espiau. Los miembros del grupo han trabajado en tres espacios de experimentación relacionados con el proceso de deliberación. El primero de ellos ha sido la DFG, donde Eider Mendoza, Sebas Zurutuza, Goizeder Manotas y Ander Arzelus, con la colaboración de Eva Sánchez, han trabajado en el proceso de mejora del programa Aurrerabide. El capítulo 5 se basa en su experiencia. Además, otro de los espacios elegidos para aprender de la experiencia ha sido Arantzazulab, cuyo objetivo es impulsar una gobernanza colaborativa dentro del ecosistema. Naiara Goia, en el capítulo 6, escribe sobre el impacto que ha tenido en este centro de referencia lo aprendido en el grupo de deliberación del Think Tank. Por último, el tercer espacio para aprender de la experiencia ha sido Badalab, un centro de referencia que impulsa la experimentación en el ámbito del euskera. Mikel Irizar ha recogido sus aprendizajes en el capítulo 7. Cerramos el libro con una reflexión de Fernando Tapia.



CAPÍTULO 1²

Marco general para la transformación de la cultura política: Etorkizuna Eraikiz

XABIER BARANDIARAN

INTRODUCCIÓN

El libro recoge los resultados del grupo de deliberación de Etorkizuna Eraikiz Think Tank para la transformación de la nueva cultura política, pero estos resultados no pueden entenderse como marco general del Think Tank si no se entiende la iniciativa Etorkizuna Eraikiz. Por ello, en este capítulo se realiza una presentación de Etorkizuna Eraikiz.

Etorkizuna Eraikiz es una estrategia de la Diputación Foral de Gipuzkoa para afrontar la nueva agenda política y los retos estratégicos más relevantes del territorio a través de la gobernanza colaborativa.

Desde una visión abierta y participativa el objetivo es desarrollar las políticas públicas de manera compartida con la sociedad. Etorkizuna Eraikiz es también una forma de implicar a los ciudadanos. Una invitación a diseñar conjuntamente el futuro partiendo de la premisa de que mañana empieza hoy. Esta estrategia obliga a los políticos a reaprender y a abandonar la teoría y la burocracia para aplicar soluciones reales en escenarios reales. Obliga a gestionar de otra manera, con un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa que implique a organizaciones, empresas, asociaciones, universidades a trabajar juntos en pro de un futuro más igualitario para todos y todas. Se trata de la configuración de un modelo que escucha la voz de cada ciudadano y que despliega las estructuras necesarias para interactuar con él. En definitiva, un modelo que trabaja para encontrar nuevas respuestas, partiendo de los valores guipuzcoanos de cooperación y trabajo en equipo que identifican al territorio y le han permitido llegar a lo que es hoy. La Diputación Foral de Gipuzkoa define esta estrategia de la siguiente manera:

“Etorkizuna Eraikiz es un modelo, una forma peculiar y específica de entender, aplicar y representar la

gobernanza abierta y colaborativa, una forma de “hacer política”. El propósito de Etorkizuna Eraikiz es detectar colectivamente los retos futuros del territorio de Gipuzkoa, diseñar la manera de afrontarlos, experimentar posibles respuestas en entornos reales con la colaboración de distintos agentes y aplicar los resultados al ecosistema de las políticas públicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2019).

Etorkizuna Eraikiz nace de la idea de que el modo con el que se haga frente a la magnitud de los retos demográficos, económicos, sociales y medioambientales que la sociedad tiene que afrontar en el futuro es el que sentará las bases del modelo social y económico a medio y largo plazo de Gipuzkoa.

LOS PRINCIPIOS DE ETORKIZUNA ERAIKIZ

Etorkizuna Eraikiz se asienta sobre cuatro principios que dan sentido a todo su desarrollo posterior:

1. **El liderazgo institucional:** El programa es promovido y liderado por la Diputación Foral de Gipuzkoa que actúa como el agente que lo propone y lo financia, además de participar activamente en su desarrollo. La Diputación Foral de Gipuzkoa manifiesta su compromiso con el programa no solamente facilitando la articulación e interacción entre los distintos agentes, sino comprometiéndose a que los diversos procesos deliberativos estén vinculados al desarrollo de las políticas públicas de la institución. El compromiso institucional se expresa, no solo en la vocación y el ejercicio de liderazgo, sino también en la creencia en la capacidad transformacional del programa y en la apuesta por su sostenibilidad a medio y largo plazo. Así los emprendedores

² El contenido de este capítulo se ha publicado con anterioridad en Barandiaran (2021). Gobernanza colaborativa para la innovación pública y social, el caso de Gipuzkoa, País Vasco, European Public & Social Innovation Review, 6, 2.

institucionales (políticos) deben favorecer el cambio sistémico para lo cual es necesario crear las estructuras y las plataformas que permitan redefinir las relaciones entre las instituciones y la sociedad. Es decir, impulsar la transformación del sistema institucional hacia nuevos modelos de gobernanza.

2. **Coherencia con el modelo Gipuzkoa:** El programa se apoya en aquellas características del territorio que contribuyen a favorecer su desarrollo. Gipuzkoa es un territorio compuesto por comarcas muy dinámicas y avanzadas en lo que se refiere a sus recursos e infraestructuras socioeconómicas, con un tejido asociativo denso. Es una muestra de la capacidad y la cultura de la participación y el intercambio presente en el territorio. De igual forma, es un territorio con mucha iniciativa social. Está muy desarrollada en el territorio y una de sus manifestaciones históricas más relevantes es el movimiento cooperativo. La iniciativa social sigue hoy día expresándose en los ámbitos culturales, sociales o económicos; un territorio en el que se reconocen actitudes y experiencias bastantes extendidas de colaboración e interacción ciudadana, de capacidad de afrontar, resolver retos de manera compartida y elevado nivel de capital social.
3. **Contextos abiertos de aprendizaje y experimentación:** La idea de contexto abierto sugiere la intervención de un conjunto amplio de agentes y agencias que dan sentido a los procesos de cooperación y dan también forma a los resultados que puedan obtenerse. Esta concepción abierta requiere aprendizaje y capacidad de orientar, distribuir y expandir las experiencias colectivas. Por su propia naturaleza la colaboración público-privada implica interacción entre distintas culturas y experiencias organizativas y deviene, por tanto, en un proceso de aprendizaje que debe superar barreras y convertir en rutina la cooperación entre diferentes.
4. **Generación de democracia, confianza y valor público.** El programa Etorikizuna Eraikiz, en tanto generador de democracia, confianza y valor público debe necesariamente situarse por encima del partidismo político. Debe plantear un modelo de gestión administrativa y gobernanza política capaz no solo de estimular sino de estabilizar una nueva relación de cooperación y cercanía entre la ciudadanía, las agencias sociales intermedias y las instituciones públicas que fortalezca la democracia y la confianza pública; la producción de resultados capaces de generar bienes públicos

(tangibles e intangibles) y, en tal sentido, valor público y, finalmente, generar la capacidad para transformar las políticas públicas tanto en su concepción, como en su gestación y desarrollo.

LA ESTRUCTURA DE ETORKIZUNA ERAIKIZ

Etorikizuna Eraikiz está edificado sobre tres espacios fundamentales: Gipuzkoa Taldean, Gipuzkoa Lab y los Centros de Referencia.

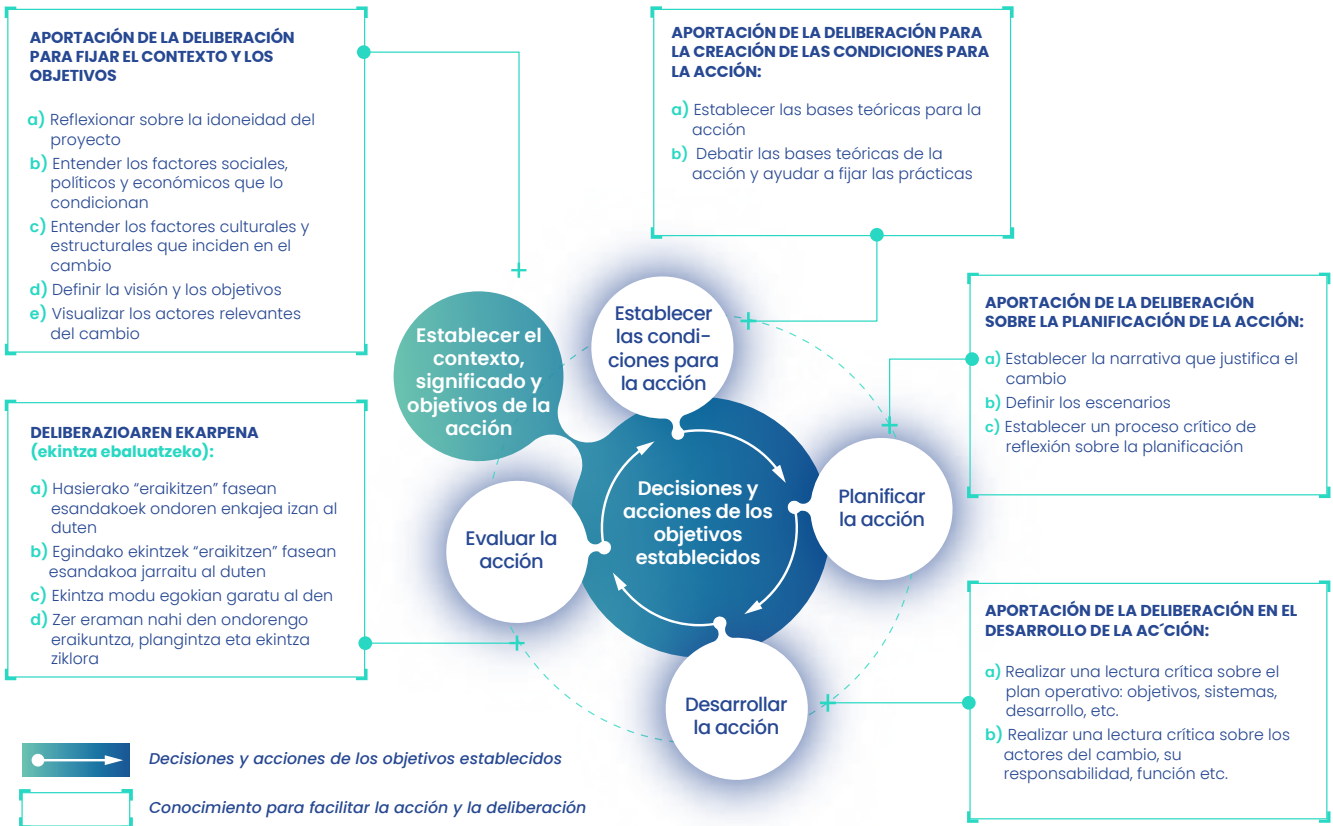
Gipuzkoa Taldean:

Gipuzkoa Taldean es el espacio para la escucha activa, para la deliberación a través de la metodología de investigación-acción con el objetivo de incidir en el ecosistema de las políticas públicas, tanto desde el punto de vista de los contenidos como desde el punto de vista de las formas y metodologías del desarrollo de la acción. Está configurado por varios programas, pero uno de los más significativos es Etorikizuna Eraikiz Think Tank, que presentamos en la introducción de este libro. La misión de este programa es la de cogenerar, a través de la gobernanza colaborativa, conocimiento transferible y aplicable que incida en una nueva agenda y cultura política que modernicen el ecosistema (actores, contenidos y procesos) de las políticas públicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa. La metodología utilizada para el desarrollo cogenerativo basado en la gobernanza colaborativa es el de la investigación-acción. La investigación-acción es una investigación orientada a la resolución de algún problema o reto acordado entre los participantes en un proceso. En este proceso confluyen el conocimiento metodológico, el conocimiento basado en la experiencia y el conocimiento teórico. El Instituto Vasco de Competitividad-Orkestra es la organización encargada de liderar la labor de facilitación y desarrollo metodológico de este Think Tank, representado en la Figura 1. En este marco, Etorikizuna Eraikiz Think Tank opera bajo el esquema metodológico referencial que proponen Coghlan y Branick (2001).

El Think Tank se articula a través de cuatro grupos de reflexión-acción en el que participan, junto a responsables políticos y técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa, actores de la sociedad organizada en diversas materias: El Trabajo del futuro, la Recuperación verde, Los futuros del estado del bienestar y la Nueva cultura política.

Figura 1. Esquema metodológico-referencial Think Tank.

INVESTIGACIÓN ACCIÓN



Fuente: Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, fuente: Coghlan y Branick (2001).

El Think Tank completa su actividad con diversas actividades orientadas a la difusión, como la investigación en materias que tienen que ver con la agenda política.

De otro lado, el espacio de trabajo de Gipuzkoa Taldean desarrolla otras actividades que vienen a fortalecer el proceso de escucha, deliberación y acción compartida con la sociedad:

- El programa EKINEZ IKASI, que a través del proceso metodológico de Action Learning desarrolla diversos proyectos de escucha activa a la sociedad y también a colectivos internos de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- El proyecto de PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS donde la ciudadanía plantea sus prioridades a la hora de configurar el presupuesto de la institución.

- La convocatoria de PROYECTOS DE CIUDADANÍA en el que la ciudadanía plantea y desarrolla proyectos de innovación social.
- El programa UDAL ETORKIZUNA ERAIKIZ, en el que 12 ayuntamientos del territorio de Gipuzkoa están desarrollando en su municipio proyectos de gobernanza colaborativa tomando como referencia Etorikizuna Eraikiz.
- LA MESA DE PARTIDOS POLÍTICOS, en la que participan todos los partidos que tienen representación en el parlamento territorial para deliberar sobre la agenda política del futuro y adoptar decisiones de manera compartida.

Todos estos programas muestran una importante estructura de deliberación compartida entre la Diputación Foral de Gipuzkoa, los actores institucionales, políticos y sociales del territorio.

Gipuzkoa Lab:

Es el espacio donde se desarrollan proyectos de experimentación activa con el objetivo de incorporar una nueva agenda política al desarrollo de las políticas públicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Más de 40 proyectos experimentales están permitiendo experimentar sobre inteligencia artificial, participación de los/as trabajadores/as en la empresa, conciliación, exclusión social, diversidad, implicación comunitaria en el sistema de cuidados, etc. La agenda 2030, las misiones establecidas por parte de la Unión Europea o la estrategia RIS III de especialización inteligente del Gobierno Vasco materializado en el Plan de Ciencia y Tecnología constituyen los marcos de referencia para el establecimiento de la nueva agenda política y de los proyectos planteados.

Cada proyecto vincula a cuatro actores fundamentales: la sociedad civil (actores representativos en los respectivos sectores), la universidad (o actores vinculados a los ámbitos de generación de conocimiento), la administración pública (la Diputación Foral de Gipuzkoa, ayuntamientos, Gobierno Vasco, etc.) y actores con capacidad de producción o generación de conocimiento a nivel internacional (OCDE, Climate Kic, etc.).

El proceso de experimentación se lleva a cabo a través del método de investigación-acción en el que destacan cuatro pasos fundamentales: el diseño compartido de los objetivos, el acuerdo sobre los contenidos y la metodología a desarrollar en el proceso de experimentación, el desarrollo de la investigación y la evaluación del proceso y los resultados. El objetivo de los proyectos de experimentación es aprender y extraer conclusiones en orden a incorporar mejoras en las políticas públicas.

Algunos de los proyectos desarrollados en el marco de este espacio son: Adinkide, Bizilagun Sarea, Centro de apoyo al talento deportivo, Chatbot, Compromiso Ciudadano por el clima, Conciliación e igualdad, Elkar-Ekin lanean, La participación de los trabajadores en las empresas, Educación afectivo sexual, Emakumeen etxeak, Etxean Bizi, Gazteon Sarelan, Gipuzkoa CITYGML, Impulso de las mujeres en los Consejos de Administración de las empresas, entre otros.

El desarrollo de estos proyectos muestra que Gipuzkoa Lab se ha configurado como un espacio importante para construir relaciones de confianza entre diversos actores, un factor de aceleración y

experimentación de contenidos avanzados y una fuente de aprendizaje para vincular los resultados de la experimentación con las políticas públicas.

Los Centros de Referencia de Etorikizuna Eraikiz:

Los Centros de Referencia son espacios de trabajo público-privado-sociales para fortalecer determinados sectores de naturaleza estratégica para el futuro del territorio. La forma jurídica que adoptan estos espacios es la de una fundación, pero también la de un consorcio u otro tipo de institucionalización que se inserta en otras organizaciones más amplias a través de la fórmula de un convenio. Con independencia de la fórmula jurídica, los Centros de Referencia son formas de institucionalizar la gobernanza colaborativa.

El punto de partida de los Centros de Referencia se sitúa en la fortaleza de la sociedad guipuzcoana a la hora de abordar los retos estratégicos del territorio. El Gobierno Vasco a través de la estrategia de especialización inteligente RIS III, establece las líneas fundamentales por las que es necesario apostar para construir el futuro de Euskadi y de Gipuzkoa. La Diputación Foral de Gipuzkoa decide apostar, en coherencia con la estrategia RIS III, por el fortalecimiento de determinados sectores teniendo en cuenta las condiciones y potencialidades ya existentes en el territorio. En esta línea de trabajo se han creado los siguientes centros de referencia:

- **Mubil:** El objetivo es que el territorio se convierta en un referente en cuanto a la nueva movilidad y la electrificación. Además de estar técnicamente preparados para ello, es necesario que a través del modelo Living Lab se consiga ser un territorio de demostración de nuevas investigaciones y desarrollos del sector. En este sentido, el territorio pretende estar preparado para aprovechar las nuevas actividades económicas que puedan surgir en torno a esta transformación, ofreciendo nuevas oportunidades de diversificación a diversas empresas que actualmente se dedican a la fabricación de piezas para el sector de la automoción.
- **2de0:** El objetivo es incrementar la producción y consumo de los productos audiovisuales en euskera, promoviendo nuevos contextos de creatividad, experimentando en los modelos de producción y nuevos formatos, y multiplicando los canales de difusión. Todo ello, en colaboración con los agentes del sector audiovisual y la ciudadanía.

- **Adinberri:** El Centro de Referencia Adinberri aspira a que las personas mayores tengan hábitos de vida saludables para prevenir y prolongar su autonomía, así como, disponer del apoyo preciso para mantener el control sobre su vida cotidiana y seguir viviendo una vida con sentido acorde a sus valores y preferencias en el marco de una sociedad para todas las generaciones, inclusiva y cohesionada. Adinberri tiene como objetivo desarrollar e impulsar una economía en torno al envejecimiento que dé respuesta al colectivo senior.
- **Arantzazulab:** Es un laboratorio de innovación social que tiene como objetivo ser un espacio de reflexión y experimentación innovadora sobre los retos del futuro de Gipuzkoa y de la sociedad vasca. Es centro de referencia en innovación en Gobernanza y actúa como catalizador de innovación social. La misión de Arantzazulab es convertirse en el espacio de mayor relevancia en la región para el desarrollo del conocimiento en materia de Gobernanza Colaborativa con el objetivo de ponerlo al servicio del sistema institucional vasco y los agentes sociales. El objetivo final es ser un centro de innovación social referencial y un punto de encuentro de la ciudadanía para lograr una sociedad más justa, cohesionada, próspera y humana. Elkar-Ekin Lanean: Es una estrategia para la mejora de la empleabilidad y la lucha contra la exclusión social. El objetivo es lograr una mejor orientación de las personas en la consecución de un empleo mejor. Y, al mismo tiempo, se persigue el fomento de políticas que acerquen un empleo digno a personas que se encuentren en riesgo de padecer exclusión social.
- **Labe:** Desde la perspectiva profesional, el objetivo es desarrollar una aceleradora de negocios de gastronomía digital, además de experimentar y ensayar la idea del restaurante 4.0. Desde la perspectiva ciudadana, el objetivo es impulsar nuevos sistemas de elaboración de alimentos y la gestión inteligente de productos y existencias.
- **Naturklima:** Está configurado como un centro multidisciplinario de carácter público para la generación de capacidad institucional, técnica y social. La misión del Centro de Referencia es hacer frente a los impactos del cambio climático, aportando conocimiento, valor y riqueza a la sociedad y al sector empresarial, convirtiéndose en acelerador de la transición socio-ecológica. Naturklima centralizará las políticas para combatir el calentamiento global

y promoverá la economía circular, al tiempo que ayudará a Gipuzkoa a alinear su estrategia con el resto de los centros de excelencia europeos.

- **Ziur:** Gipuzkoa es un territorio en el que se ubican un gran número de empresas especializadas y punteras en ciberseguridad, centros tecnológicos destacados, y universidades que ofrecen una importante cobertura académica en esta materia. El objetivo es impulsar un proyecto sólido, donde conocimiento y tecnología se pondrán al servicio de la competitividad industrial.
- **Badalab:** Es un consorcio público-social constituido por la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Ayuntamiento de Rentería y organismos e instituciones sociales del euskera con la finalidad de impulsar el uso social del euskera.

EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO ETORKIZUNA ERAIKIZ

La Figura 2 muestra con claridad el funcionamiento de Etorikizuna Eraikiz. Proiektuen Bulegoa es el órgano encargado de garantizar la conectividad y la lógica relacional entre Gipuzkoa Taldean (espacio de deliberación y proposición) y Gipuzkoa Lab (espacio de experimentación y aprendizaje). Analiza las propuestas de Proyectos Experimentales y decide, en su caso, su aprobación y puesta en marcha.

El funcionamiento de la estrategia integra un núcleo estable de personas que son nombradas a propuesta del Diputado General de Gipuzkoa. Sus funciones e importancia radican en garantizar la conectividad entre Gipuzkoa Taldean y Gipuzkoa Lab. Hacer el seguimiento de la actividad desarrollada en ambos espacios. Valorar las propuestas y aprobar, en su caso, la puesta en marcha de los Think Tanks y de los proyectos experimentales. Elaborar la Memoria Anual de actividad de Etorikizuna Eraikiz e implementar y elaborar el Informe Bianual de Evaluación de este.

La aplicación de Etorikizuna Eraikiz se apoya en tres líneas transversales: Investigación, Internacionalización y Socialización que deben estar presentes de una manera activa como marcos de referencia y perspectivas compartidas de las prácticas de deliberación y experimentación que se desarrollan en los espacios existentes. Son fundamentales para

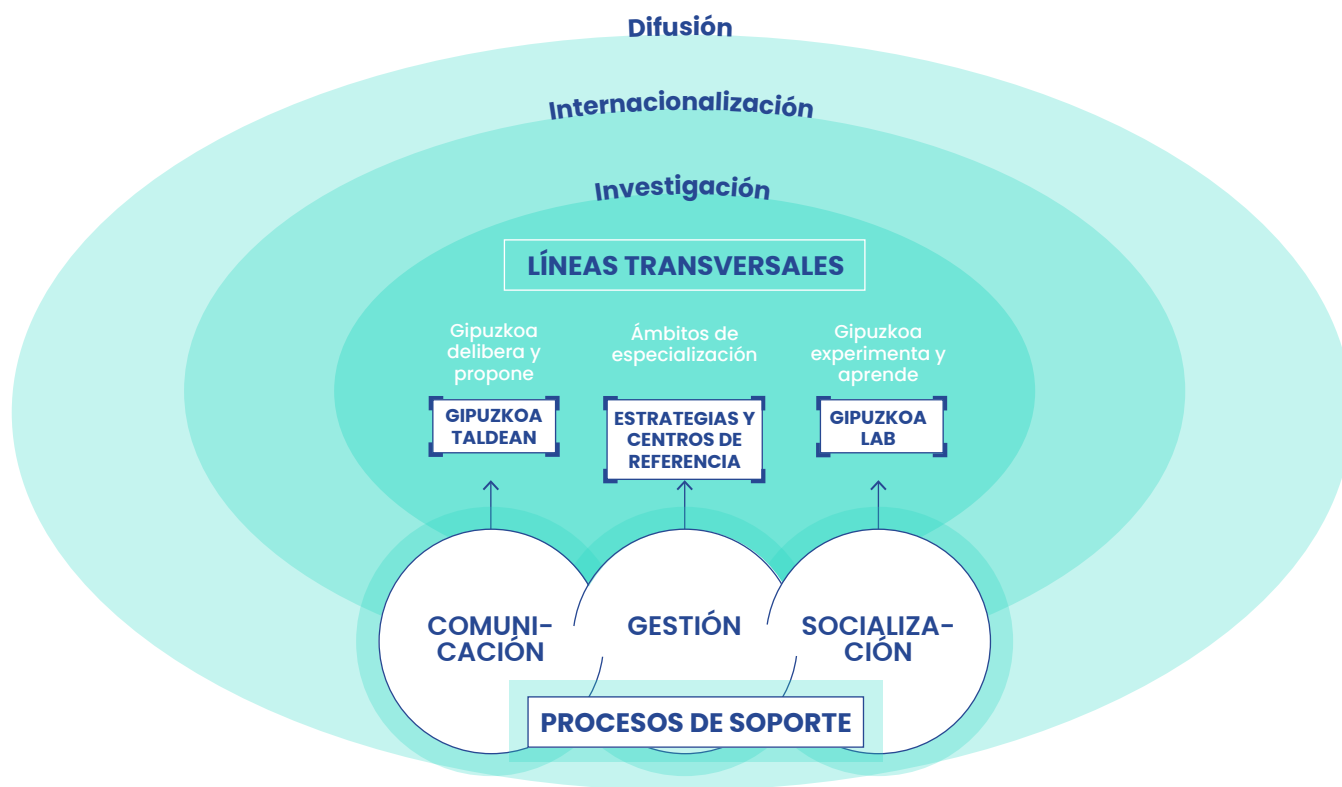
producir información, conocimiento y aprendizaje que ayuden a construir enfoques y soluciones concretas a los retos presentes y futuros del territorio.

De otro lado, existen tres procesos de soporte: Gestión, Socialización y Comunicación, que deben aportar permanentemente el servicio y el complemento que garanticen a las actividades desarrolladas en Gipuzkoa Taldean y Gipuzkoa Lab herramientas de apoyo (gestión), marcos para interactuar y compartir con personas y grupos (socialización) y un alcance y difusión más amplios (comunicación).

EN EL SENO DE ETORKIZUNA ERAIKIZ THINK TANK

Tal y como se ha recogido en los apartados anteriores, Etorikizuna Eraikiz Think Tank es una iniciativa que se está desarrollando en el seno de Gipuzkoa Taldean y desde esta perspectiva hay que entender las aportaciones que se recogen en los próximos capítulos.

Figura 2. El funcionamiento del modelo Etorikizuna Eraikiz



Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa (2019).

PARTE I
MARCO
CONCEPTUAL



CAPÍTULO 2³

Crisis de la democracia liberal y gobernanza colaborativa: marco inspirador del proceso deliberativo

XABIER BARANDIARAN

INTRODUCCIÓN

Este libro recoge la elaboración del grupo de deliberación sobre Nueva Cultura Política de Etorikizuna Eraikiz Think Tank. Este grupo, al iniciar su andadura en junio de 2020, acordó que su misión sería contribuir a la transformación de la cultura política a través de la deliberación.

Para poder consensuar este objetivo, como autor de este capítulo y responsable de este grupo de deliberación del Think Tank, compartí un diagnóstico del problema que queríamos abordar. El lector tiene a su disposición aquel diagnóstico en el primer documento de trabajo del proceso. El principal argumento recogido en la misma decía que estamos viviendo una crisis de las democracias liberales, y que para combatirla tenemos que desarrollar una nueva cultura política. La gobernanza colaborativa se sitúa en el eje de esta nueva cultura. Cuando el grupo decidió trabajar sobre este problema, colocó la nueva cultura política y la gobernanza colaborativa en el eje de la deliberación.

En esta primera fase de la actividad del Think Tank nos hemos esforzado por consensuar el significado de estos conceptos y construir un espacio compartido para la deliberación. En unos casos hemos trabajado las aportaciones de los expertos y en otros las interpretaciones derivadas de la experiencia de los participantes. Sin embargo, tras un año de trabajo, el grupo subrayó la necesidad de clarificar estos conceptos cuando evaluamos nuestra actividad. Queremos abordar este ejercicio de clarificación en los tres capítulos de este apartado, y en este primero de detalle y profundizo en aquella propuesta que hice en junio de 2020.

Para cumplir este objetivo el capítulo consta de dos

secciones. En primer lugar, profundiza en el contexto de la crisis de la democracia liberal; una crisis que se manifiesta en el debilitamiento de las estructuras políticas para dar respuesta a los retos económicos, sociales y políticos planteados y en la desafección de la ciudadanía respecto al sistema, las instituciones y los actores. En segundo lugar, aborda la conceptualización de la gobernanza colaborativa como mecanismo para institucionalizar la construcción de la realidad política incorporando a la sociedad organizada y a la sociedad civil al sistema de deliberación pública; un mecanismo de gobernanza pública para hacer frente a la desafección política y responder, desde una visión sistémica, a las necesidades de los diversos ecosistemas que integran el diseño y la implementación de las políticas públicas.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

En todo el mundo y también, en las sociedades occidentales, se están produciendo cambios económicos, sociales y políticos a una enorme velocidad. La razón fundamental que opera en esta transformación tiene que ver con dos grandes cuestiones. En primer lugar, con el desarrollo científico y tecnológico y su aplicación a los sistemas de generación de conocimiento y de producción. En segundo lugar, con el “modelo” de desarrollo del sistema capitalista de libre mercado que está, a su vez, íntimamente ligado al sistema de las democracias liberales.

El crecimiento económico impulsado por aquellos países con mayor capacidad para producir conocimiento, procesos y productos ha generado nuevas formas

³ El contenido de este capítulo se ha publicado con anterioridad en Barandiaran (2021). Gobernanza colaborativa para la innovación pública y social, el caso de Gipuzkoa, País Vasco, European Public & Social Innovation Review, 6, 2.

de pensar, sentir y actuar, alimentando un modelo de globalización. En este contexto, Ulrich Beck (1998) define la globalización como aquellos “procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (Beck, 1998: 29). De acuerdo con Giddens (2007), la globalización es un concepto multidimensional que integra elementos políticos, tecnológicos, culturales y económicos que se ha visto fuertemente influenciado por los sistemas de comunicación (Giddens, 2007: 7). Implica necesariamente la integración de procesos que se producen a una escala mundial superando las escalas de vida que se originan en el contexto de los estados-nación o a escalas inferiores en otros períodos históricos configurando, por tanto, un nuevo espacio.

La configuración de este nuevo espacio involucra inevitablemente la apertura de un nuevo mundo (con sus condiciones de relación) y la modificación de los espacios de vida anteriores debido al influjo que ejerce el proceso de globalización. En este sentido, Ulrich Beck (1998) señala que la actual sociedad mundial está condicionada por un conjunto de relaciones sociales y de poder organizadas en un contexto no nacional-estatal, característica que posibilita la actuación por encima de las fronteras y que diluye la unidad del Estado, sociedad e individuo (Beck, 1998: 146). En esta misma línea, Simone (2016), en un interesante análisis sobre la frustración generada por las falsas expectativas de la democracia, subraya la evaporización del concepto frontera que ha producido la globalización (Simone, 2016: 163).

Sin embargo, la sociedad mundial no sustituye a las sociedades que se desarrollan en el ámbito nacional o regional o local. Asimismo, Beck (1998) plantea que esta relación puede ser conflictiva, ya que la sociedad mundial puede orientar la exclusión hacia las conductas y reducir la tolerancia al entrar de forma conflictiva. No obstante, es necesario reconocer que la configuración de este tipo de sociedades forma parte de la realidad actual y que las poblaciones que se autodenominan culturas compactas tendrán dificultades para integrarse en un estilo de vida creado y normalizado en el contexto de la sociedad mundial (Beck, 1998: 130). Sin embargo, es cierto que el miedo a la globalización empuja a buscar refugio en la nación. El miedo al terrorismo abre el camino a la actitud de llamar a la protección del Estado. La multiculturalidad y la inmigración, dos dimensiones fundamentales de la globalización, conllevan una llamada a la comunidad identitaria (Castells, 2018: 35). En los países más avanzados sobran ejemplos de esta reacción.

Junto a esta realidad, la fuerza tractora de la globalización recae en los agentes económicos, que necesitan para su desarrollo la construcción de espacios y mercados que trasciendan los marcos estatales. El proceso de globalización económica arrastra y condiciona al sistema político, provoca la generación de unas condiciones sociales determinadas en muchos países y, sobre todo, genera una cultura transnacional con contenidos de aquellos países que lideran los procesos globales y que influyen en el resto. Desde una posición crítica Beck (1998) habla de “globalismo”, en el sentido de que el mercado mundial suplanta al quehacer político, imponiendo una ideología de mercado o del liberalismo, reduciendo el proceso de globalización fundamentalmente a una dimensión económica que aborda de manera lineal las dimensiones relacionadas con la ecológica, la cultura, la política y lo social (Beck, 1998: 27). En esta misma línea, Augusto de Venanzi (2002) concibe el término globalización como “el proceso de expansión desregulada del sistema de la gran corporación privada” (De Venanzi, 2002: 46). Este enfoque vincula no solo la dimensión económica a los procesos de globalización, sino que añade otras dimensiones que están fuertemente influenciadas por el marco en el que opera el sistema de la gran corporación privada. Estas dimensiones se relacionan con lo social, desde la perspectiva de la reconfiguración de la división social del trabajo; lo cultural, a través de la universalización de los valores occidentales; la política, a partir de la integración de un sistema normativo de orden supranacional; y la ecológica, a través de la apropiación de la naturaleza y el deterioro del medio ambiente (De Venanzi, 2002: 51).

Desde el punto de vista de la dimensión económica, el proceso de globalización transforma las reglas de las economías domésticas de los Estados miembros y hace prevalecer la economía financiera sobre la productiva. Esto obliga a los agentes económicos a llevar a cabo una transformación tremenda, dando un vuelco a los conceptos de trabajo, empresa y relación laboral, y estableciendo una serie de normas que crean nuevas condiciones de trabajo y culturales. Asimismo, se ha demostrado que la globalización económica ha supuesto la integración de las grandes corporaciones en el ámbito de los espacios de la vida social y cultural y está condicionando el desarrollo de los agentes económicos locales. Estos últimos, en consecuencia, tienen cada vez menos capacidad de influencia. En este sentido, el actual modelo de globalización económica basado en la libertad de mercado (muy difícil de controlar por las estructuras políticas y democráticas) está generando una enorme disparidad entre quienes tienen la capacidad de acceder a la vida global a través de unos recursos tecnológicos y

de conocimiento y quienes no lo tienen y, sobre todo, están generando nuevas situaciones de dominación sin intervención de contrapeso democrático alguno.

En este marco, Thomas Piketty (2021) advierte sobre las diferencias estructurales entre países que tienen capacidad para acceder al área global y los que no tienen esa capacidad. Otros autores subrayan también las diferencias estructurales que se están produciendo entre las grandes metrópolis y las pequeñas ciudades y regiones del interior de los países occidentales. A este respecto, Guilluy (2019) señala, por ejemplo, la desaparición de la clase media y el abandono de las clases altas respecto a los más desfavorecidos. El autor expone que la sociedad abierta y globalizada en la que vivimos hoy se ha alejado de las necesidades del pueblo en general y, como consecuencia, aquellos con mayor capacidad han replegado a sus fortalezas, sus empleos y sus riquezas (Guilluy, 2019: 96). Por tanto, la desigualdad y las condiciones sociales, políticas y económicas en las que se desarrolla el modelo actual de globalización constituyen el principal factor de la crisis de las democracias liberales.

Por su parte, el sociólogo Zygmunt Bauman (2017) ha analizado en profundidad los efectos del mercado y de la lógica de consumo en la construcción social de la realidad. Sus estudios refuerzan la tesis de que la Globalización funciona sobre la base del crecimiento de la producción y el consumo. En Bauman (2017) el mercado y el consumo se han convertido en el elemento central de la configuración de nuestra vida social; la lógica de relación que establecemos en relación con la satisfacción de nuestras necesidades no se limita a los productos primarios y, por el contrario, responde a otras lógicas de relación política y social (como la conducta electoral y las relaciones de pareja, por ejemplo). Estas relaciones se producen en un contexto social en el que el individualismo, que tiene mucha fuerza, se rompe con las comunidades, y se produce la transición de las comunidades de compromiso real a las de carácter estético. A este respecto, Robert Putnam (1993) subraya la misma idea cuando se refiere al capital social comunitario. Para Putnam (1993), tenemos ante nosotros una sociedad individualista, de débil vínculo comunitario, plural y compleja en mentalidades y comportamientos en los que la felicidad está relacionada con las condiciones impuestas por el mercado.

Volviendo a lo expuesto por Bauman (2017), las respuestas a estas cuestiones derivadas de la globalización pueden agruparse en dos categorías. El ámbito de la primera categoría es el impulso de las tendencias comunitarias para brindar la

confianza y seguridad perdidas. La solidaridad, que va por delante del proceso político y de sus inciertos resultados. La segunda categoría tiene que ver una vez más con la idea de volver a someter las fuerzas económicas al control democrático, de las que han huido, y por lo que la solidaridad humana se ha visto debilitada (Bauman, 2017: 110).

En cualquier caso, el actual modelo de globalización supera y debilita el marco del Estado-nación y, con ello, la democracia. El Estado no solo está en crisis en cuanto al espacio, sino también en su identidad; por un lado, las estructuras políticas no controlan la realidad económica y social y, por otro, la identidad política de los ciudadanos se está transformando profundamente, lo que condiciona la realidad de las estructuras políticas de las democracias representativas. Según Yascha Mounk (2018), la incapacidad de los estados para dar una respuesta definitiva a los retos planteados por los ciudadanos en el contexto actual supone un proceso de deslegitimación activa. Las democracias liberales han perdido capacidad para gestionar las exigencias de los ciudadanos y, por tanto, han entrado en crisis de rendimiento (Mounk, 2017: 136), y en las democracias avanzadas los ciudadanos se han alejado de la política nacional (Mair, 2017: 59), lo que ha debilitado la democracia.

En este contexto, hay que destacar tres cuestiones centrales a tener en cuenta a la hora de analizar la crisis de la democracia liberal. Primero, las consecuencias de la superación del marco del estado-nación. Segundo, la emergencia de las sociedades individualistas y de consumo que transforman la construcción social de la realidad política. Tercero, las nuevas formas de producción social de la realidad a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La transformación de la realidad social y la generación de condiciones públicas democráticas dependen en gran medida de actores económicos, políticos y sociales que no interactúan bajo las condiciones del estado-nación; esta realidad implica una menor capacidad de transformación de las estructuras políticas estatales pero también muestra la emergencia de escenarios políticos, sociales y económicos desequilibrados propios de un contexto desregulado donde priman las condiciones de desarrollo impuestas por aquellos actores que tienen más capacidad de influencia.

Por su parte, la atomización de las estructuras de socialización política junto a una sociedad individualista orientada al consumo genera interacciones sociales fragmentadas que dificultan la construcción de

narrativas sociales compartidas. Hoy, en las sociedades occidentales, la ciudadanía tiende cada vez más a comprender el hecho político como un fenómeno ajeno que es consumido, en muchos casos, como producto mediático en respuesta a los estímulos marcados por la agenda electoral. En cierta medida los estados tienen menos capacidad de influir y la ciudadanía actúa, cada vez más, como un cliente que espera su servicio y no como un ciudadano sujeto a una comunidad política con derechos y obligaciones. El cambio de posición y el rol de los actores en el sistema político (ciudadanía, partidos e instituciones) es motivado por un cambio económico y social generador de una realidad política distinta.

En los países occidentales, por ejemplo, las encuestas de opinión pública nos muestran una ciudadanía con poco interés por la política y un conocimiento escaso de la realidad política, de la comunidad política, del espacio de opinión pública, de los elementos que configuran el sistema político e institucional. Los actores políticos compiten por la adhesión política y los contenidos de esta competencia están muy condicionados por dos grandes elementos. En primer lugar, por la forma en la que los ciudadanos consumen el hecho político (escenarios de producción y consumo audiovisuales) y, en segundo lugar, por la relación estructural que la ciudadanía mantiene con la política (enorme distancia, relación superficial, etc.). El debate y la relación política entre los actores políticos está centrado en la disputa de titulares que puedan ser objeto de consumo. Esta lógica de relación condiciona de manera significativa a los actores políticos también en la gestión política de la administración y de las políticas públicas. Así, la transformación de las condiciones de legitimación de la ciudadanía respecto a los actores políticos está transformando la función y el sentido político de su actividad pública en el sistema institucional (el tiempo dedicado a la comunicación política y a la construcción de escenarios de comunicación es un buen ejemplo de esta realidad).

En el despliegue de este contexto, cabe señalar una última cuestión. La globalización y sus condiciones de desarrollo han puesto encima de la mesa una nueva agenda política caracterizada por la necesidad de abordar retos sociales como el cambio climático, la gestión de la diversidad, la lucha contra las desigualdades, la seguridad de los espacios públicos, las nuevas condiciones individuales y colectivas de vida producidas por la digitalización, etc. Nos enfrentamos a una nueva agenda política y, además, a condiciones de desarrollo condicionadas por la incertidumbre, la disrupción y la falta de estabilidad. La pandemia ha sido una sorpresa para todas las sociedades;

responsables públicos, diversos sectores económicos y sociales y, en general, el conjunto de la ciudadanía se ha visto incorporado de forma violenta a un nuevo escenario caracterizado por el miedo, la inseguridad y la incertidumbre. El virus está siendo un factor de aceleración de las tendencias económicas, sociales y políticas que se venían produciendo en el contexto de la globalización y, sobre todo, debido a su fuerte impacto se ha constituido en una fuerza resocializadora de primer orden. La pandemia está afectando nuestra condición como seres humanos y perturbando las diversas realidades de la acción colectiva.

Por tanto, una de las grandes cuestiones que se ha puesto encima de la mesa es cómo hacer frente a esta nueva situación y, en este sentido, la gobernanza colaborativa puede contribuir a un cierto restablecimiento de las condiciones públicas para la construcción de la democracia en el actual contexto global.

LA GOBERNANZA COLABORATIVA COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA

La crisis de la democracia liberal remite a la búsqueda de nuevos modelos para la gestión del espacio público y de las políticas públicas. Formas de acción y modelos que reestablezcan la democracia y que incorporen a la sociedad en el espacio deliberativo.

El concepto de gobernanza emerge en los países occidentales en los años noventa como un paradigma que da cuenta del cambio de rol del Estado y su forma de gobernar la relación con los actores de la sociedad organizada, la sociedad civil y el mercado. Partiendo de la reflexión de que los gobiernos dependen en gran medida de la cooperación y de los recursos de la sociedad en general para dar respuesta a los asuntos públicos (Kenis & Schneider, 1991: 36), el concepto de gobernanza transita de un modelo burocrático y jerarquizado a un modelo más cooperativo en el que se establece una complementariedad entre el sector público, el sector privado, los grupos y ciudadanos que constituyen la sociedad civil (Conejero, 2016). El concepto ha tenido diversas aproximaciones condicionadas por la disciplina desde la que se ha utilizado el término y el rol que se atribuye al Estado; esto da lugar a definiciones centradas en el Estado o en actores que interactúan en el sistema (Whittingham, 2010).

Tal y como señala Antonio Natera (2005), el valor de la gobernanza reside fundamentalmente en la capacidad de establecer un marco para entender el análisis de la relación del Estado con la sociedad. La gobernanza alude a una nueva forma de establecer la dirección política y la gestión de las políticas públicas. Una nueva forma de comunicación entre los responsables políticos y los actores organizados o individuales de la sociedad civil. Y aunque se utilicen distintas denominaciones para incorporar a la sociedad a la deliberación pública, como “ciudadanía colaborativa” (Smith, 2010), “compromiso comunitario” (Head, 2008), “gestión pública enfocada al ciudadano” (Cooper, 2005); de manera particular, la gobernanza colaborativa está orientada a compartir decisiones públicas con la sociedad.

Desde esta visión, el trabajo aquí presentado, no pretende desplegar el estado del arte de la conceptualización teórica sobre la gobernanza colaborativa, pero intenta exponer las referencias fundamentales en las que se enmarca la edificación de la visión de gobernanza en el contexto del programa estratégico Etorbizuna Eraikiz, el cual será presentado posteriormente.

En este contexto, vale la pena destacar que hablar de la gobernanza colaborativa es hablar del establecimiento de las condiciones estructurales y culturales que garantizan la calidad democrática para la deliberación y para la acción de los actores públicos, privados y sociales que interactúan en un contexto dado de políticas públicas.

De manera concreta, Sirianni (2010) define la gobernanza colaborativa como el contexto en el cual los administradores públicos interactúan con el conjunto de la sociedad para estimular procesos colectivos de deliberación que permiten identificar prioridades y generar líneas de actuación, frente a diversas situaciones, que tengan como base las fortalezas existentes en las comunidades y en los individuos.

La perspectiva policéntrica en la que se asienta la gobernanza colaborativa, aborda la propia gobernanza como un proceso que vincula al Estado o a las estructuras públicas, a la sociedad civil (en sus diversas formas de manifestación en cuanto al interés público) y a actores privados (Whittingham, 2010). En este sentido, es importante resaltar que la razón por la cual interesa esta perspectiva es porque, tal y como lo expone Aguilar (2020), en el contexto de los cambios que se han producido en la política a raíz de la globalización, el debate se encuentra focalizado en la insuficiencia de los gobiernos democráticos para dirigir e influir a través de las políticas públicas en sus respectivas

sociedades. De ahí, la plena identificación con la afirmación que hace Aguilar (2020), en el sentido de que hoy más que nunca se demanda una nueva forma de gobernar, de orientar y coordinar a la sociedad.

El gobierno por sí solo no puede definir y desarrollar la agenda de la sociedad y mucho menos dar respuesta a los numerosos asuntos de públicos que inquietan a la sociedad contemporánea (Aguilar, 2020: 72). Además, en la actual realidad global, las situaciones y los asuntos de interés colectivo no pueden ser conocidos, abordados o dirigidos por un solo actor o una sola estructura de acción (Aguilar: 2008: 24). De manera semejante, Sonia Ospina (2006) advierte que lo público ya no es responsabilidad exclusiva del Estado y pasa a ser más bien un espacio de interacción entre diversos actores.

El actual modelo de desarrollo provocado por la globalización ha limitado significativamente la capacidad de transformación de las estructuras políticas. La construcción de una comunidad política está condicionada por múltiples factores y a esta complejidad se añade el hecho de que la lógica de la actual sociedad está inmersa bajo los patrones de consumo e individualismo. En las sociedades actuales, el nivel de solidez y cohesión de la comunidad ha disminuido y las condiciones para el desarrollo y la legitimación del espacio público plantea enormes retos desde el punto de vista democrático y de eficacia. De manera que, si proliferan los factores, estructuras y actores de la transformación de la comunidad política, el entramado de políticas públicas que requiere el ejercicio de la gobernanza del espacio público debe ser inevitablemente redefinido y empoderado para ganar legitimación democrática y poder de transformación. En este aspecto, existe un consenso bastante generalizado sobre la idea de la insuficiencia en la acción de gobierno de las administraciones públicas, particularmente, en autores relevantes que han trabajado la gobernanza colaborativa desde el punto de vista de redes (Kooiman, 2000; Sorensen & Torfing, 2009; López & Lavié, 2010).

En tal sentido, el enfoque de este trabajo se desarrolla desde la perspectiva de redes y desde una visión en la que la administración pública tiene un papel de liderazgo fundamental (Peters & Pierre, 2005). Desde esta perspectiva, es necesario destacar que Rhodes (2007) define la gobernanza como el proceso de gobernar con y a través de redes. Asimismo, este enfoque fundamento en el impulso de dinámicas de interacción y trabajo en red ha sido subrayado por otros autores como Ilyin (2013) y Atkinson y Coleman (1992).

La perspectiva introducida por Rhodes (1999), plantea la interdependencia entre las organizaciones, la interacción para el intercambio de recursos y la negociación para compartir objetivos y construir interacciones de confianza a partir de unas reglas de juego pactadas entre los actores vinculados. Por tanto, es desde este enfoque de la gobernanza en red que emerge también el concepto de la gobernanza colaborativa.

Ansell y Gash (2008), al referirse al concepto de gobernanza colaborativa, subrayan la importancia de la interacción entre actores públicos y actores no estatales a través del establecimiento de un proceso colectivo de decisiones formales, orientado al consenso y la deliberación con el objetivo de implementar las políticas públicas o desarrollar programas públicos. Este modelo de gobernanza vincula a múltiples actores con organismos públicos a través de espacios comunes que potencian la participación y el consenso en la toma de decisiones (Ansell & Gash, 2008). Tal y como señalan estos autores, este proceso implica un impulso de las instituciones públicas, la inclusión en el proceso de actores no estatales y que el proceso no sea exclusivamente consultivo sino decisorio, que sea un proceso deliberativo formalmente establecido, en el que se logren consensos y el foco de la deliberación esté centrado en las políticas públicas.

De otro lado, en la medida en que la definición de Ansell y Gash (2008) incorpora procesos formalmente instituidos, Emerson, Nabatchi y Balogh (2011) amplían el concepto de gobernanza colaborativa definiéndolo como “aquellos procesos y estructuras de decisión y gestión política y pública que conectan constructivamente a personas entre los diferentes ámbitos y departamentos de las agencias públicas, niveles de gobierno, y/o esferas públicas, privadas o cívicas para llevar a cabo o dar respuesta a una solución difícilmente alcanzable por otros cauces” (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011: 2). De la misma forma, Arellano, Sánchez y Retana (2014) vienen a definir el concepto de gobernanza democrática destacándola como “un proceso en el que el gobierno, las organizaciones privadas y la sociedad civil interactúan para decidir, coordinar y llevar a cabo la dirección y gobierno de su comunidad” (Arellano, Sánchez & Retana, 2014: 121). Calame y Talmant (1997) añaden, además, la capacidad de la gobernanza colaborativa para conceptualizar nuevos sistemas de representación y de instituir nuevas formas de acción en un proceso de adaptación.

En ese marco, la gobernanza colaborativa se ha convertido en un término común en la literatura sobre la administración pública (Ansell & Gash, 2008; O’Leary

& Bingham, 2009; Cooper, Bryer & Meek, 2006; Fung, 2006), siendo un concepto destacado por incrementar la capacidad de la administración pública a raíz del debilitamiento derivado de las transformaciones económicas, políticas y sociales del mundo actual. Como contribución a los marcos teóricos desarrollados, este trabajo define la gobernanza colaborativa como el proceso de deliberación y acción compartida que vincula a las instituciones públicas, la sociedad organizada y la sociedad civil en orden a fortalecer, a través de la generación de capital social, una nueva cultura política en el ecosistema de las políticas públicas (en su diseño y procesos de ejecución) en el contexto de un espacio público compartido.

Retomando el planteamiento realizado por Aguilar (2020), vale la pena destacar las características distintivas de la gobernanza en red que este autor presenta. En primer lugar, destaca la naturaleza plural de los actores participantes en el ecosistema de la red, como segundo elemento, la interdependencia de los actores, el establecimiento de las formas de colaboración y la corresponsabilidad que esto implica. En tercer lugar, se enfatiza en el compromiso de compartir recursos y riesgos para el logro de los fines propuestos y las normas que establecerán las condiciones de relación en el proceso de deliberación y de ejecución.

De modo similar, Subirats (2010) señala también algunas premisas básicas que permiten identificar el concepto de gobernanza, haciendo énfasis en el reconocimiento e incorporación de la complejidad como un elemento consustancial al hecho político, la participación de los actores en el marco de redes plurales y, sobre todo, la aceptación de una nueva posición en los procesos de gobierno. Esta línea es seguida también por Cantó (2012) quien reflexiona sobre la pérdida de poder de las administraciones, en la medida en que no solamente el gobierno administra y ejecuta sino también lo hacen las redes auto-organizadas y el mercado. Insiste, asimismo, en la importancia de la participación de la sociedad civil y el sector privado en la toma de decisiones, la cocreación, la corresponsabilidad y el incremento del nivel de eficacia y de la legitimidad democrática en los procesos de gobernanza colaborativa.

Por todo lo anterior, partiendo del marco general de lo que se entiende por gobernanza colaborativa es necesario destacar tres implicaciones fundamentales que derivan de este concepto. La primera implicación está relacionada con la redefinición del espacio deliberativo a través de la incorporación de nuevos actores y la transformación de la lógica del poder en un poder compartido. La segunda, tiene que ver con

la necesidad de generar capital social para activar una nueva cultura política que permita dar respuesta a una estructuración institucional en términos de gobernanza colaborativa. Finalmente, la tercera implicación corresponde a la generación de condiciones para la innovación social desde el punto de vista de la cocreación y la experimentación activa con el objeto de dar respuesta a las múltiples necesidades que se plantean en un contexto de complejidad e incertidumbre.

REDEFINICIÓN DEL ESPACIO DELIBERATIVO Y LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

La incorporación de diversos actores en la deliberación pública nos lleva de manera inevitable a reflexionar sobre cómo se configura ese nuevo espacio en términos democráticos. ¿A quién representan los distintos *stakeholders* que participan en el proceso de deliberación? En este sentido, Aguilar (2020) señala que el rol directivo del gobierno no desaparece en la medida en que es la autoridad legítima de la asociación política y garante de preservar la naturaleza pública del proceso respetando los valores y principios democráticos fundamentales. Ahora bien, el rol político se ejerce a través de la coordinación y no a través de la imposición jerárquica. La visión presentada por Aguilar (2020), mantiene la preeminencia de la estructura pública, pero introduce el concepto post-gubernamental de la gobernanza pública para redefinir el nuevo espacio de las políticas. De manera que, la incorporación de los diversos actores sociales, económicos, políticos de diversa naturaleza implica un factor de redefinición del espacio público, en cuanto que suma al espacio público, derivado de la estructura pública, otros espacios que no derivan de la estructura pública pero que responden al interés general y desarrollan una función social clara. El Estado y la administración pública no absolutizan ni agotan toda la realidad construida en el espacio público. Esta cuestión plantea evidentes problemas que es necesario abordar a través del diálogo y la negociación. Dichas problemáticas se enmarcan en cuestiones como la diversidad y los frecuentes antagonismos en la conceptualización y significación de los objetos políticos, las visiones contrapuestas, los desequilibrios en las capacidades, las habilidades y las oportunidades, las desiguales condiciones de poder y la autoridad como punto de partida, la dificultad de desarrollo de una deliberación compartida pero también de los procesos de ejecución, etc. Sin embargo, como afirma Aguilar (2020), estos problemas no pueden llevarnos a aceptar

la tesis de que la incorporación de actores privados y sociales distorsiona el objetivo público de gobernar.

En torno a la redefinición del espacio deliberativo que configura la gobernanza colaborativa se ha planteado un importante debate académico sobre la significación del poder, sobre su distribución y sobre cómo afectan las asimetrías de poder o los desequilibrios de este al nivel de efectividad del desarrollo de la gobernanza colaborativa. Ansell y Gash (2008) advierten sobre el riesgo de manipulación del proceso deliberativo por parte de los actores más poderosos.

Por tanto, ¿es suficiente la institucionalización de una interacción formal y estable entre actores públicos, sociales y privados para poder hablar de gobernanza colaborativa? ¿es suficiente seguir formalmente un proceso de gobernanza colaborativa, por ejemplo, a través de un proceso de cocreación y acción compartida entre los stakeholders, para hablar de gobernanza colaborativa? La gobernanza colaborativa exige tener en cuenta la articulación de las condiciones de la distribución del poder y una cultura política colaborativa interiorizada por parte de los actores que participan en los procesos para lograr establecer un mecanismo efectivo de gobernanza basado en la colaboración. En consecuencia, Run, Huiting y Oszlak (2018) consideran necesario el establecimiento de un marco que posibilite el entendimiento de las relaciones de poder que se producen en un marco de gobernanza colaborativa. De igual forma, Hardy y Phillips (1998) apuntan a tres elementos clave: la autoridad formal, el control de los recursos críticos y la legitimidad discursiva. Lo cierto es que además de estos factores, existen otros como el contexto social e institucional que condicionan esas relaciones de poder.

Run, Huiting y Oszlak (2018) consideran fundamental evaluar el nivel de efectividad de los procesos de gobernanza colaborativa a través de distintas formas de medición como el grado de colaboración, los resultados de la acción o la medición de la satisfacción de los actores. Diversos autores apuntan a los beneficios de compartir el poder, pero Run, Huiting y Oszlak (2018) consideran que todavía falta un marco contingente adecuado para analizar la relación entre compartir el poder y la afectividad en la colaboración. Esta es una cuestión central en la gobernanza colaborativa, y para la que estos autores plantean seis elementos que permiten trabajar en dicha relación (Run, Huiting & Oszlak, 2018: 61 -74).

1. Cuanto más fuerte es el contexto institucional en cultivar la colaboración más beneficioso resulta compartir poder para una gobernanza colaborativa efectiva.
2. Cuanto menos exigente es la misión cumplida por la gobernanza colaborativa, más beneficioso resulta compartir poder para la efectividad de la gobernanza colaborativa.
3. Cuanto más voluntaria es el tipo de gobernanza colaborativa, más beneficioso resulta compartir poder para una mayor efectividad de la gobernanza.
4. Cuanto menor es la experiencia de compartir poder de los participantes, menos beneficioso será compartir poder a efectos de la efectividad de la gobernanza colaborativa.
5. Cuando más ampliamente difundidas las fuentes de poder, mayor será el beneficio de compartir poder para la efectividad de la gobernanza colaborativa.
6. Cuanto más aceptable es el cálculo de costo-beneficio para los participantes, más beneficioso será compartir poder para la efectividad de la gobernanza.

LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL

El capital social está íntimamente ligado a los procesos de gobernanza colaborativa en la medida en que la incorporación de actores privados, sociales o de cualquier otro tipo al sistema deliberativo supone la creación de nuevas redes y también la posibilidad de generar normas y valores que redefinen nuevas interacciones sociales de calidad que posibilitan sistemas de cocreación y de acción de las políticas públicas. Para Robert Putnam (1993), el capital social se define como un conjunto de interacciones sociales institucionalizadas o formalizadas en distinto grado (que incluyen valores y normas sociales de reciprocidad y confianza) que influyen en el desarrollo comunitario. Putnam (1993) presta especial atención a la sociedad civil diferenciando al mercado y al Estado. El capital social favorece la cooperación y la interacción se constituye en un recurso porque la estructura de esa interacción obliga a la reciprocidad.

El capital social hace referencia a las conexiones entre personas, redes sociales, normas de reciprocidad

y la confianza que se construye en esas relaciones (Putnam, 2000). En la medida en que determinados contextos interiorizan actitudes y valores que provocan la coordinación y cooperación de los actores sociales, aumenta la capacidad de generar redes o procesos de institucionalización formal e informal que desemboca en la capacidad de un entorno para dar respuesta a las necesidades que se plantean. Al mismo tiempo, en la medida de la existencia de un entorno articulado en redes se va generando un proceso de socialización de los valores cooperativos en un entorno. Es una espiral que se va autoalimentando en una dirección positiva o negativa.

Desde otra aproximación, para Coleman (1988) el capital social puede tomar muchas formas, entre las que están las obligaciones que hay dentro de un grupo, las normas y las sanciones. En el caso de Bourdieu (1983), el concepto de capital social subraya las relaciones sociales que incrementan la capacidad de un actor para promover sus intereses. De nuevo aparece la idea de que el capital social permite al individuo específico ir más allá de sí mismo/a en la medida en que le facilita la colaboración y el compromiso, así como el flujo de información; mediante un sentido de pertenencia y obligación social, puede ejercer influencia sobre los demás (Saffer, 2016). La aceptación de la noción del capital social como concepto implica entender que las relaciones son fuente de desarrollo.

Bourdieu (1983), Coleman (1988, 1990), Fukuyama (1995), Putnam (2000) y otros científicos sociales subrayan que el nivel de confianza interpersonal, el compromiso cívico y la capacidad organizativa en una comunidad son factores de desarrollo. Estableciendo una vinculación clara entre capital social y gobernanza. En el mismo sentido, Whittingham (2010) considera que un grupo o comunidad con una alta capacidad para actuar como un sistema coherente y cohesionado favorecerá las relaciones de gobernanza.

GOBERNANZA E INNOVACIÓN SOCIAL

El tercer concepto clave que es necesario vincular a los sistemas de gobernanza colaborativa es el de la Innovación Social. Planteamos la necesidad de una gobernanza colaborativa como una alternativa a la crisis de la democracia liberal, para incorporar a la sociedad a la deliberación, para desarrollar nuevos espacios de creación, deliberación y acción; es decir, necesitamos una nueva gobernanza para formular nuevas preguntas, buscar nuevas respuestas para

dar satisfacción a las nuevas demandas. Gobernanza colaborativa para la innovación social. Es necesario superar la visión jerarquizada y funcionalista de la administración pública para dar paso a un modo de gobernanza en el que fluya la colaboración, la creatividad y la innovación social en red para buscar nuevas respuestas a las necesidades planteadas.

Tal y como señala Conejero (2016), la interacción entre actores involucrados en los procesos de Innovación Social exige repensar el modelo de gobernanza “los valores de autoridad y jerarquía que tradicionalmente han presidido las relaciones del gobierno con la sociedad deben dar paso, en un modelo de innovación social, a los principios de colaboración y cooperación horizontal entre actores” (Conejero, 2016: 17). Siguiendo esta misma dirección, y en línea con la tesis central de este artículo, Conejero (2016) considera que la crisis de legitimidad sólo puede ser superada con nuevos mecanismos de participación y de deliberación. Anshell y Gash (2008) afirman que el modelo de gobernanza, entendido como organización de la acción colectiva por medio de la institucionalización formal e informal, es uno de los elementos nucleares de los procesos de Innovación Social, porque afecta a las relaciones sociales y a la satisfacción de las necesidades básicas que se quedan al descubierto.

De otro lado, en un interesante trabajo Francisco Longo (2020) defiende que la administración pública tiene dos grandes retos: progresar (mejorar las políticas públicas, atender las exigencias de la ciudadanía cada vez más acostumbrada a funcionar en interacciones de mercado, tratar de ganar enormes ganancias de eficiencia y la activación del crecimiento económico y la prosperidad) y proteger (de la opacidad del sistema financiero internacional, de las consecuencias de fuertes concentraciones empresariales a nivel global, del desempleo provocado por el avance tecnológico, de la vulnerabilidad tecnológica, de las desigualdades que se están generando en la sociedad). Sin embargo, el paradigma burocrático tradicional de la administración pública no puede abordar esos retos porque supone la existencia de contextos estables y desarrollos lineales, la existencia de un conocimiento de la materia a regular y se basa en el alejamiento de los supervisados como requisito de la aplicación impersonal de la norma (Longo, 2020).

Según Longo (2020), el Estado está obligado a superar su visión tradicional e innovar a través de la exploración y de la experimentación. El autor apuesta por la gobernanza exploratoria para afrontar la agenda de innovación que debe abordar la administración pública en un contexto

de complejidad e incertidumbre. Longo (2020) señala que esta gobernanza exploratoria debería de incorporar algunas características como poner el foco en la estrategia para liderar el cambio, estimular la inteligencia concentrando el mejor talento de la sociedad siendo la administración una red de núcleos de conocimiento más que un proceso vertical, promover la heterogeneidad y la descentralización para conciliar una diversidad creciente, garantizar el rigor en la evaluación de los procesos de cambio, fomentar la apertura y la conectividad.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. Cuadernos de Liderazgo*, 17(1), 1-17.
- Aguilar Villanueva, L. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.*
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative Governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Arellano, D., Sánchez, J., & Retana, B. (2014). *¿Una o varios tipos de gobernanza? Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2):117-137.
- Atkinson, M., & Coleman, W. (1992). *Policy networks, policy communities and the problems of governance. Governance*, 5(2), 154-180.
- Bauman, Z. (2017). *La sociedad sitiada. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.*
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: PAIDÓS.*
- Bourdieu P. (1983). *The forms of capital. In J. Richardson (Ed.), Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education (pp. 241-258). Nueva York: Greenwood Press.*
- Calame, P., & Talmant, A. (1997). *L'État au cœur. le meccano de la gouvernance. Paris: Desclée de Brouwer.*

- Coleman, J. S. (1988). *Social capital in the creation of human capital*. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Canto, R. (2012). *Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política*. *Gestión y Política Pública*, 21(2), 333-374.
- Castells, M. (2018). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza.
- Coghlan, D., & Brannick, T. (2001). *Doing Action Research in Your Own Organization*. Londres: Sage.
- Conejero, E. (2016). *Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos*. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (27), 5-39.
- Cooper, T. (2005). *Civic engagement in the twenty-first century: Toward a scholarly and practical agenda*. *Public Administration Review*, 65(5), 534-535.
- Cooper, T., Bryer, T., & Meek, J. (2006). *Citizen-centered collaborative public management*. *Public Administration Review*, 66, 76-88.
- De Venanzi, A. (2002). *Globalización y corporación: el orden social en el siglo XXI*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2019). *El modelo Etorikizuna Eraikiz*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). *An integrative framework for collaborative governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Longo, F. (2020). *La administración pública en la era del cambio exponencial: Hacia una gobernanza exploratoria*. *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria= Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (3), 52-73.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York: Free Press.
- Fung, A. (2006). *Varieties of participation in complex governance*. *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Giddens, A. (2007). *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Ciudad de México: Taurus.
- Guilluy, C. (2019). *No society. El fin de la clase media occidental*. Madrid: Taurus.
- Hardy, C., & Phillips, N. (1998). *Strategies of engagement: Lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain*. *Organization Science*, 9(2), 217-230.
- Head, B. W. (2007). *Community engagement: participation on whose terms?* *Australian Journal of Political Science*, 42(3), 441-454.
- Ilyin, M. (2013). *Governance: What is behind the word?* *International Political Science Association IPSA*, 37(1), 3-4.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). *Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox*. In B. Marin & R. Mayntz (Eds.), *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 25-59). Frankfurt: Campus Verlag.
- Kooiman, J. (2000). *Societal governance: Levels, models, and orders of social-political interaction*. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance* (pp. 138-66). Oxford: Oxford University Press.
- López, J. & Lavié, J.M. (2010). *Liderazgo para sostener procesos de innovación en la escuela*. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 14(1), 71-92.
- Mair, P. (2017). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.
- Mounk, Y. (2018). *El pueblo contra la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Natera Peral, A. (2005). *Nuevas estructuras y redes de gobernanza*. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4), 755-791.
- O'Leary, R., & Bingham, L. (2009). *The collaborative public manager. New ideas for the twenty-first century*. Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Ospina, S. (2006). *Gobernanza y liderazgos para el cambio social*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (35), 1-17.
- Peters, G., & Pierre, J. (2005). *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?* *La gobernanza hoy*, 10, 37-56.
- Piketty, T. (2021). *Una breve historia de la igualdad*. Madrid: Deusto.

- Putnam, R. (1993). *The prosperous community*. *The American Prospect*, 4(13), 35–42.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Run, B., Huiting, Q., & Oszlak, O. (2018). *gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido en Estado Abierto*. *Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 2(3), 47–90.
- Rhodes, R. (1999). *Governance and networks*. In G. Stoker (Ed.), *The New Management of British Local Governance* (pp. xii–xxvi). Londres: Macmillan.
- Rhodes, R. (2007). *Understanding governance: Ten years on*. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264.
- Saffer, A. (2016). *A message-focused measurement of the communication dimension of social capital: Revealing shared meaning in a network of relationships*. *Journal of Public Relations Research*, 28(3–4), 170–192.
- Simone, R. (2016). *El Hada democrática*. Barcelona: Taurus.
- Sirianni, C. (2010). *Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Smith, N. (2010). *The public administrator as collaborative citizen: Three conceptions*. *Public Administration Quarterly*, 34, 238–262.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). *Making governance networks effective and democratic through metagovernance*. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Subirats, J. (2010). *Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas*. *EKONOMIAZ*, 74(02), 16–35.
- Whittingham Munévar, M.V. (2010). *¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?* *Revista Análisis Internacional*, (2), 219–236.

CAPÍTULO 3

Una mirada a la cultura política

ANDONI EIZAGIRRE
ION MUÑOA

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de nuestro grupo de trabajo ha sido comprender e interpretar la necesidad de profundizar en la cultura política. Al menos en parte, el ejercicio tiene un carácter teórico, conceptual y sociológico, pero debido a la diversidad de vivencias, ámbitos de trabajo y expectativas de los miembros del grupo, hemos realizado un ejercicio bastante heterodoxo, con mucho sentido y vocación práctica. Nos ha convocado la motivación expresa para actualizar y consolidar la capacidad estratégica de las personas e instituciones del territorio y su cultura democrática. En ese sentido, hemos emprendido un quehacer teórico-interpretativo basado en la escucha activa y el aprendizaje mutuo que se ha beneficiado de aquello que nos parecía razonable en los argumentos del otro.

Por otro lado, los miembros del grupo teníamos la tarea declarada de socializar y desplegar ese mismo esfuerzo de renovación de la cultura política en nuestros respectivos ámbitos y áreas de relación como miembros y partícipes de las diferentes organizaciones y redes asociativas del territorio. Entre mayo de 2020 y julio de 2021 esta ha sido una de las actividades más importantes de los participantes. El resultado final nos ha confirmado que ese cometido también ha sido una fecunda semilla de reflexión y conceptualización, que nos ha servido para tomar conciencia de los límites, posibilidades, dificultades y fortalezas de las capacidades cognitivas, morales y emocionales para la política de las personas e instituciones de nuestro territorio.

En este texto ordenamos una serie de ideas y resultados generales sobre la cultura política que se han tratado

en el grupo de trabajo, si bien lógicamente desde la perspectiva de ambos firmantes.⁴ El texto está dividido en cuatro partes: en primer lugar, se expone el documento que utilizamos como punto de partida y lugar de encuentro; después, se introducen las principales ideas teóricas y conceptuales referidas a la cultura política; en tercer lugar, se identifican y elucidan algunas discusiones que giran sobre la crisis política y nos preguntamos sobre las posibilidades de revitalizar la convivencia y la responsabilidad mutua; en el último apartado se dilucidan una serie de conclusiones que clarifican el sentido y propósito de los restantes capítulos de este libro.

NUESTRO DOCUMENTO DE PARTIDA SOBRE LA CULTURA POLÍTICA

El primer documento de trabajo fue presentado en la reunión de junio de 2020 por Xabier Barandiaran.⁵ Cabe entender como un documento de síntesis que anticipa un diagnóstico general sobre la crisis de la democracia liberal e introduce la necesidad de preguntarnos sobre la cultura democrática.

De aquel documento se desprende que uno de los factores que mejor definen el contexto histórico actual es la crisis de la democracia liberal y que se manifiesta tanto en la desafección de la ciudadanía respecto a actores, instituciones y sistema político como en el debilitamiento de las estructuras políticas de representación y gestión de las políticas públicas. Como síntomas evidentes de la crisis que afectan a nuestras democracias representativas sujetas al sistema

⁴ Las memorias y documentos de trabajo de las reuniones mensuales del grupo de trabajo están disponibles en la biblioteca de Nueva cultura política. Véase <https://www.gipuzkoa.eus/eu/web/etorkizunaeraikiz/biblioteca-nueva-cultura-politica>

⁵ «La crisis de las democracias liberales y la necesidad de una nueva cultura política: bases para la reflexión y la acción en Gipuzkoa Think Tank»: *Proceso de deliberación sobre la nueva cultura política: Documento de Trabajo nº 1*, junio de 2020.

de partidos inferimos una dimensión subjetiva y otra objetiva: hay una crisis de legitimación de las autoridades políticas; y un fuerte deterioro en la capacidad cognitiva, técnica y moral de las instituciones públicas que afectan al ejercicio de su legitimidad y a la respuesta efectiva a los retos y necesidades de la ciudadanía.

En aquel documento de partida el diagnóstico sobre la crisis del sistema democrático institucional incorporaba otros factores explicativos de naturaleza diversa: la preeminencia de la cultura individualista y el deterioro progresivo de los valores comunitarios; una desvinculación social progresiva hacia las cuestiones públicas y colectivas y un escaso conocimiento, interés y adhesión a la política institucional; un estilo político ajeno al acuerdo y sometido a la confrontación permanente y una búsqueda desesperada por cautivar la atención mediática; una integración global de la actividad financiera, tecnológica, económica y cultural que merma la autoridad democrática y el valor y alcance de su respuesta. El documento incluye un pasaje algo ambiguo, en la medida en que suaviza muchas contradicciones, que trataremos de aclarar en el cuarto apartado, pero que descifra el sentido de nuestro diagnóstico de partida: «existe un desencuentro importante en la acción y expectativas mutuas entre los actores políticos e instituciones y la ciudadanía».

La relevancia del asunto se comprueba con la importancia y significación de las preguntas que derivan de aquel diagnóstico: «¿podemos mantener las políticas públicas de bienestar social que hemos generado?; ¿tienen las instituciones públicas capacidad suficiente de intervención al objeto de garantizar las condiciones de libertad y de igualdad de la ciudadanía?; ¿disponen los sistemas políticos actuales de capacidad para articular la legitimidad y la representatividad política de la ciudadanía?; ¿cómo está afectando la cultura de las sociedades de consumo a la calidad de la democracia?». Son preguntas que interpelan a nuestra condición y responsabilidad ciudadana.

Estas diferentes ideas fueron discutidas y ampliadas en las sesiones de trabajo de otoño e invierno de 2020 con los expertos invitados y los miembros del grupo. No obstante, creemos que el documento de partida resulta suficiente para nuestro propósito general de introducir un primer diagnóstico sobre los aspectos más significativos de la política en nuestras sociedades actuales.

LA CULTURA POLÍTICA

El documento de partida asume una concepción clásica de cultura política que elaboramos para compartir en el grupo de trabajo y que nos sirvió para entender su sentido y propósito. Este tercer apartado sintetiza la noción de cultura política y aclara su importancia para el análisis y la gestión política.

Cultura política, o la importancia de la dimensión subjetiva

La cultura política se formuló como el acervo de percepciones subjetivas y orientaciones psicológicas que las personas contraemos y desprendemos hacia diferentes cuestiones políticas.⁶ En este sentido, a la dimensión formal, organizativa, funcional e institucional de la política se suman aquellas opiniones que nos dotamos para interpretar lo que sucede o deseamos que suceda en relación a la política, las instituciones públicas, los agentes políticos, las formas de proceder y actuar de los políticos, y las decisiones y resultados. La cultura política se interesa por estas percepciones subjetivas y sostiene que es un activo intangible muy relevante en la viabilidad y legitimación de la democracia.

Por supuesto, nuestra percepción subjetiva y orientaciones psicológicas sobre la política están mediadas por las distintas experiencias y vivencias que acumulamos en nuestra cotidianeidad; también la pertenencia –a una clase social, profesión o fe puede generar efectos psicológicos ante un mismo estímulo político (por ejemplo, hay una mayor tolerancia social a la corrupción en sociedades desiguales y con índices de confianza personal y social tenues y frágiles);⁷ hay acontecimientos políticos generales o aspectos referidos al contexto histórico que modelan las actitudes subjetivas; la agenda pública y los sistemas de comunicación e interacción social tienen efectos en nuestras predisposiciones hacia la política; no menor es la importancia que tiene la socialización política sobre cuestiones referidas a nuestra comprensión de la realidad o al rol que nos dotamos o atribuimos en la vida social y pública.

Es por ello que la orientación subjetiva hacia las cuestiones políticas se adivina diversa, plural e incluso dinámica y cambiante. Las personas cultivamos y

⁶ Almond, G. y S. Verba (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

⁷ Rothstein, B. y A. Varraich (2017): *Making Sense of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.

rehacemos nuestros conocimientos, valores, pautas de comportamiento e identidad política en sociedades que despliegan experiencias de vida sostenidas por la transmisión, la continuidad y el cambio o la renovación. Esa tensión virtuosa viene a sostener que nuestras formas de interpretar, comprender y la valorar la política, o nuestras formas de participación política en la sociedad (informarse, votar en las elecciones, dotarse de capacidades para desenvolverse en la comunidad), es algo más que un mero cálculo económico,⁸ y que gozamos de normas y valores que nos identifican en mayor o menor grado con unos comportamientos, grupos y proyectos de convivir en sociedad.

Al carácter mutable de aquellas actitudes que nos predisponen y orientan para conocer, interesarnos, comprender o participar en política se une que la intensidad de las actitudes políticas también es oscilante por factores como nuestros ciclos de vida o coyunturas políticas. Nuestras sociedades se caracterizan por formas de organización y orientación muy cambiantes y sujetas a un resurgimiento continuo de agentes y de códigos socialización⁹ que en ocasiones nos predisponen de unas actitudes decaídas y abatidas (recursos cognitivos limitados para comprender el entorno, una moral desconfiada y recelosa, o una capacidad estratégica mermada para afrontar los nuevos retos sociales). Una variante de esa incertidumbre y de ausencia de pertenencia y de seguridad son las cámaras de eco y burbujas informativas que nos recrean con nuestros iguales o la creciente incongruencia entre nuestras distintas actitudes en los diferentes ámbitos de la vida social.

La distribución particular de nuestras pautas de orientación subjetiva hacia la política que nos informan los cuestionarios sobre el tema permite identificar y comprender la pluralidad social y compararnos con otras regiones. En ese sentido, los análisis estadísticos sobre cultura política registran una heterogeneidad de actitudes, valores y pautas comportamiento sobre cuestiones como sentimientos de pertenencia, tendencias ideológicas, actitudes hacia la inmigración o afinidades que son relativamente estables y duraderas, y son un buen indicador para elucidar aquello que se comparte y se disiente en una sociedad. La calidad de la democracia y los índices de legitimidad y de rendimiento también se juegan mucho en esa

dimensión subjetiva de la política y aquellas variables intangibles que conforman la sociedad civil.¹⁰

Una de las virtudes de la cultura política descansa en su advertencia sobre las estrechas relaciones del funcionamiento institucional del sistema político con las reglas y disposiciones culturales vividas por los distintos grupos de la sociedad. A ese respecto, la hipótesis que origina el interés por la cultura política sostiene que los sistemas políticos democráticos están blindados ante sucesos imprevistos o discontinuidades históricas si la ciudadanía dispone de actitudes y valores democráticos en un orden de libertad.

Análisis de la cultura política

La cultura política puede definirse como el conjunto de percepciones, interpretaciones y conductas que prevalecen como respuesta a una serie de hechos y acontecimientos políticos, de manera que la unidad de análisis tiende a ser la actitud política de las personas. En los cuestionarios suelen distinguirse cuatro categorías (o formas de orientación) de medición y análisis: la orientación cognitiva (niveles de conocimiento e interés sobre cuestiones, instituciones, actores de la política); la afectiva (reacciones y emociones que provocan afecto, adhesión o indiferencia hacia hechos y funcionamiento referidos a la democracia); la de evaluación (juicios de valor sobre las cuestiones políticas, el sistema político y sus componentes) y la intencional (intenciones que nos incitan a actuar o reaccionar de una manera u otra).

La combinación de estas cuatro principales categorías suele provocar en el ciudadano una peculiar y singular reacción, valoración, emoción, actitud política. Por otra parte, los estímulos (o cuestiones políticas) que nos provocan esa serie de actitudes, afinidades, emociones, se suelen analizar, como veremos a continuación, sobre cuatro dimensiones o ámbitos diferentes.

a] El reconocimiento de la comunidad política

Un primer conjunto de preguntas se refiere a las características formales y generales del sistema político (normas, instituciones, símbolos, actores colectivos, líderes y autoridades públicas). De hecho, este conocimiento de los sentimientos, vínculos afectivos

⁸ Arrow, K.J. (1951): *Social Choice and Individual Values*. Nueva York / Londres: J. Wiley / Chapman & Hall; Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper; Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

⁹ Archer, M.S. (2007): *Making Our Way through the World: Human Reflexivity and Social Mobility*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁰ Acemoglu, D. y J.A. Robinson (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nueva York: Crown Publishers.

y cognitivos y/o expectativas asociadas al régimen político y a sus reglas de juego o comunidad política nos permite prever la legitimidad y viabilidad a medio plazo del sistema político. La primera dimensión nos indica en qué medida el régimen político (en el nuestro, el sistema democrático) es capaz de asegurarse la confianza y lealtad de los ciudadanos independientemente de la composición del gobierno o de la coyuntura económica. Esta precisión viene a sugerir que el sistema político tiene cierta autonomía sobre nuestros sentimientos afectivos y fidelidades políticas y que aquellas reglas, convenciones y normas de reciprocidad que nos dotamos para generar confianza mutua y revitalizar las asociaciones políticas y civiles robustecen el sentimiento de comunidad y la calidad del sistema político.¹¹

La democracia formal tiende a estabilizarse en contextos más o menos ordenados a través de elecciones periódicas, transparentes y efectivas; un funcionamiento institucional acorde a la separación de poderes; unos canales formales que permiten y promueven encauzar la pluralidad de intereses y demandas sociales; el pluralismo informativo; la capacidad efectiva de crear una sociedad civil responsable a través de partidos políticos, grupos de interés y otras instituciones de mediación que cultivan y articulan su voz. No obstante, los contextos de incertidumbre, perplejidad o cambio recuerdan que la consolidación de los sistemas políticos debe contar con hábitos culturales proclives al entendimiento recíproco, la ecuanimidad de los juicios, la asunción de responsabilidades y la amplitud de los círculos de sociabilidad. Unido a reglas de juego y orientaciones culturales que rigen ese tipo pautas, el principal logro de la democracia electoral consiste en disponer de un mecanismo pacífico para que los partidos políticos se alternen en el poder a través de elecciones libres, periódicas y competitivas.¹²

b] Las demandas políticas

Una segunda dimensión de la cultura política se interesa por nuestras actitudes individuales o subjetivas sobre las formas existentes de estructurar y orientar las demandas ciudadanas. Preguntas relativas al sistema electoral y la política general, o las tasas de participación democrática en sus distintas modalidades convencionales y no convencionales, son algunas de las fuentes utilizadas para conocer nuestros

niveles de compromiso y el afecto hacia nuestras capacidades personales en el devenir de la política.

Los cuestionarios también se interesan por otros aspectos que nos informan sobre la solidez, consistencia y densidad de nuestra participación y pertenencia como son los valores y las ideologías. La cultura política permite segmentar y sistematizar por grupos las orientaciones ideológicas, los sentimientos e identidades políticas y culturales de una sociedad o territorio. Este tipo de preguntas que nos posicionan ante los asuntos públicos y normativos que constituyen la sociedad y median entre ciudadanía y otros agentes políticos permiten descifrar los niveles de convivencia, estabilidad y madurez democrática. La auto-ubicación ideológica, los sentimientos de pertenencia e identidad nacional, o nuestras prioridades sobre la organización territorial y administrativa del poder político, son algunas de las preguntas que envuelve esta segunda dimensión de la cultura política.

La naturaleza y sentido de las distintas identidades está sujeta a una estructura socio-económica y valores y demandas cambiantes, que modifican los ejes de conflicto y los estímulos políticos y nuestras disposiciones psicológicas y subjetivas. Es por ello que las nuevas demandas ciudadanas amplían las preguntas sobre cultura política a nuevos asuntos como la moralidad pública, la salud reproductiva, la globalización o la inmigración. En cualquier caso, la segunda dimensión presupone que los valores y las identidades políticas median ante los distintos estímulos políticos que impregnan la sociedad.

c] Lealtad y confianza

En tercer lugar, las actividades, procesos y decisiones de las autoridades son también una dimensión y fuente importante para conocer las percepciones subjetivas. ¿Qué confianza tenemos, por ejemplo, en el funcionamiento de la democracia y en sus resultados? ¿Qué valoración nos merecen las medidas políticas en materia de infraestructuras, hacienda, promoción económica o educación? De hecho, cuando hablamos del funcionamiento del sistema político nos referimos también a las políticas públicas y a la capacidad o posibilidad de incidir en su ciclo de formación y configuración. En muchos casos, la eficacia, legitimación

¹¹ Acemoglu, D. y J.A. Robinson (2019): *The Narrow Corridor. States, Societies, and the Fate of Liberty*. Nueva York: Penguin Publishers.

¹² Przeworski, A. (2018): *Why Bother with Elections?* Londres: Polity Press.

o credibilidad de la política (*policy*) y del sistema político depende de la actitud de la ciudadanía hacia los comportamientos y las decisiones de las autoridades.

Si los análisis de opinión pública indagan sobre apoyos puntuales y coyunturales a una decisión, la cultura política mide e explora el apoyo difuso a la autoridad, referido al medio plazo, no sujeto a los vaivenes circunstanciales y sus valoraciones, y que orienta nuestras percepciones sociales, actitudes e incluso pautas de comportamiento; una variante es la desconfianza por defecto ante las autoridades políticas. En tales casos la confianza y credibilidad que nos merecen los gobernantes suele tener un origen variado (afinidad ideológica, disposición a cumplir las normas, cualidades personales de la autoridad, resultados políticos eficientes). No cuestionar la intencionalidad del gobernante (sea o no afín a nuestra identidad o intereses) y confiar en su proceder –sin por ello sortear la vigilancia y la crítica es otra variante complementaria del apoyo difuso que beneficia los hábitos culturales propios de la democracia.

d] Autoeficacia política

En cuarto lugar, y, por último, la cultura política también se pregunta por nuestras actitudes y comportamientos hacia la política, y que puede oscilar de una actitud sumisa y de servidumbre, a unas orientaciones que nos disponen a emprender comportamientos amistosos y cívicos de responsabilidad y reciprocidad, pasando por adoptar posturas que nos sujetan a las élites o contra-élites o que nos impulsan a conductas y estilos de vida solitarias e indiferentes a la comunidad.

El análisis de estas distintas orientaciones – rol pasivo, alineado, activo se pregunta por la participación en la vida política como un índice de nuestra orientación afectiva con la política:

- Un indicador para su medición es el interés político subjetivo. Aquí se pueden distinguir u operacionalizar orientaciones de distinto nivel o intensidad, tales como curiosidad, motivación e implicación ante cuestiones políticas. Hay variables como el nivel de aprendizaje y educativo, el sentimiento de eficacia política y capacidad estratégica, o el hábito de participación que condicionan nuestras posiciones

actitudinales. Por otra parte, el interés por la política es un asunto controvertido y no reducible al sentimiento que nos genera la política institucional; hay actitudes políticas responsables, consistentes y reflexivas –no equiparables a la pasividad, indiferencia y la apatía que muestran altos niveles de desinterés, hastío y desapego por la política formal.

- La eficacia política subjetiva es otro indicador para conocer y distribuir nuestras orientaciones sobre los roles que asumimos en política. Los estudios precisan que la participación en política se amplía y generaliza cuando mayor es nuestra capacidad política subjetiva o el sentimiento de intervenir e influir en la vida común. Esa efectividad puede deberse a nuestra capacidad cognitiva o movilizadora, o a una mayor o menor apertura de los cauces deliberativos para organizar y articular nuestras demandas.
- Las transformaciones socio-económicas, educativas y culturales han generado un fuerte escepticismo político y una creciente privatización de la vida, pero también la emergencia de nuevas demandas y la movilización de competencias cognitivas y culturales para incidir en política con repertorios, formas, recursos y modalidades de participación en ocasiones distintas a las convencionales. Esta hipótesis precisa la importancia de preguntarse por asuntos, demandas, cauces, prácticas alternativas o innovadoras con el fin de conocer y comprender nuestra cultura política.

LA CRISIS POLÍTICA

Los cuestionarios sobre cultura política y política en general reiteran altos índices de legitimidad de la democracia en los países occidentales.¹³ No obstante, se constata una progresiva desafección política, una creciente desconfianza hacia el funcionamiento de las democracias, un descenso notable en los niveles de interés político, así como percepciones subjetivas críticas sobre el afecto hacia las autoridades políticas y la calidad, eficacia y consistencia de los sistemas políticos. Sin embargo, los estudios comparados revelan fuertes diferencias entre países y regiones. Por ejemplo, en los

¹³ Es un asunto abierto a debate y discusión. Véanse, a modo de ejemplo, Foa, R.S. y Y. Mounk (2016): "The democratic disconnect". *Journal of Democracy*, 27 (3): 5-17; Alexander, A.C. y C. Welzel (2017): "The Myth of Deconsolidation: Rising Liberalism and the Populist Reaction". *Journal of Democracy*, Web Exchange; Norris, P.: (2017): "Is Western Democracy Backsliding? Diagnosis the Risks". *Journal of Democracy*, Web Exchange; Voeten, E.: (2017): "Are People really Turning away from Democracy?". *Journal of Democracy*, Web Exchange; Foa, R.S. y Y. Mounk (2017): "The End of the Consolidation Paradigm: A Response to Our Critics". *Journal of Democracy*, Web Exchange.

países nórdicos y en Alemania los resultados asociados al interés, la valoración general y la autoeficacia política son comparativamente buenas y en ascenso. En el sur de Europa, en cambio, a la incidencia habitual de los ciclos económicos en la fluctuante desafección ciudadana se ha sumado de manera estructural y prolongada, como factor explicativo y con un peso relativo alto, la variable política (corrupción, alineación, desamparo).

Uno de nuestros talleres, a partir de la propuesta metodológica de Angela Hanson, estuvo dedicado a comprender esa desafección política, y tratamos de distinguir aquellas variables superfluas y repetitivas de aquellas otras que permiten elucidar el asunto con mayor complejidad y perspicacia.

El lado de la oferta política

Sin mayor exhaustividad, las principales explicaciones referidas a la crisis de la política se sostienen en este tipo de consideraciones:

- El funcionamiento actual de los sistema partidos políticos tiende al aislamiento de autoridades y electos políticos; la corrupción corroe la política; los noticieros buscan temas que inciten la atención y el morbo en la vida política; los partidos políticos juegan al tacticismo, el oportunismo y la sobreactuación; las listas cerradas y bloqueadas merman la rendición de cuentas y supeditan al electo al dictado del dirigente; los nuevos estilos políticos favorecen la crispación; la política está supeditada a las encuestas de opinión. Estas consideraciones estarían en el origen de la desafección política y el deterioro de la calidad democrática.
- En las democracias formales hay una fuerte monopolización de los asuntos públicos por los partidos políticos y los grupos de interés. A ello se une la privatización de la vida y un interés generalizado por los asuntos personales, familiares y profesionales. La cultura consumista aviva los placeres efímeros y lógicas acomodaticias en perjuicio de experiencias de vida que cultivan la responsabilidad y la reciprocidad.
- Hay una fuerte crisis de oferta en los partidos políticos tradicionales: para unos, el motivo se debe a unos procesos de selección y promoción

interna disfuncionales que han provocado una crisis de liderazgo y de capacidad de tracción; otros indican que la crisis se debe a una carencia de ideas y a la ausencia de objetivos claros; también se aduce que la convergencia de múltiples instituciones, agentes e intereses en los procesos decisorios merma la autonomía de los partidos políticos y las instituciones políticas.

Estas distintas consideraciones indican que hay un problema en el lado de la oferta política que contraría la búsqueda de acuerdos e intereses comunes. Entre las respuestas a esa crisis se mencionan el estímulo de aquellos incentivos que procuran el intercambio de ideas y la negociación; una nueva ley electoral; mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas; políticos competentes y con vocación de servicio público. La crisis de la oferta política explica también el interés por las nuevas estrategias de marketing político, los paneles de expertos en el diseño de los programas políticos y electorales, o las comisiones de ética pública que velan por el cumplimiento de los códigos de conducta.

Puede que estas iniciativas y estrategias, aunque siendo razonables, proporcionen una explicación muy limitada de los problemas que aquejan a la crisis de la representación política.

El lado de la demanda política

La desafección política, si bien las series históricas de las encuestas políticas venían confirmando desde tiempo atrás, sólo muy recientemente ha revelado interés en la conversación pública. Una explicación plausible puede encontrarse en la reconfiguración del sistema de partidos y los continuos realineamientos partidistas en el conjunto de los países occidentales. En este apartado sostenemos que las grandes transformaciones sociales, económicas y culturales iniciadas en la década de 1970 están generando nuevas y concurrentes expectativas y demandas en unas sociedades con crecientes diferencias y desigualdades, lo que entorpece respuestas universales y aceptables y dificulta comprender, interpretar, formular, canalizar y transformar los distintos y divergentes intereses de manera óptima para el conjunto de la sociedad.

a] Nueva estructura socioeconómica

En primer lugar, enumeremos muy someramente algunas transformaciones que afectan a nuestras sociedades modernas:¹⁴

- Hay un conjunto de fenómenos estructurales (la globalización tecnológica y financiera, la expansión educativa, la pérdida de empleo en la industria pesada, el mayor peso de la economía terciaria, la inserción laboral de mujeres e inmigrantes) que están transformando nuestra estructura socio-económica y que alteran nuestras formas de entender, sentir y organizar la política y cambian la agenda política y la composición social del electorado. Entre las desigualdades horizontales que genera la nueva economía destacan la desigualdad generacional y una disparidad regional con fuerte concentración de los índices de segregación.
- Una estructura social y económica más compleja afecta en la naturaleza y significado de las nuevas demandas y que son crecientes, diferenciadas y concurrentes. El ámbito laboral ejemplifica que la integración en el comercio internacional en un contexto marcado por la convergencia tecnológica, la emergencia de nuevos actores políticos y económicos y una fuerte mutación del empleo afecta de manera muy desigual en la trayectoria e intensidad laboral y los salarios en los distintos estratos y grupos de una sociedad. Al debate económico se unen cuestiones normativas y culturales (proteccionismo vs. comercio internacional, xenofobia vs. interculturalidad) que ganan peso en la agenda política y mediática y fragmentan las preferencias ciudadanas.
- Las crecientes dificultades que atraviesa la economía en la eurozona (estancamiento secular, nueva demografía, desequilibrios macroeconómicos),¹⁵ en un contexto de intereses sociales plurales y sectores extractivos rentistas en auge, afecta directamente al sentido de las políticas de bienestar. Aquellas políticas sociales contributivas y amparadas en contextos de empleo continuo encuentran serias dificultades para comprender las nuevas desigualdades sociales (hogares vulnerables, precariedad en el mercado laboral, segregación social). Todo indica que las políticas de bienestar

pueden enquistar esas disparidades, si bien los incentivos políticos para generar un cambio son poco propicios por la composición social del electorado y sus niveles desiguales de participación.

- La transformación digital, energética y ecológica tiene efectos traumáticos y asimétricos, al menos a corto y medio plazo. Los nuevos empleos de la Industria 4.0 se concentran en las escalas salariales más altas, y si bien el efecto renta compensa la pérdida de empleo, los nuevos servicios de cuidado, consumo y ocio difieren en calidad, intensidad, seguridad y empleabilidad, lo que genera fuertes divergencias en una misma sociedad. Por otro lado, la respuesta a la crisis ecológica se viene gestionando por la vía del precio (peajes urbanos, zonas de bajas emisiones) y del cierre de sectores productivos maduros y obsoletos, un modelo de transición cuyo perdedor neto está siendo aquella clase popular que más desprotegida y desamparada se siente.

b] Pluralidad y fragmentación social

La estructura socio-económica indica que los efectos de la nueva transformación se distribuyen de manera muy desigual entre los grupos (generaciones, regiones y comarcas, estratos) de una sociedad. Estas desigualdades horizontales generan expectativas y marcos de oportunidad muy dispares, así como intereses y demandas concurrentes, lo que agrava la fragmentación de la sociedad y disuelve la posibilidad de experiencias comunes y compartidas.

A ello se suma una creciente sensación de desamparo en algunos segmentos de la sociedad que los distancia de la política y deteriora su interés, afecto y valoración; el comportamiento electoral –y especialmente una distribución social de la abstención muy concentrada que confirma una fuerte desconfianza en las elecciones como mecanismo útil para canalizar las demandas– un buen indicador de una sociedad fragmentada y los efectos disgregadores de la nueva economía. Los estudios sobre cultura política confirman que la orientación subjetiva y los niveles de autoeficacia política se distribuyen y segmentan de manera muy desigual en la sociedad. El problema suele agravarse por los escasos incentivos que genera esa combinación de variables electorales, políticas y subjetivas en el

¹⁴ Para un análisis exhaustivo de ese asunto, véase: Eizagirre, A. y A. Udaondo (2020). *Eraldaketa globalari neurria hartzen: Euskal gizartea aro ekonomiko berrian*. Arrasate: Mondragon Unibertsitatea.

¹⁵ Eizagirre, A. (2020): *Europaren geroa: Geldialdi sekularreko eskenatokia*. Arrasate: Mondragon Unibertsitatea.

sistema de partidos y amplifica la sensación de que las políticas públicas resultan ineficaces para corregir las causas de la desafección e incluso compensar con oportunidades y certidumbres a los perdedores. El carácter ascendente, heterogéneo y volátil de las demandas está dificultando a las instituciones de mediación articular y organizar los intereses en conflicto y se amplifica la probabilidad de asentar grupos sociales insatisfechos, contrariados o resentidos. La sensación de profunda vulnerabilidad aumenta por las dificultades para comprender lo que pasa y dar sentido y controlar incluso las experiencias más cotidianas.

Hay fuertes correlaciones entre niveles de confianza y credibilidad y los índices socio-económicos, la estructura ocupacional, la calidad de gobierno o la robustez de la sociedad civil y su capital social. Variables como la posición de un país en la distribución global del trabajo y de las cadenas de producción, el tamaño y la propiedad de las empresas, la balanza comercial o la dependencia financiera influyen en el margen fiscal y la capacidad de decidir y llevar a cabo nuevas políticas sociales y otras medidas sobre la generación de la riqueza, la cohesión y las oportunidades vitales. No debe extrañarnos la desigual percepción y valoración que merece la capacidad estratégica (o la eficacia del sistema político) como respuesta a las necesidades sociales y económicas en las distintas regiones europeas. Las instituciones que regulan nuestra convivencia tienen fuertes condicionantes que coartan su autogobierno y el diseño de políticas. Esa ruptura del contrato social aumenta la sensación de aislamiento y desamparo, y esa vulnerabilidad generalmente acrecienta la tendencia al egoísmo de supervivencia. Algunos de los efectos se manifiestan en las limitaciones de la democracia electoral para garantizar las reglas básicas del juego –la derrota electoral genera intolerancia hacia la alternancia política y una fuerte polarización que desaprueba por defecto aquellas decisiones no deseadas que adopta el adversario en el gobierno. Por el contrario, en muchas de las regiones europeas se observa que a las crecientes dificultades que tienen los mecanismos electorales para canalizar las demandas sociales se unen una aceptación generalizada de las reglas básicas del juego democrático con independencia de los resultados en las urnas, así como instituciones de mediación capaces de articular y organizar los intereses en disputa, e incluso agenda políticas innovadoras y diferenciadas acompañadas de una activación cívica de la sociedad y de redes de sociabilidad amistosas.

La democracia ha funcionado relativamente bien en sociedades igualitarias y marcos de oportunidad que respondían a las expectativas ascendentes y alternancias políticas entre partidos democráticos, con agendas diferenciadas y con altos índices de tolerancia social con los resultados en las urnas. Cabe suponer que la asfixiante polarización, la propensión a desplazar la responsabilidad de unos a otros, y otros problemas en el lado de la oferta encuentran parte de su explicación en las dificultades por encauzar las demandas que atraviesan las democracias contemporáneas. Aquellas sociedades con altos índices de desigualdad social, y marcos de oportunidad descompuestas y disgregadas, tienen serias dificultades para consolidar disposiciones culturales proclives a la confianza y la cooperación, se deterioran la amistad cívica y la confianza política, y emergen de manera indistinta y volátil actitudes de recelo, impotencia, cinismo e indignación.¹⁶

c] Nuevos sistemas de comunicación social

La disrupción tecnológica también afecta a los sistemas de comunicación, socialización e interacción social, y por extensión a los modos de capturar la atención política. El carácter auto-referencial de la política, o la generalización de pautas de comportamiento que regulan la política como mero juego de poder, estatus y prestigio, o los estilos políticos polarizadores y la confrontación identitaria acompañada de exhortaciones morales que buscan un chivo expiatorio para culpabilizarle los problemas irresueltos –algunos irresolubles–, o la volatilidad de los ciclos políticos y de los proyectos, líderes y repertorios discursivos, son indicativos de las reglas, formatos y condicionantes que imponen las nuevas comunicaciones digitalizadas por el que se trasladan los mensajes y donde los incentivos para la negociación y el acuerdo son menores. La nueva competición mediática tiene pocos incentivos para conversaciones y discusiones que se ajustan a los hechos, comprueban las aseveraciones, cuidan la ecuanimidad de los juicios, escuchan con interés y diligencia, persuaden incorporando los argumentos ajenos, y se orientan a la evaluación, mejora e impulso de las políticas públicas. Aquellos segmentos más inclinados a la crispación, aunque minoritarios y raramente exitosos, desconciertan el ambiente mediático y social. Su alcance limitado se combina con ruido, gesticulaciones y linchamiento de tal manera que una peculiaridad de nuestras sociedades es que un mayor consumo de información política en muchas ocasiones

¹⁶ Rothstein, B. (2011): *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.

genera incomprensión de la realidad política y perturba los cimientos de la convivencia y la conllevancia:

- Internet ha transformado el paradigma de los sistemas de comunicación social al romper los ejes del espacio y del tiempo, y facilitar y acelerar los flujos de información. Internet no solo ha creado un tercer espacio virtual propio (con sus singularidades y dinámicas propias), sino que ha transformado el sistema de comunicación social que se consolidó a lo largo del siglo XX (principalmente un espacio público mediatizado «ocupado» por los medios de comunicación);
- Se trata de una transformación –de carácter tecnológico y cuyo origen es ajeno al sistema de comunicación que ha modificado las condiciones de construcción del espacio público y de la realidad mediada, y afecta al menos a tres ámbitos directamente relacionados con la política: el sistema de medios de comunicación, la comunicación política y la opinión pública.
- Los medios de comunicación convencionales han perdido el monopolio que gozaron para configurar y construir el espacio público, al tiempo que se han visto inmersos en una doble crisis: la crisis de credibilidad y la crisis de su modelo de negocio. Además, se ha debilitado su función de generar marcos compartidos o comunes y cohesionar la sociedad y se han multiplicado las versiones diferenciadas de la realidad social y política.
- La comunicación política se ha plegado a las lógicas que impone el mercado de la atención y la nueva percepción del tiempo, asumiendo las condiciones del espectáculo (*politainment*): rapidez, simplificación de mensajes y hegemonía de lo audiovisual, entre otras. Así, la comunicación política supedita las funciones clásicas de información, legitimación y persuasión a la sofisticación de aquellas técnicas que benefician ocupar el espacio público, al tiempo que se transforman las formas de pensar, comprender y hacer la política.
- En el lado de la opinión de la opinión pública, nuestra democracia de audiencias ha posibilitado el acceso a versiones ilimitadas y diferenciadas de la realidad y una multiplicación de audiencias,

donde la opinión equivale a libertad, pero que dificultan conocer la verdad, mejorar la calidad de la democracia y consolidar espacios públicos comunes.

- Por otra parte, las transformaciones socio-técnicas alteran nuestros sistemas de socialización e interacción social (hábitos de consumo y ocio, referencias simbólicas, usos lingüísticos, identidades colectivas, etc.). No se trata de un asunto menor en la medida que nuestros valores, normas y pautas de comportamiento se transmiten, rigen y operan sobre esas distintas y cambiantes formas de interacción social.¹⁷

Las nuevas lógicas de competición mediática que instituyen los sistemas de comunicación, y las formas de socialización e interacción social, están revolucionando aquellas condiciones y normas que constituyen la realidad social, de manera que son dimensiones a retener en nuestra comprensión de la cultura política y la vida política en general.

CONSIDERACIONES FINALES

Las distintas transformaciones que afectan al lado de la oferta y de la demanda socio-política indican la necesidad de pensar la democracia y la política sobre condiciones y condicionantes que alteran sus reglas de juego. No menos importante para comprender las variaciones en los índices de legitimidad y confianza política y la cultura política resulta la convergencia de los procesos de decisión; hay por una parte una generalización de acciones coordinadas y responsabilidad compartida entre diferentes niveles de gobierno; y por otra parte esa misma manera de proceder suele retardar decisiones o dificultar su respaldo social en sociedades que difieren las demandas y los cálculos sectoriales median –impulsan o frenan nuevas formas de gobernanza local.¹⁸ Otros dos aspectos no menores son una administración pública agotada por capturas sindicales, corporativas y políticas que frenan o paralizan transformar las pautas culturales, institucionales y organizativas y afectan a su calidad; y unas formas y aspiraciones de vida escépticas –no se dejan entretener por las ilusiones y exhortaciones morales de los políticos unidas a un

¹⁷ Véase a modo de ejemplo Eizagirre, A. e I. Muñoa (2021): “Hizkuntzarentzat espazio partekatuen bila: munduaren eta komunikazio sistemen eraldaketen testuinguruan, euskararentzat aukerarik ba al dago?” *Hermes: Pentsamendu eta Historia Aldizkaria*, 69: 54–59.

¹⁸ Rodrik, D. (2011): *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Nueva York / Londres: W.W. Norton.

creciente sentimiento de impotencia y resignación que aviva el recelo y la desconfianza a probar y experimentar.

Pero los estudios de cultura política dejan entrever que también hay una sociedad civil que sabe cultivar y articular su voz, confía en sí misma, con disposición a tomar decisiones libres, se desenvuelve y proyecta con impulso democrático en el espacio público, y traslada su conciencia y voz a la acción responsable.¹⁹ Algo diferente sería valorar el sentido y la inclinación de esa sociedad civil; no a todas les mueve la pasión razonada de reconstruir la comunidad y un sentido común dispuesto a la responsabilidad, la sociabilidad, lo común y la reciprocidad en un orden de libertad y justicia.²⁰ Al reforzamiento de esas reglas y disposiciones culturales tendentes a la acción colectiva están dedicadas las tres experiencias compiladas en la segunda parte de este libro.

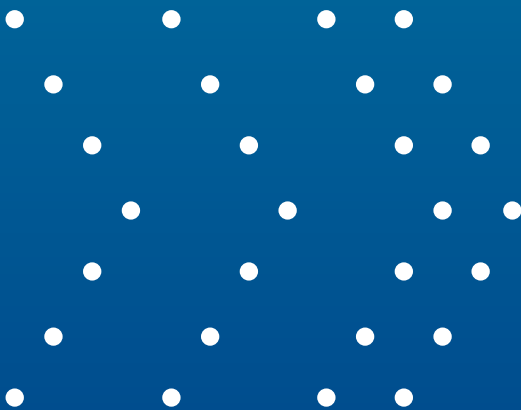
REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y J.A. Robinson (2012): *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nueva York: Crown Publishers.
- Acemoglu, D. y J.A. Robinson (2019): *The Narrow Corridor. States, Societies, and the Fate of Liberty*. Nueva York: Penguin Publishers.
- Alexander, A.C. y C. Welzel (2017): "The Myth of Deconsolidation: Rising Liberalism and the Populist Reaction". *Journal of Democracy, Web Exchange*.
- Almond, G. y S. Verba (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Archer, M.S. (2007): *Making Our Way through the World. Human Reflexivity and Social Mobility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arrow, K.J. (1951): *Social Choice and Individual Values*. Nueva York / Londres: J. Wiley / Chapman & Hall.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.
- Eizagirre, A. (2020): *Europaren geroa: Geldialdi sekularreko eskenatokia*. Arrasate: Mondragon Unibersitatea.
- Eizagirre, A. y A. Udaondo (2020). *Eraldaketa globalari neurria hartzen: Euskal gizartea aro ekonomiko berrian*. Arrasate: Mondragon Unibertsitatea.
- Eizagirre, A. y I. Muñoa (2021): *Burujabetzaren bidetik: Bakoitzak urraturik berea, denon artean geurea*. Lasarte: Etor-Ostoa.
- Eizagirre, A. y I. Muñoa (2021): "Hizkuntzarentzat espazio partekatuen bila: munduaren eta komunikazio sistemen eraldaketen testuinguruan, euskararentzat aukerarik ba al dago?" *Hermes. Revista de Pensamiento e Historia, España*, 69: 54-59.
- Foa, R.S. y Mounk (2016): "The democratic disconnect". *Journal of Democracy*, 27 (3): 5-17.
- Foa, R.S. y Mounk (2017): "The End of the Consolidation Paradigm: A Response to Our Critics". *Journal of Democracy, Web Exchange*.
- Hirschman, A.O. (1982): *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Norris, P.: (2017): "Is Western Democracy Backsliding? Diagnosis the Risks". *Journal of Democracy, Web Exchange*.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Przeworski, A. (2018): *Why Bother with Elections?* Londres: Polity Press.
- Rodrik, D. (2011): *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Nueva York / Londres: W.W. Norton.
- Rothstein, B. (2011): *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, B. eta A. Varraich (2017): *Making Sense of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Voeten, E.: (2017): "Are People really Turning away from Democracy?". *Journal of Democracy, Web Exchange*.

¹⁹ Hirschman, A.O. (1982): *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

²⁰ Eizagirre, A. e I. Muñoa (coord.) (2021): *Burujabetzaren bidetik: Bakoitzak urraturik berea, denon artean geurea*. Lasarte: Etor-Ostoa.

PARTE II
MARCO
METODOLÓGICO



CAPÍTULO 4.

La investigación acción para el desarrollo territorial como metodología del Think Tank: debates y aprendizajes

XABIER BARANDIARAN
MIREN LARREA

INTRODUCCIÓN

Etorkizuna Eraikiz Think Tank se distingue de otros modelos de Think Tank más tradicionales porque ha apostado por generar procesos participativos de deliberación (reflexión para la toma de decisiones) orientados a la acción, además de realizar, como es más habitual, análisis y estudios orientados a incidir en las políticas. La deliberación y la acción son, por lo tanto, dos puntales de este Think Tank.

Para abordar la conexión entre estas dos dimensiones del Think Tank, se eligió como marco metodológico del Think Tank, la investigación acción, y más concretamente, una aproximación específica a la investigación acción denominada *investigación acción para el desarrollo territorial* (IADT). Dicha decisión se tomó tras un proceso de trabajo conjunto entre los responsables políticos de Etorkizuna Eraikiz y el equipo de investigación de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad entre septiembre y diciembre de 2019. La IADT se ha desarrollado desde el 2008 en cuatro territorios, la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), Agder en Noruega, y Rafaela (Santa Fe) y Tierra del Fuego en Argentina. En la CAPV se ha utilizado en gran medida en el contexto programas de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

Este capítulo tiene un doble objetivo. Por una parte, presentar la IADT y su modelo de cogeneración, el cual se ha compartido con los cuatro grupos de deliberación al inicio de su andadura y ha inspirado las propuestas metodológicas realizadas en la primera etapa del Think Tank. El segundo objetivo es plantear una serie de dilemas que la puesta en práctica de este marco metodológico ha generado. Aunque hubo un consenso inicial en torno a la metodología, su práctica ha generado interpretaciones distintas sobre el proceso. Las sucesivas decisiones vinculadas al Think Tank se han tomado en el seno

del debate entre estas distintas interpretaciones. Hemos sintetizado los aprendizajes derivados de este debate en forma de preguntas y esperamos poder avanzar en la construcción de las respuestas a las mismas en sucesivas etapas del Think Tank.

Es también relevante presentar en esta introducción la posicionalidad del autor y la autora de este capítulo. Xabier es el responsable máximo del Think Tank, mientras que Miren es la investigadora al cargo de la metodología. Durante la etapa que recoge este libro (junio de 2020 y abril de 2021) nuestro diálogo se ha desarrollado en reuniones de coordinación semanales y reuniones del equipo de dirección quincenales. En todas ellas las reflexiones teórico-conceptuales han influido en propuestas concretas sobre las que el equipo de dirección y los grupos de deliberación han ido reflexionando y decidiendo.

El capítulo está estructurado de forma que en su primera parte presentamos el modelo de cogeneración de la IADT, sus bases epistemológicas y la propuesta metodológica inicial del grupo promotor del Think Tank. En la segunda parte abordamos los aprendizajes metodológicos del proceso articulados en torno a los tres ejes de la investigación acción, la reflexión, la acción y la participación. Cerramos el capítulo con un breve apartado de conclusiones.

MARCO GENERAL: EL MODELO DE COGENERACIÓN

El modelo de cogeneración, que se presenta en la Figura 1, es el marco que se utilizó para la reflexión entre los decisores políticos de la DFG y el equipo de investigación sobre la metodología de trabajo del Think Tank. Fue a través de su discusión como se llegó a acordar que la

IADT sería la metodología del Think Tank al menos en su fase inicial. En los siguientes apartados presentamos el significado de cada uno de sus elementos.

a] La complejidad territorial

El primer elemento planteado en el marco es la complejidad territorial. Se entiende que estamos en un contexto de complejidad territorial cuando en un territorio hay varios actores, autónomos pero interdependientes, que pueden tener distintas interpretaciones de cuáles son los principales problemas del territorio y cuáles las posibles soluciones a dichos problemas. Además, ninguno de estos actores tiene una posición jerárquica que le permita instruir a los demás sobre el camino a seguir. Es decir, el ordeno y mando no es posible de cara a la acción colectiva y no queda otro remedio que explorar formas dialogadas de definir los problemas y buscar sus soluciones. La IADT adquiere sentido en contextos de complejidad, que son muy frecuentes en el desarrollo territorial.

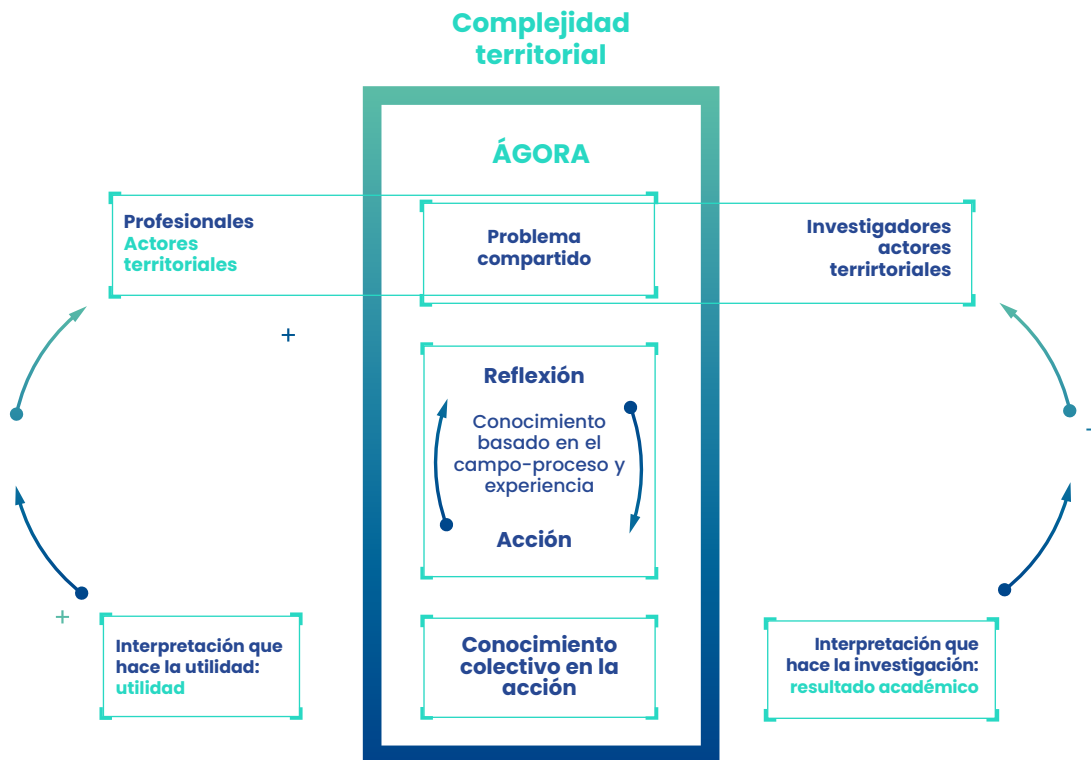
Esta interpretación de la complejidad adquiere sentido en el Think Tank cuando se considera que Etorikizuna Eraikiz asume como su modo de trabajo una gobernanza colaborativa propuesta y liderada por un gobierno, pero que integra a otros actores territoriales (ecosistema de las políticas) que en su día a día en el territorio son autónomos e interdependientes.

b] El diálogo entre stakeholders e investigadores

Otra característica del modelo de cogeneración es que plantea el diálogo entre stakeholders y un equipo de investigación. En el Think Tank, los stakeholders son los miembros de los ecosistemas de las políticas de la DFG y, sobre todo, la propia Diputación.

Utilizamos aquí la palabra stakeholder y no actores territoriales porque el modelo clarifica que tanto los responsables políticos como el equipo de investigación son actores territoriales.

Figura 1. Modelo de cogeneración de la IADT



Fuente: Karlsen y Larrea (2015).

c] Las ágoras

El espacio compartido por los stakeholders y el equipo de investigación es el ágora. En su sentido más amplio, un ágora es un espacio común en el que se reúnen diferentes actores. Pero en este marco metodológico tiene un sentido más específico: es el espacio público en el que la ciencia se encuentra con lo público y en el que lo público responde a la ciencia. Es el dominio (de hecho, muchos dominios) en el que el conocimiento está constantemente sometido a prueba y, en el proceso, se hace más robusto. El ágora es un espacio en el que se enmarcan y definen problemas sociales y científicos y en el que se negocia lo que finalmente va a ser aceptado como una solución. Las ágoras del Think Tank son tanto el equipo de dirección como los cuatro grupos de deliberación.

d] El problema compartido

El primer paso en el ágora, es definir el problema compartido. El problema compartido en el espacio de deliberación sobre nueva cultura política se planteó en términos de la crisis de las democracias liberales. El mismo fue propuesto por representantes de la DFG y aceptado por el resto de los participantes, configurándose, así, como el problema que la actividad del Think Tank debía contribuir a solucionar. Al acordar el problema, se acordó también que la solución debía venir de la mano de una nueva cultura política y que la gobernanza colaborativa es parte de dicha cultura. En su planteamiento general, estas bases se aceptaron de forma prácticamente inmediata por parte de las personas participantes en el Think Tank.

e] La praxis

Una vez acordado el problema compartido, se inician procesos cíclicos *cortos* de reflexión y acción orientados a la solución del problema. Siguiendo el modelo de cogeneración, en estos ciclos de reflexión y acción se combinan tres tipos de conocimiento. Conocimiento teórico, que normalmente comparte el equipo de investigación, pero que por la naturaleza del Think Tank en este caso ha sido compartida sobre todo por las personas expertas invitadas; conocimiento práctico sobre el problema, que comparten, sobre todo, los representantes del ecosistema de las políticas; y el conocimiento de proceso, que se integra sobre todo en la práctica de la facilitación y que se ha explicitado con menor profundidad por falta de tiempo. La combinación de estos tres tipos de conocimiento permite a las personas participantes ir detectando

áreas en su práctica que pueden mejorar para incidir positivamente en la resolución del problema.

Al referirnos a los ciclos de reflexión y acción hemos enfatizado que se trata de ciclos cortos. Se trata de ir planeando pequeños pasos experimentales que ayudan a entender el problema desde la práctica, no desde la teoría. Si la praxis funciona, los ciclos no sólo se aceleran pasando con creciente fluidez de la reflexión a la acción y de la acción a la reflexión, sino que se abordan reflexiones de creciente complejidad y acciones de creciente impacto.

Una de las dificultades en el grupo de deliberación ha sido que sólo un reducido número de participantes han conseguido vincular el problema planteado y las reflexiones realizadas en el Think Tank con acciones de su día a día. Esto ha dificultado la praxis, o la superación de la división entre la reflexión y la acción.

f] El conocimiento colectivo en la acción

Nuestro uso del conocimiento en la acción proviene del inglés *knowing*, que se distingue del conocimiento definido como *knowledge*. La palabra *knowledge* (conocimiento) es un sustantivo, mientras que *knowing* (conocimiento en la acción) es una forma verbal. Como sustantivo, *knowledge* se entiende como un stock, mientras que, como verbo, *knowing* se entiende como una acción o un proceso (Karlsen, 2007). El término conocimiento se utiliza con frecuencia para referirse al conocimiento teórico, conceptual. El conocimiento teórico es conocimiento declarativo, que se ha solido categorizar como *know-that* (Ryle, 1949) o *know-what* (Polanyi, 1966). Ryle (1949) distinguió entre este tipo de conocimiento y el denominado *knowing how* (literalmente, sabiendo cómo). El concepto de *knowing-how* surge de aplicar el conocimiento en un contexto determinado. Para Ryle, la inteligencia se manifiesta en mayor medida en la manera en la que actúan las personas, y en menor medida en la manera en la que piensan. De este modo propone un *knowing-how in action*, que inspira nuestro conocimiento en la acción.

La adopción de estos conceptos en la IADT responde a la experiencia de sus proponentes, que constatábamos que, en el debate académico, cuando se resuelve un problema en un artículo teórico, la discusión se traslada al siguiente problema, pero ¿podemos asumir que dicho problema está resuelto también en la práctica? Tener *conocimiento* sobre un problema no implica tener *conocimiento en la acción*, es decir, no significa poder resolver el problema en la acción. Lo que necesitamos generar en el Think Tank, por lo tanto, si queremos que

el Think Tank incida en transformar la realidad, no es el *conocimiento*, sino el *conocimiento en la acción*.

Otro elemento importante de este concepto que permite entender el debate posterior es que la forma de generar conocimiento en la acción no es generar primero el conocimiento y después aplicarlo en la acción. Siguiendo a Polanyi (1966, p. 7) asumimos que «podemos saber más de lo que podemos decir». El conocimiento tácito es una parte integral de cada acción. Esto implica que no podemos describir explícita y exactamente cada parte de una acción, pero sí podemos realizarla. Es decir, podemos construir conocimiento en la acción sobre la gobernanza colaborativa o la nueva cultura política sin que hayamos descrito explícita y exactamente cada parte de esa acción. Incluso sin que podamos describir cada parte de la acción a posteriori. Según Polanyi, no es posible distinguir conocimiento en la acción de la acción en sí misma, es decir, no es posible separar el conocimiento en la acción del sujeto que la lleva a cabo.

La IADT plantea como objetivo el conocimiento *colectivo* en la acción. Definimos conocimiento colectivo en la acción como una capacidad, un patrón aprendido de acción colectiva, según el cual los actores de un ágora modifican sistemáticamente sus acciones a lo largo del tiempo, a través del proceso de aprendizaje. El conocimiento colectivo en la acción es una capacidad que solo puede desarrollarse a lo largo del tiempo mediante el proceso de aprendizaje en el ágora, entre actores que se reúnen regularmente e interactúan unos con otros. Esto se persigue mediante el diálogo entre diferentes actores. Mediante el diálogo tienen lugar conexiones entre conceptos teóricos, discursos y situaciones reales que crean la base para la acción y para cambiar una situación determinada en un territorio. En el ágora, los conceptos teóricos se someten a discusión y se convierten en acciones concretas. El diálogo es un medio para provocar cambios en el lenguaje, en la conducta y en estructuras organizativas e institucionales.

g] La interpretación del proceso

Cíclicamente, tanto los stakeholders como las personas investigadoras que participan en un proceso deben tomar distancia del mismo y explicitar su interpretación del proceso, pues esta interpretación es la que permitirá valorar si el proceso está funcionando desde cada una de estas perspectivas y dialogar de nuevo para la definición de un nuevo objetivo, reformulando el anterior siguiendo los aprendizajes realizados. Este libro es el resultado de la realización de este ejercicio por parte de las personas participantes en el grupo de deliberación.

EL DEBATE EPISTEMOLÓGICO

En el debate que se ha generado en el Think Tank en relación con la investigación acción se han mencionado repetidamente las potenciales diferencias en el marco epistemológico de las personas participantes. En esta sección compartimos el marco metodológico la IADT en relación con su integración de sus influencias positivista, interpretivista y crítico.

Delanry & Strydom (2003) interpretan la metodología como la investigación sistemática de los principios racionales y procedimentales que guían la investigación, la ontología como la teoría sobre la naturaleza de la realidad y la epistemología como la posibilidad, límites, origen, estructura, métodos y validez del conocimiento. La combinación de posiciones específicas en estos tres ámbitos da lugar a paradigmas distintos. En esta sección compartimos cómo han influido en la IADT tres paradigmas que plantean combinaciones ontológicas, epistemológicas y metodológicas distintas: el positivismo, el interpretivismo y la investigación social crítica.

Hace una década la IADT emergió en el ámbito del desarrollo territorial en un contexto en el que los principios positivistas se habían dado por sentado. La IADT era el resultado de la autocrítica de una serie de personas investigadoras cuya trayectoria se había desarrollado como observadoras externas de los sistemas regionales de innovación que proveían a los decisores políticos de análisis, explicaciones y recomendaciones. La autocrítica dio lugar primero a un debate sobre la posicionalidad de las personas investigadoras y la (ausencia de) interacción con los “objetos de estudio”. Posteriormente, a lo largo de la pasada década, la IADT ha integrado dimensiones interpretativas y críticas.

Consideramos que es relevante compartir la información recogida en la Tabla 1 porque la validez, confiabilidad, objetividad y generalizabilidad de los resultados de la investigación sólo tienen significado en el marco del paradigma que se toma como referencia en un momento dado. En el caso de la IADT su validez se entiende sobre todo en el marco de los paradigmas interpretivista y crítico.



Tabla 1. Principales características del positivismo, interpretivismo y la ciencia social crítica

	Positivismo	Interpretivismo	Ciencia social crítica
Objetivo	Explicar, predecir y controlar	Entender, significar, y actuar	Generar entendimiento auto-reflexivo para actuar
Posicionalidad	Observador/a	Influencia mutua entre personas investigadoras y actoras	Participación de las personas investigadoras en la acción social que estudian
Método	Experimentar, medir, y cuantificar, normalmente con el apoyo de técnicas estadísticas	Práctica transformadora	Práctica transformadora que aborda la ideología
Relación entre la teoría y la práctica	La práctica se interpreta como soluciones técnicas informadas por hechos y no por consideraciones basadas en valores; la teoría se relaciona con la práctica a través del control técnico	La teoría afecta a la práctica a través de la revelación del contexto que define la práctica y generando auto-reflexión	Ideas teóricas y exigencias prácticas interrelacionadas

Fuente: Carr and Kemmis (1986) adaptado por Karlsen y Larrea (2021)

LA IADT COMO INSPIRACIÓN DEL PROCESO PARA EL DESARROLLO DE UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA

Partiendo del marco de cogeneración presentado anteriormente, el equipo de dirección acordó un proceso en seis pasos para la primera fase del Think Tank:

1. Abrir un espacio de diálogo entre los agentes políticos e investigadores que participaran en el proceso
2. Definir el problema compartido
3. Explicitar la complejidad territorial y construir una narrativa compartida sobre la misma.
4. Comprender las diferentes interpretaciones del problema, desarrollar una visión compartida y promover la reflexión para construir consensos mínimos en torno a las acciones factibles en cada momento
5. Desarrollar procesos de negociación en los temas tratados en la reflexión para tomar decisiones y decidir.

6. Pasar de las decisiones a las acciones

Otra característica del Think Tank que se tomó del modelo de cogeneración fue la combinación de tres tipos de conocimiento: el conocimiento teórico-conceptual en los campos vinculados al problema que se quería resolver, el conocimiento experiencial de las personas participantes y el conocimiento de proceso o conocimiento metodológico.

Siguiendo estos criterios²¹, se invitó a personas vinculadas a una serie de organizaciones del ecosistema de las políticas de la DFG a participar en el Think Tank. Se abrió así el diálogo entre actores territoriales y personas investigadoras. Aunque con algunas adaptaciones, durante la fase analizada en este libro han participado con regularidad en torno a 14 personas, la mitad de la DFG y la mitad del resto de organizaciones del ecosistema. La DFG compartió su perspectiva del problema a resolver en el Documento de Trabajo nº 1²², y el grupo de deliberación acordó trabajar para contribuir al desarrollo de una nueva cultura política en Gipuzkoa que haga frente a la crisis de las democracias liberales. Durante un año, y a través de sesiones de deliberación mensuales cuyos contenidos se acordaron de forma participativa,

²¹ La descripción y contenidos de este proceso están publicados en un diario de investigación en <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizunaeraikiz/biblioteca-nueva-cultura-politica>.

²² Las memorias y documentos de trabajo correspondientes a todas las sesiones están publicadas en <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizunaeraikiz/biblioteca-nueva-cultura-politica>.

el grupo reflexionó sobre los ejes que consideró relevantes para contribuir a responder a este reto.

Para poder contar con acciones en cuyo contexto ir generando nuevo conocimiento, se invitó a los participantes a utilizar uno de los proyectos en que estuvieran trabajando como espacio experimental. Partiendo de una lista amplia en la que cada participante había realizado una propuesta, se decidió trabajar en grupos en torno a cuatro proyectos que se han traducido en los distintos capítulos de este libro: (a) la elaboración de un marco teórico conceptual para el grupo de deliberación, (b) el refuerzo del programa Aurrerabide de la DFG, (c) el fortalecimiento de Arantzazulab para impulsar la participación ciudadana y (d) el diseño de la gobernanza colaborativa de Badalab.

Se constituyeron así dos niveles de reflexión–negociación–decisión–acción. Por una parte, cada grupo de trabajo fue reflexionando sobre cada proyecto fuera de las sesiones de deliberación del Think Tank. En algunos casos, como Aurrerabide, los participantes en la deliberación eran decisores en el proyecto, por lo que la deliberación se integró directamente en la toma de decisiones. En otros casos, como Badalab, una de las personas del grupo de deliberación se encargaba de trasladar sus reflexiones a los órganos decisores del proyecto. Estos procesos se describen el apartado final del libro.

El segundo nivel de reflexión–negociación–decisión–acción se configuró en el grupo de deliberación, que fue diseñando y adaptando su propio proceso de cogeneración. En este proceso se explicitaron formas distintas de abordar la generación de nuevo conocimiento y de entender su vinculación con la acción. Estas posturas se podrían simplificar señalando que algunos participantes plantearon la necesidad de contar con marcos conceptuales compartidos para pasar a la acción y otros planteaban aprender en la acción para llegar a construir marcos conceptuales compartidos. Desde la facilitación del proceso se trabajó para que el grupo pudiera comprender las diferentes interpretaciones sobre el vínculo entre la reflexión y la acción, desarrollar una visión compartida y construir consensos mínimos en torno a las acciones factibles en cada momento. El resultado de este proceso fue que, tras trabajar la primera mitad del proceso invitando a expertos externos a que compartieran su conocimiento sobre gobernanza, complejidad, procesos de deliberación, inteligencia colectiva o confianza; el grupo decidió dedicar el resto de esta primera fase a compartir el conocimiento que se estaba generando en cada grupo de trabajo.

APRENDIZAJES METODOLÓGICOS DEL PROCESO

Tal y como muestra la Figura 1, el modelo cogenerativo no es un modelo lineal que termina con la construcción de conocimiento colectivo en la acción, sino que, de forma cíclica, se propone que las personas investigadoras y los stakeholders tomen distancia del proceso y reflexionen sobre el mismo. Tras esta reflexión vuelven a encontrarse en un nuevo proceso de definición del problema.

El autor y la autora de este capítulo iniciamos el debate metodológico sobre la IADT como metodología de trabajo del Think Tank en septiembre de 2019. Desde entonces el diálogo sobre este tema ha sido continuado. El proceso de escritura de este libro nos ha dado la oportunidad de tomar distancia, reflexionar por nuestra cuenta y volver a encontrarnos para construir (negociar) una narrativa con la que nos sintiéramos identificados. Hemos compartido nuestras reflexiones tratando de encontrar caminos hacia la mejora y, en este capítulo explicitamos el contenido de este diálogo.

Los aprendizajes compartidos son personales, pero creemos que la perspectiva de Xabier permite aprender sobre las expectativas y objetivos de la política cuando integra la investigación acción en sus procesos y la perspectiva de Miren permite entender los retos de un equipo de investigación acción cuando lo que se quiere transformar son las políticas y la política.

Creemos que lo que hace posible este diálogo son una serie de principios y valores compartidos. Sin embargo, estos principios y valores son compatibles con que interpretemos de forma distinta muchos de los elementos del proceso que este libro recoge. Por ello, esta sección está escrita manteniendo explícitas nuestras dos voces.

Así, destacamos como principio básico compartido la democratización de los procesos, en este caso, la democratización del ecosistema de las políticas. Este foco en la democratización es central tanto a Etorikizuna Eraikiz como en la investigación acción. La convicción de que los dos trabajamos para el logro de este objetivo ha permitido abrir un debate metodológico en que nuestras posiciones han estado frecuentemente contrapuestas, pero siempre con flexibilidad para alcanzar acuerdos prácticos que han permitido al proceso avanzar. El resultado es que Etorikizuna Eraikiz Think Tank se está enfrentando de forma explícita a una serie de preguntas relevantes en el ámbito de las metodologías de investigación transformadoras,

mientras que la IADT está articulando nuevos elementos metodológicos que le permitan ser efectiva en contextos que podríamos definir como de alta tensión política.

Si analizamos el marco metodológico presentado en las secciones anteriores, coincidimos conceptualmente en la gran mayoría de sus elementos: la cogeneración entre la academia y la política, la relevancia de definir bien el problema a resolver, la necesidad de espacios de diálogo, la praxis o conexión necesaria entre la reflexión y la acción, el deseo de construir capacidades colectivas en el territorio, o la relevancia de generar debates académicos a partir de esta experiencia. Sin embargo, la investigación acción no consiste en acordar a nivel conceptual, sino en hacer que los procesos sucedan y haya acción transformadora. Es ahí donde se han producido los desencuentros: ¿Qué esperábamos que ocurriera en la práctica? ¿Cómo anticipábamos que tomarían cuerpo las transformaciones? ¿Cuánto tiempo pensábamos que requerirían? ¿Cómo podemos medir los cambios? ¿Cuáles de nuestras acciones podemos considerar fruto de nuestra participación en el Think Tank?

Son preguntas que han tensionado el debate sobre la metodología, llevándonos a adaptarla continuamente. Son, además, preguntas para las que la literatura sobre investigación acción tiene algunas respuestas a nivel conceptual y algunos ejemplos, pero que sólo pueden transformar el Think Tank a partir de las respuestas que construyamos en nuestra propia práctica.

El objetivo que abordamos en esta sección no es responder a estas preguntas, sino reflexionar para afinarlas, de forma que abordemos la siguiente etapa con un planteamiento claro de qué queremos aprender desde nuestra práctica en el Think Tank. Para hacerlo, hemos estructurado nuestra reflexión en torno a los tres elementos esenciales de la investigación acción: la reflexión, la acción y la participación. Para cada elemento llegamos a plantear tres preguntas a las que nos gustaría responder en el futuro.

— APRENDIZAJES SOBRE LA REFLEXIÓN

En esta sección nos focalizamos en cómo el grupo de deliberación ha abordado la cogeneración de conocimiento para la construcción de una nueva cultura política a través de la gobernanza colaborativa.

Nuestro punto de partida es preguntarnos qué necesitan la política y la investigación acción de la reflexión. La política necesita establecer una comunicación con la ciudadanía y los distintos stakeholders para fortalecer la legitimación y el desarrollo de las políticas públicas. La investigación acción necesita que la cogeneración tenga en cuenta los marcos de partida de todos los participantes, pues son estos marcos los que ayudan a entender cómo cada participante interpreta y experimenta el problema a resolver. Es necesario también subrayar la necesidad de compatibilizar la configuración o institucionalización de marcos con el mantenimiento o profundización de su legitimidad democrática. En ningún caso podríamos aceptar marcos que por muy colaborativos que fueran incidieran en procesos de desdemocratización. La IADT asume, en este contexto, que no todos los marcos tendrán después el mismo peso a la hora de inspirar la práctica ni todas las personas participantes tendrán el mismo poder a la hora de negociar los conceptos que adquirirán centralidad en el proceso. La cogeneración así entendida se produce, por lo tanto, en un contexto de explicitación de marcos conceptuales diversos por parte de las personas participantes y la construcción posterior de aquellos conceptos y marcos que el grupo asume como propios en el proyecto.

El autor y la autora de este capítulo estamos de acuerdo es que las distintas personas participantes en el proceso hemos partido de conceptualizaciones diferentes, lo que ha generado dificultades en la comunicación. Estamos también de acuerdo en que el diálogo es el proceso para superar estas dificultades. En el lenguaje de Xabier esto se plasma en que es necesario establecer un proceso de comunicación en el que los interlocutores entiendan la atribución de significados que cada uno hace respecto a las conceptualizaciones establecidas en el diálogo. De lo contrario no hay posibilidad para la comunicación y, por lo tanto, tampoco para la cocreación compartida. En opinión de Xabier el no establecimiento de las condiciones para el desarrollo de la comunicación debilita el valor de la deliberación y, por lo tanto, la capacidad de transformación. Este es uno de los problemas esenciales que se ha producido en los procesos de deliberación grupal.

Como consecuencia de lo anterior, Xabier plantea en la práctica la incomunicación como un problema a resolver y un hándicap del proceso que provoca la ineficiencia del Think Tank. Entiende, además, que establecer puntos de partida conceptuales divergentes (incluso antagónicos) no constituye un problema si es que realmente los distintos interlocutores comprenden los distintos

significados de esas conceptualizaciones; si fuera así, el proceso de negociación o de cocreación es un acto consciente. Pero esto no ha sucedido así o no siempre ha sucedido así. El problema radica cuando en el proceso metodológico se avanza estableciendo acuerdos y nuevas definiciones sobre la base de un diálogo en el que unos interlocutores no sabían el significado real de las conceptualizaciones que hacían los otros.

En este marco, la acción se facilita cuando las personas participantes atribuyen el mismo significado o interiorizan sobre la base de un acuerdo los conceptos centrales del proceso. Xabier opina que la interiorización compartida de la conceptualización establece unas condiciones mejores para la acción. Esto implica que debemos aplicar mejor la metodología, por lo que también existe otro problema y es de la correcta aplicación metodológica. Xabier opina que con frecuencia la institucionalización de procesos no lleva implícito un resultado positivo debido a que la vinculación de las personas a conceptos, significados y acción no son reales sino estéticos.

Prácticamente la misma idea se plasma mediante un lenguaje ligeramente distinto cuando Miren, partiendo de la definición de visión compartida que utiliza la IADT, plantea que el diálogo debería llevarnos a entender cómo interpreta cada persona los conceptos planteados y desde esa comprensión de las coincidencias y divergencias en la interpretación, buscar los espacios de acuerdo para la acción. Dicho acuerdo para la acción se vuelve más viable cuando mejor entendamos la interpretación que los demás hacen del problema.

Miren, volviendo al planteamiento de Xabier, reconoce que los participantes en el proceso de deliberación "no sabían el significado real de las conceptualizaciones que hacían los otros" pero plantea que "el significado real" es algo difícilmente alcanzable, pues por una parte, el grado de autoconciencia sobre los significados que atribuimos a los conceptos no siempre es alto, parte de este conocimiento es tácito y no sabemos explicitarlo y, además, la construcción del significado que para nosotros tienen una nueva cultura política y la gobernanza colaborativa es un proceso dinámico para los participantes. Estos significados están en construcción durante todo el proceso, tanto a nivel individual como colectivo y el objetivo de la investigación acción no es descubrir y plantear "el significado real", sino ayudar a construir en cada momento los acuerdos para la acción que ayuden a resolver el problema planteado. El hecho de que dichos acuerdos se tomen sin lo que hemos denominado la comprensión del "significado real" no invalida dichos

acuerdos, pues éstos son la mejor solución factible en cada momento. Esperar a que el grupo desvele dicho significado podría paralizar el proceso, pues es posible que este desvelamiento no se produzca en un grado absoluto, sino que se llegue siempre a desvelamientos parciales. Desde esta perspectiva, asumiendo que hay muchos espacios de mejora en la aplicación de la metodología, Miren considera que los participantes en el proceso entienden ahora mejor que al principio del proceso cómo cada participante interpreta y experimenta la nueva cultura política y la gobernanza colaborativa. Hay sin duda mucho por avanzar en este camino, pero, la comprensión del "significado real" para cada uno de los demás participantes es una especie de utopía que puede inspirar la reflexión, pero no un punto de partida para la acción.

Estas dos interpretaciones distintas se pueden ver reflejadas en el trabajo del grupo de deliberación en dos momentos distintos. En la primera sesión, se utilizó el Documento de trabajo nº1, elaborado por Xabier, para trasladar el marco inspirador del proceso. En el mismo, se planteaba un argumento sobre la crisis de las democracias liberales y la necesidad de desarrollar una nueva cultura política para hacer frente a esta crisis. Este argumento sobre el "por qué" la nueva cultura política fue compartido por Xabier en una sesión y en la misma los participantes expresaron su disposición a participar en un proceso de deliberación que apoyara la transformación de la cultura política. Tomaron una decisión sin entender el "significado real" que para Xabier tenía el planteamiento realizado. En opinión de Xabier en el debate que se produjo posteriormente se comprobó que los participantes partían de conceptualizaciones distintas, pero, además, los distintos participantes no comprendían los significados que otros participantes hacían de sus respectivas conceptualizaciones. Aceptando que esto es así, Miren considera que éste fue un buen punto de partida, ya que, sin que necesariamente los participantes entendieran lo que aquel marco significaba en profundidad para Xabier, el diálogo que se generó en relación con aquel marco fue suficiente para que el grupo aceptara pasar a la acción y trabajar conjuntamente en un proceso de deliberación que contribuyera a transformar la cultura política en Gipuzkoa.

En una sesión posterior, los participantes en el proceso de deliberación trabajaron para construir en grupo una definición de la nueva cultura política, que se recogió en el Documento de Trabajo nº 4. Esta definición combinaba lenguajes y marcos distintos planteados por varias de las personas participantes, para Miren era un paso adelante en la cogeneración, pues permitió que los participantes se escucharan y constataran que cada

persona se aproximaba al concepto desde lugares distintos. El ejercicio de negociar una definición única, que integrara estas distintas visiones fue, de nuevo, una acción que se realizó sin que cada participante pudiera entender el significado real que aquellas definiciones tenían para los demás. Sin embargo, desde el punto de vista de Xabier el grupo se había dotado de una definición poco congruente que no respondía a los objetivos del Think Tank y, sobre todo, no había habido un proceso de comunicación previo suficientemente sólido para construir conceptualizaciones compartidas.

Nuestro objetivo con esta reflexión no es aportar respuestas definitivas a los dilemas que hemos ido encontrando, sino aportar a la literatura y la práctica de la investigación acción preguntas relevantes, sobre las que continuaremos trabajando en el futuro.

Preguntas para el debate metodológico del Think Tank: Reflexión

¿Qué es la claridad conceptual en un proceso de investigación acción?

¿Hay un momento en que pasamos de no entender el sentido real de los conceptos a entenderlos?

¿Estamos condenados a llegar a acuerdos para la acción sin nunca entendernos del todo?

Este libro comparte dos estrategias distintas a la hora de abordar la clarificación conceptual. La primera, recogida en los capítulos 2 y 3 plantea la construcción de marcos conceptuales congruentes como paso previo a que los mismos sean compartidos por el grupo e inspiren la acción. La segunda, recogida en los capítulos 5, 6 y 7 parte la experiencia en la acción, a partir de la cual se comparten aprendizajes y se plantean aportaciones a la conceptualización. Este segundo grupo representa una aproximación mayoritaria en la literatura de la investigación acción. Sin embargo, la IADT y el Think Tank apuestan por integrar ambas perspectivas entendiendo que los conceptos y marcos teóricos con los que las personas participantes nos acercamos al proceso son parte de nuestra experiencia e influyen en cómo reflexionamos, decidimos y actuamos.

APRENDIZAJES SOBRE LA ACCIÓN

El autor y la autora de este capítulo estamos de acuerdo en que el proceso de investigación acción necesita una definición clara de cómo se interpretará la acción. Estamos también de acuerdo en considerar que la transformación de los marcos mentales con los que las personas participantes interpretan los marcos conceptuales y metodológicos es un tipo de acción.

En este contexto, Xabier plantea que este tipo específico de acción se sitúa en los límites del propio sujeto y se puede “objetivar”²³ a través de diversas externalizaciones, pero, no necesariamente está vinculado al objeto de transformación. Por otra parte, hay acciones donde se visualiza el objeto de transformación que se puede objetivar de distinta forma. Afirma, además, que si la acción se desarrolla sólo en términos del sujeto y no tiene ninguna vinculación con el objeto de transformación esa acción es inútil para el desarrollo de las políticas públicas o en términos de acción colectiva.

Miren parte de la consideración en la IADT de que nuestros marcos mentales son parte del contexto que queremos transformar. Considera, así, que si el objetivo del Think Tank es transformar el ecosistema de las políticas de la DFG y las personas participantes en la deliberación somos parte del ecosistema, la transformación buscada es, en primera instancia, la nuestra. A través de esta llegará después la transformación de la forma en que interactuamos con el entorno y esta interacción transformará formas de trabajo, procedimientos, proyectos y organizaciones. Esta perspectiva no distingue entre sujetos y objetos, sino que considera que las personas participantes en la deliberación hemos sido simultáneamente sujetos y objetos de la transformación.

En este contexto, en opinión de Xabier existen dos problemas: una construcción del conocimiento desvinculado de la acción y una narrativa coherente que identifica la acción como resultado de una reflexión que no es real. Ambos problemas han existido en mayor o menor medida en este proceso. Opina, además, que el conocimiento generado en términos individuales y colectivos que no tiene una conexión con los objetos de transformación puede resultar muy interesante para el crecimiento personal

²³ Una realidad social objetivada se refiere a la forma de hacer las cosas que nos viene dada porque es la forma mayoritariamente aceptada de hacerlas en un grupo.

pero no para la transformación de las políticas públicas. Xabier opina, además, que con frecuencia se construyen narrativas atribuyendo significados a procesos pre-existentes o acciones independientes en los que se explicita que el resultado de la acción obedece a un proceso de generación de conocimiento desde la acción en el que ese conocimiento ha sido capaz de generar una acción transformadora.

En el marco de la autotransformación de las personas participantes como paso inicial de la transformación del ecosistema, Miren interpreta que el autoconocimiento y la toma de conciencia sobre las propias posiciones en torno al problema planteado, aunque todavía en fase subjetiva y no objetivada, son conocimiento vinculado a la acción. En esta línea, la resignificación de experiencias anteriores que nos ayudan a cambiar nuestras actitudes es conocimiento que ayuda a la transformación.

Un ejemplo práctico de este dilema se ha producido a la hora de plantear el estilo de este libro. En el mismo, y de forma más clara en los capítulos experienciales, cada autor escribe desde su propia experiencia, abriendo la puerta no sólo a los hechos, sino también a nuestra vivencia subjetiva del proceso. Xabier no plantea objeciones a las diversas opiniones, ópticas y concepciones subjetivas (siempre enriquecedoras); lo que afirma es que en el proceso de transformación de la acción colectiva se debe de explicitar y objetivar los elementos intersubjetivos²⁴; la muestra de la realidad objetiva no se puede realizar sobre la legitimación de narrativas individuales.

Miren coincide en la importancia de explicitar los elementos intersubjetivos para contribuir a la construcción de una realidad objetivada. Sin embargo, la IADT atribuye legitimidad a las narrativas individuales de las personas participantes siempre que sean personas afectadas por el problema planteado. La voz de cada participante, incluso cuando traslada la vivencia subjetiva del problema abordado, es legítima en un proceso participativo y ayuda a entender una dimensión del problema. El reto desde esta perspectiva no es cómo superar la subjetividad para llegar a la objetividad, sino cómo integrar lo subjetivo y lo objetivo en el proceso de resolución de un problema.

Este debate sostenido durante el proceso nos lleva a plantear de nuevo una serie de preguntas para el futuro:

Preguntas para el debate metodológico del Think Tank: Acción

¿Qué es la acción en un proceso de investigación acción?

¿En qué medida la transformación de un ecosistema pasa por la transformación de cada persona que actúa en el mismo?

¿Cuál es la relación entre las dimensiones objetiva y subjetiva en esta transformación?

De nuevo, los capítulos de este libro nos permiten explorar aproximaciones distintas a la resolución del problema planteado. Los capítulos 2 y 3 se apoyan en la literatura y los marcos teórico-conceptuales para desarrollar propuestas en que los autores plantean su visión del problema, pero lo hacen posicionándose como sujetos que observan el objeto para entenderlo y plantear cómo mejorarlo. Los capítulos 5, 6 y 7 basados en la experiencia plantean también la visión de los autores y autoras, pero lo hacen con un lenguaje en que se sitúan como sujetos y objetos de transformación, acercándonos no sólo a los hechos objetivos del proceso, sino a su vivencia subjetiva de los mismos.

APRENDIZAJES SOBRE LA PARTICIPACIÓN

En un contexto en que un número amplio de participantes hemos deliberado sobre cómo construir una nueva cultura política en Gipuzkoa, otro acuerdo sobre el que hemos trabajado es que es importante utilizar las evidencias objetivas existentes para priorizar unas narrativas del proceso sobre otras a la hora de decidir y actuar.

Xabier aborda este argumento señalando que no todas las narrativas e interpretaciones de las personas participantes tienen el mismo valor y necesitamos una forma de discernimiento que sea más objetiva. Considera que la coexistencia de las distintas narrativas en el proceso realizado es un elemento para mejorar en la metodología o su aplicación. La fundamentación de esta argumentación reside en que algunas narrativas son subjetivas y desvinculadas de la acción mientras que otras narrativas han sido construidas en un proceso de más calidad desde el punto de vista de la comunicación, la cocreación y construcción compartida.

²⁴ La intersubjetividad se construye cuando las personas que interactúan no solo entienden las definiciones de los otros sobre situaciones compartidas, sino que las definen de forma recíproca.

Miren argumenta al respecto que, en el marco de la IADT, si se ha invitado a la deliberación a personas cuya experiencia está vinculada con el problema a resolver, sus narrativas están legitimadas como insumos a la fase inicial de la cogeneración, es decir, todas las narrativas deben ser escuchadas y consideradas. Una de las bases de esta perspectiva son los principios para el diálogo democrático de Gustavsen (2001), quien considera que todas las personas afectadas por el problema abordado deben tener la posibilidad de participar y que un argumento sólo puede ser rechazado tras una investigación, y no, por ejemplo, esgrimiendo que emana de una fuente con legitimidad limitada. Es decir, todas las personas participantes deben poder expresar su perspectiva y el grupo la podrá integrar en el proceso de cogeneración o rechazar, pero sólo tras realizar un contraste con las evidencias disponibles, y no a priori. Así, a partir de estas aportaciones iniciales, y a través del proceso de diálogo, aprendizaje y negociación (no a priori), se va destilando una narrativa del proceso que integra las aportaciones que el grupo considera de más valor y va dejando a un lado aquellas cuyo valor el grupo no reconoce. Este proceso es necesario porque no contamos con indicadores objetivos que permitan a priori medir el valor de las distintas narrativas.

Xabier se opone radicalmente a esta premisa porque considera que hay participantes que construyen visiones y narrativas fuera de la lógica de la interacción grupal y, muy frecuentemente, desvinculado de la acción. La mera participación no legitima la narrativa si esa narrativa no ha sido construida sobre una base metodológica sólida.

El dilema metodológico que se plantea es, por lo tanto, cómo responder a la necesidad planteada desde la política de seleccionar las narrativas de mayor valor mediante una metodología objetiva, cuando la IADT propone un proceso en el que las personas participantes se van influyendo mutuamente a través de sus narrativas en procesos en los que dicha influencia se produce con frecuencia de forma tácita.

Volvemos de nuevo a los capítulos de este libro en búsqueda de un ejemplo de los argumentos anteriores. A través de los capítulos conceptuales, metodológicos y basados en la experiencia, las personas participantes en el proceso de deliberación hemos compartido nuestras narrativas. Esta es una de nuestras formas de participar en el proceso. La pregunta ahora es: ¿son todas las narrativas planteadas en estos capítulos válidas para influir en las decisiones y acciones

futuras? ¿cuáles son los indicadores objetivos que nos ayudarían a posicionar unas ideas como más relevantes que las demás? Finalmente, sobre todo en los capítulos experienciales, se explicitan procesos de aprendizaje en que los demás participantes, a través de la deliberación compartida, han influido en los planteamientos realizados. ¿Podríamos entender que las narrativas que son explícitamente resultado de la interacción representan mejor la perspectiva del grupo?

Basándonos en estas reflexiones, planteamos otras tres preguntas sobre los dilemas metodológicos encontrados que esperamos poder empezar a responder en el futuro:

Preguntas para el debate metodológico del Think Tank: Participación

¿Son las narrativas de todas las personas participantes en el proceso legítimas?

¿Cómo medimos el valor de las distintas narrativas para elegir las mejores?

¿Cómo se va destilando la narrativa compartida partiendo de las narrativas de cada participante?

CONCLUSIONES

Este capítulo recoge, por una parte, el marco metodológico de la investigación acción para el desarrollo territorial (IADT) acordado entre responsables políticos del Think Tank y el equipo de investigación antes de iniciar la andadura del Think Tank. Es un marco sobre el que existía consenso tras el debate conceptual inicial. Sin embargo, su aplicación ha generado dudas que hemos recogido en torno a los tres ejes centrales de esta metodología (la reflexión, la acción y la participación).

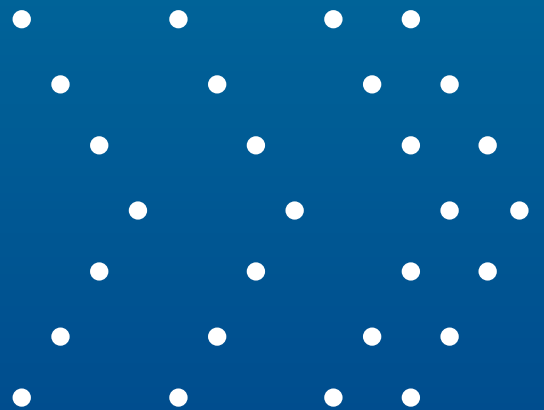
El debate reflejado en la segunda parte de este capítulo es el resultado de destilar un proceso de diálogo continuado entre septiembre de 2019 y febrero de 2022 a través del cual se han ido contrastando distintas perspectivas y tomando un importante número de decisiones sobre qué planteamientos llevar primero al equipo de dirección del Think Tank y, a través de este, a los grupos de deliberación. Tras este intenso proceso de aprendizaje, el proceso de escritura del libro ha servido para afinar las preguntas que queremos plantear para el futuro, no para responderlas. Consecuentemente,

nuestras conclusiones son las preguntas que hemos planteado al final de las tres secciones en que hemos estructurado nuestra reflexión. Nuestra intención es abrir ahora una nueva etapa en el Think Tank en la que combinaremos nuestras experiencias con los debates en el ámbito de las metodologías de investigación acción para ir construyendo las respuestas a estas preguntas.

REFERENCIAS

- Carr, W. y Kemmis, S. (1986). *Becoming critical: Education, knowledge and action research*. Londres: Routledge Falmer.
- Delantray, G. and Strydom P. (2003). *Philosophies of social science*. Maidenhead: McGraw-Hill.
- Gustavsen, B. (2001). *Theory and Practice: The Mediating Discourse*. En P. Reason y H. Bradbury (Eds.), *The Handbook of Action Research*. Thousand Oaks (California): Sage, pp. 17-26.
- Karlsen, J. (2007). *The Regional Role of the University. A Study of Knowledge Creation in the Agora between Agder University College and Regional Actors in Agder*. Tesis en la NTNU. Trondheim: Universidad Noruega de Ciencia y Tecnología.
- Karlsen, J. y Larrea, M. (2015). *Desarrollo Territorial e Investigación Acción. Innovación a través del diálogo*. Bilbao: Publicaciones Deusto.
- Karlsen, J. y Larrea, M. (2021). *Action research as a methodology for the construction of territorial leadership* in M. Sotarauta and A. Beer (Eds.) *Handbook on City and Regional Leadership*. Cheltenham: Edward Elgar, 324-343.
- Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension*. Nueva York: Doubleday.
- Ryle, G. (1949). *The Concept of Mind*. Chicago (Illinois): University of Chicago Press.

PARTE III
EXPERIENCIAS
PRÁCTICAS



INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN:

Etorkizuna Eraikiz como motor de innovación endógena

GORKA ESPIAU

Los tres capítulos que conforman esta sección del libro comparten tres experiencias de transformación del ecosistema de las políticas de la Diputación Foral de Gipuzkoa a través de la deliberación en el Think Tank. Se trata de tres experiencias prácticas, y los aprendizajes compartidos son aprendizajes desde la experiencia. Siendo esto así, esta introducción a la sección plantea que los tres capítulos comparten un marco conceptual. Se trata del marco que Etorkizuna Eraikiz propone no sólo para estos tres casos, o el Think Tank, sino el conjunto de la iniciativa; el cual se conceptualiza aquí como un marco de innovación endógena.

Los procesos de concertación local son la base sobre la que se sostienen las redes de colaboración y se materializan en acuerdos, de carácter formal o informal, establecidos entre agentes socioeconómicos públicos o privados con objetivos que responden a intereses comunes. La experiencia de Etorkizuna Eraikiz confirma que los vínculos que se desarrollan entre los actores se sustentan en la "proximidad geográfica y cultural" (Pichierra, 2002), en la existencia de un clima de confianza mutua (capital social) y en el desarrollo de sentimientos de identidad colectiva. Este sistema de articulación tiene fundamentalmente una "naturaleza endógena". La innovación exógena (que viene de fuera) tiene dificultades para integrarse en la cultura local y puede tener efectos negativos como el aumento de la desigualdad, la precariedad laboral o la extracción de talento en el espacio en el que actúa.

Etorkizuna Eraikiz nos ha permitido comprobar el carácter contextual y deliberativo de la construcción de valores (Lynch, 1981), por este motivo fracasan las soluciones que tratan de replicar procesos de innovación que han funcionado en otros contextos pero que son ajenos a las dinámicas sociales y culturales locales. "Competitividad", "igualdad social" o "democracia" tienen significados diferentes en función del territorio y la cultura local. Los modelos de innovación tradicionales no nos sirven para

evaluar procesos de transformación socio-económica en situaciones muy diversas. No es lo mismo un proceso de estas características en un contexto económico industrial, en uno rural o en el que exista un conflicto violento.

Los procesos de innovación y transformación territorial son siempre únicos, porque deben ser desarrollados y desplegados en un contexto cultural determinado. Por estos motivos, los procesos de innovación endógena como Etorkizuna Eraikiz se construyen y evalúan junto a los agentes claves del territorio y generan condiciones de validación contextual en lugar de apelar a métricas estandarizadas de eficiencia. Es desde esta perspectiva como deberíamos considerar la evaluación de iniciativas como las presentadas en esta sección.

Etorkizuna Eraikiz nos permite afirmar que es posible generar procesos de innovación transformadores. Estos procesos incluyen necesariamente espacios de creatividad colectiva (Moulaert et al., 2005) conectados con las dinámicas culturales locales. Es lo que muchos autores denominan el marco teórico de los bienes comunes (OSTROM, 1965).

Con este objetivo, Etorkizuna Eraikiz ha incorporado una perspectiva de sistema complejo en el que se ha tenido en cuenta el marco institucional (nivel y capacidad de autogobierno) y la coordinación descentralizada dentro del sistema (transformación entendida como movimiento).

Etorkizuna Eraikiz hace hincapié en el valor económico, político y, sobre todo, social de la acción colectiva para la transformación territorial en situaciones de complejidad. Con este objetivo, esta infraestructura trata de "estimular el debate y la experimentación práctica sobre los posibles caminos futuros como medio para promover la justicia social" (Calhoun, 1995). Estos nuevos modelos de transformación territorial impulsan una democracia deliberativa, participativa y

que tiene en cuenta las dinámicas culturales locales, así como una actitud proactiva y emprendedora del ámbito público (Mazzucato, 2019). Haciéndonos eco de las tesis de Castells (2017) debemos recurrir a prácticas alternativas que “evolucionen con la diversidad cultural, la tecnología y las instituciones en una sociedad que cambia rápidamente”.

En contraste con los modelos de innovación jerárquica, Etorikizuna Eraikiz proponen nuevas políticas sociales y económicas construidas como procesos de innovación colaborativa (Feldman, Lowe, 2018). Desde esta perspectiva, las políticas públicas dejan de estar en las manos exclusivas de expertos, para desarrollar procesos de construcción colectiva. Los tres capítulos de esta sección sirven de ejemplo para entender cómo se pueden abordar este tipo de procesos.

En la línea en la que apuntan Huguenin y Jeannerat (2017), Etorikizuna Eraikiz considera la innovación como un proceso deliberativo y de cocreación mucho más complejo. Más allá de las teorías tradicionales de innovación y competitividad, este Think Tank plantea ampliar la mirada para abordar la dinámica compleja, multidimensional y multinivel de la innovación que está en juego en la transformación de la economía y la sociedad hacia nuevos escenarios de desarrollo sostenible.

Etorikizuna Eraikiz propone indagar en los nuevos valores de la sociedad, traducirlos en soluciones sociales, económicas y tecnológicas y hacerlos valiosos para el conjunto del territorio. Los proyectos piloto y demostradores que tratan de generar nuevas políticas de transición a escenarios de sostenibilidad pueden ser interpretados como espacios experimentación en los que conectar los nuevos valores que están operando en una sociedad determinada (no necesariamente predeterminados por la innovación), con procesos de cocreación de y que involucran a una gran variedad de actores. Esa naturaleza experimental es lo que define a las tres experiencias presentadas a continuación.

Al centrarse en el propósito de la transición hacia la sostenibilidad en lugar de los factores que contribuyen a ella, el enfoque de las políticas de “valoración” ofrece nuevas perspectivas para la innovación social (Huguenin, Jeannerat, 2017).

Los procesos de innovación endógena como Etorikizuna Eraikiz operan como una plataforma de Innovación Social que tiene como objetivo: (1) entender más profundamente las dinámicas sociales, (2) traducirlos en soluciones sociales y tecnológicas, (3)

haciendo que esas soluciones sean valiosas desde una perspectiva de desarrollo humano sostenible. Estas nuevas políticas para la generación de valor social, consideran la experimentación como una herramienta crucial para la innovación.

Tal y como muestran los casos presentados, este proceso de generación de valor está directamente relacionado con el contexto y con una estrategia de innovación deliberativa, adaptativa y basada en el territorio. Además, contribuye a superar uno de los principales defectos de la innovación tradicional, que interpreta la acción colectiva como forma espontánea y casi siempre marginal (Engle, Slade, 2018).

Etorikizuna Eraikiz se ha centrado en crear proactivamente las condiciones para alternativas críticas, construyendo gradualmente coherencia y estructura a través de la experimentación (portafolios de innovación) y la integración de diferentes agendas (apoyos económicos, políticos o sociales).

En resumen, Etorikizuna Eraikiz nos ayuda a entender el potencial de la gobernanza colaborativa como expresión de las dinámicas sociales y culturales existentes; de la autogestión de los recursos comunes en un sistema complejo y policéntrico; y del emprendizaje público como un esfuerzo cooperativo. Los tres capítulos que conforman esta sección muestran experiencias incipientes de gobernanza colaborativa así entendida.

CAPÍTULO 5

Una experiencia de conexión de la deliberación del Think Tank a la transformación del programa Aurrerabide de la DFG

EVA SÁNCHEZ-CAMBRA
EIDER MENDOZA
SEBASTIÁN ZURUTUZA
GOIZEDER MANOTAS
ANDER ARZELUS

INTRODUCCIÓN

En este capítulo recogemos la experiencia de cuatro miembros de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) y dos investigadoras de Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad. El trabajo en equipo para aprender en la acción sobre los conceptos debatidos en el grupo de deliberación tuvo lugar entre noviembre de 2020 y junio de 2021. La escritura compartida de este capítulo ha dado cierre al proceso.

Las personas involucradas somos las siguientes y durante el tiempo que hemos trabajado juntos ostentamos los cargos que siguen: Eider Mendoza, Diputada de Gobernanza de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Goizeder Manotas, directora de Servicios e Innovación y Transformación de la Administración, perteneciente al Departamento de Gobernanza que lidera Eider Mendoza. Sebastian Zurutuza, director de Estrategia del Gabinete del Diputado General. Ander Arzelus, jefe de servicio de Etorkizuna Eraikiz al inicio del proceso, pasó a ser asesor de Acción Exterior del Diputado General al final del mismo. Finalmente, Ainhoa Arrona, investigadora de Orkestra, comenzó facilitando el proceso y Eva Sánchez, investigadora predoctoral en Orkestra, lo facilitó después.

Todos juntos, hemos respondido al compromiso que adquirimos en el grupo de deliberación: experimentar a partir del conocimiento cogenerado en el Think Tank. Centramos nuestro trabajo en Aurrerabide -modelo de gestión avanzada, que la Diputación Foral de Gipuzkoa está implantando en la organización-. Mediante este proceso hemos dado una respuesta al objetivo genérico del Think Tank: hemos intentado trasladar los aprendizajes del grupo de una nueva cultura política del Think Tank al ámbito del proceso de transformación de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Al hacerlo, y siguiendo los principios básicos de la investigación acción, hemos contribuido en la búsqueda de soluciones a un problema, que en este caso fue buscar formas de impulsar el uso e integración de herramientas para la buena gestión en la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Para poder compartir nuestra experiencia, hemos estructurado este capítulo como sigue. En el siguiente apartado presentamos Aurrerabide, que ha sido nuestro espacio de experimentación. A continuación, exponemos la metodología de trabajo que hemos implementado, la investigación acción para el desarrollo territorial. Después explicamos detalladamente cómo lo hicimos en la descripción del proceso, que consta de tres ciclos. Hemos combinado la descripción con un análisis detallado de la forma en la que hemos vinculado la reflexión y la acción en cada ciclo. Posteriormente, recogemos los aprendizajes realizados durante el proceso. Para finalizar el capítulo, realizamos una síntesis de los resultados obtenidos.

El contenido de este capítulo se basa en las minutas de las reuniones mantenidas en el grupo de trabajo y en las memorias y documentos de trabajo del grupo de deliberación sobre nueva cultura política de Etorkizuna Eraikiz Think Tank. Las memorias y los documentos de trabajo son públicos y están accesibles en: <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizunaeraikiz/biblioteca-nueva-cultura-politica>



Nuestro espacio de experimentación: Aurrerabide

Elegimos el despliegue de Aurrerabide a todos los departamentos de la Diputación Foral de Gipuzkoa como espacio de experimentación. Tomamos esa decisión porque sus objetivos son óptimos para experimentar. Especialmente el relativo al despliegue de la cultura de la Gestión Avanzada y de la Innovación en la Diputación Foral.

Aurrerabide es el modelo de gestión avanzada por el que ha optado la Diputación Foral de Gipuzkoa y su fin último es contribuir al Buen Gobierno. Sirve de paraguas de los instrumentos de mejora de la gestión que contribuyen a una gestión coherente y eficaz para lo que ofrece herramientas de planificación, evaluación y rendición de cuentas. Dadas las herramientas que ofrece, Aurrerabide tiene un impacto en la transformación digital de la administración pública.

Para la extensión de Aurrerabide se toman en cuenta los aspectos clave de una buena gestión (estrategia, ciudadanía, personas, sociedad, innovación y resultados) y se establecen herramientas para cada uno de ellos. Estas herramientas pretenden dar respuesta a los retos que cada aspecto clave de una buena gestión presenta.

El proceso de implantación de Aurrerabide consiste en que cada departamento de la Diputación Foral adapte las herramientas a sus necesidades. La forma de hacerlo es presentar unos compromisos mínimos y asumibles que deben suponer, al menos, un paso adelante en la adaptación de las herramientas introducidas en los departamentos. El objetivo de estos compromisos es extender la cultura de la gestión avanzada e innovación en todos los departamentos y direcciones. Para ello el modelo se evalúa y contrasta periódicamente.

En la Diputación Foral, la Dirección de Servicios e Innovación y Transformación de la Administración gestiona el proyecto. Goizeder Manotas, la directora, explicitaba lo siguiente: "Confirmando que todo lo aprendido dentro del Think Tank sea de plena utilidad y enriquezca el proceso, en nuestra Dirección consideramos que es un buen proyecto de experimentación". El resto del grupo estuvimos de acuerdo con ella y lo explicitamos en el grupo de deliberación del Think Tank: "[los integrantes del grupo] han identificado el proyecto en el que van a trabajar en conjunto y han acordado trabajar en él la capacidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa para el trabajo conjunto. Han seleccionado el proyecto Aurrerabide".

Para poder pasar a la acción fue necesario definir un problema que abordar. El problema concreto de Aurrerabide que decidimos abordar fue la "dificultad para implantar el modelo a nivel departamental y la falta de utilización de herramientas para la buena gestión y la falta de integración de herramientas para la buena gestión".

Así empezamos a trabajar en equipo: definimos nuestros roles

Tras definir nuestro espacio de experimentación, el siguiente paso que dimos fue establecer los roles que cada participante cumpliría durante el proceso. Lo hicimos siguiendo una de las aportaciones de Manuel Villoria, catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad Rey Juan Carlos, y en respuesta al ejercicio planteado por Miren Larrea en su rol de facilitación del proceso del grupo de deliberación. Los roles establecidos fueron los siguientes:

- "Eider Mendoza se encargará de la interlocución con los diputados.
- Goizeder Manotas se encargará de la interlocución con los directores de los departamentos.
- Sebastián Zurutuza servirá de apoyo a la interlocución de Eider y Goizeder y, además, se encargará de identificar aprendizajes extrapolables a otros proyectos.
- Ander Arzelus apoyará a Sebas en sus funciones y ofrecerá la visión interna de la Diputación Foral en lo que respecta a la identificación de las inercias y debilidades".

No se recogió el rol de la investigadora facilitadora, pero este se desarrolló siguiendo el modelo cogenerativo de la investigación acción para el desarrollo territorial compartido en el capítulo 4 de este libro.

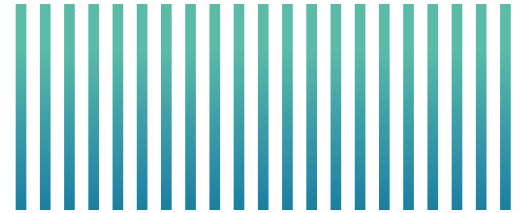
En este capítulo compartimos nuestra experiencia de transformación a través de tres secciones distintas. En la primera explicamos cómo interpretamos la metodología de investigación acción para dar continuidad en Aurrerabide al camino iniciado en el grupo de deliberación. En la segunda trasladamos nuestro proceso paso a paso, centrándonos en explicar cómo conectamos reflexión y acción. En la sección final compartimos nuestros aprendizajes del proceso y los resultados cogenerados.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

Al pasar de la deliberación a la acción, la persona facilitadora del proceso, Eva, planteó tomar como referencia metodológica el modelo de cogeneración planteado en el capítulo 4 de este libro. Más concretamente, nuestro proceso se centró en la parte del modelo que plantea la praxis (ver figura 1). Consiste en ciclos cortos de reflexión y acción que se retroalimentan. Una de las características de la praxis tal y como la plantea la investigación acción para el desarrollo territorial es que se combinan en el proceso tres tipos de conocimiento:

- a] El conocimiento de los campos disciplinares vinculados al problema abordado, que tomamos de los procesos de deliberación del Think Tank. Por una parte, en las sesiones de deliberación participaron expertos invitados; por otra, se congregan actores relevantes del ecosistema de Etorikizuna Eraikiz. Su conocimiento enriqueció nuestro proceso: amplió nuestra visión de las condiciones que rodean la creación de una nueva cultura política.
- b] El conocimiento de proceso, que en forma de conocimiento metodológico se integró a través de la práctica de la facilitación por parte de Eva.
- c] El conocimiento experiencial, que trajeron al proceso Eider, Sebas, Goizeder y Ander a raíz de su experiencia anterior y presente en Aurrerabide y otros proyectos de gobernanza colaborativa.

Figura 1. Extracto del modelo de cogeneración de la Investigación acción para el desarrollo territorial (Karlsen y Larrea, 2015, p. 98) en el que se explicita la praxis: los ciclos cortos de reflexión-acción.



DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

Como se ha explicado en la introducción, lo primero que hicimos al constituir el grupo fue tomar dos decisiones determinantes: a qué nos íbamos a dedicar y qué íbamos a hacer cada uno. Una vez definimos ese primer marco de trabajo en colaboración estuvimos preparados para trabajar el problema en toda la profundidad que permitía el corto período de experimentación durante el que se desarrolló esta iniciativa.

El recorrido que hemos realizado ha atravesado tres ciclos de reflexión y acción, que describimos a continuación.

Primer ciclo — Acordamos las bases metodológicas del trabajo en equipo

a] Aunamos las perspectivas del grupo sobre el problema

En el grupo de deliberación del Think Tank, Angela Hanson —responsable de innovación del Observatorio OPSI de la OCDE— propuso analizar en profundidad la creación de una nueva cultura política mediante un análisis causal por niveles. Trajimos ese análisis al contexto de Aurrerabide.

El análisis causal por niveles que realizamos reveló dos tipos de causas sistémicas que inciden directa e indirectamente en el uso de Aurrerabide en la Diputación Foral (ver Figura 2). Son (1) las resistencias estructurales y de cultura institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa (2) las resistencias relacionadas específicamente con Aurrerabide. Las causas han sido categorizadas para facilitar la comprensión del caso.

Tabla 2. Síntesis de las causas sistémicas que inciden en la falta de utilización de Aurrerabide.

Resistencias estructurales y de cultura institucional	Resistencias específicas relacionadas con Aurrerabide
La comunicación interna no es suficiente para implicar a las personas en nuevas iniciativas.	La importancia de trabajar con herramientas corporativas como Aurrerabide no está integrada.
La organización y las personas que la componen trabajan de forma jerárquica: la estructura de silos está enraizada.	Aurrerabide no se ha contextualizado convenientemente.
Se trabaja en función de un procedimiento y calendario que hay que cumplir.	No se ha compartido la herramienta hasta que no se ha definido y cerrado.
Los procesos transversales no se ven útiles: no hay una visión común y hay resistencia al cambio.	No se han identificado los facilitadores adecuados.

Fuente: Elaborado a partir del acta de la reunión del 25 de noviembre de 2020.

El análisis sirvió para que construyéramos una comprensión compartida del problema. Cada cual compartió su visión y las conjugamos todas en la versión final. De esta manera, generamos una visión compartida del problema.

A continuación, definimos los siguientes pasos a dar para generar mejoras en relación con los problemas acordados: (1) trabajar la implicación política y de los/as directores/as de los departamentos, (2) escalonar el proyecto en cada departamento y (3) innovar en la metodología para crear la red de personas colaboradoras para lo que se decidió crear un grupo con las personas facilitadoras de cada departamento.

También fijamos unos resultados esperables: “(1) dar continuidad a Aurrerabide, (2) recoger información que ayude a adaptar la herramienta, (3) experimentar y aprender una nueva forma de trabajar, (4) identificar personas que promuevan la colaboración y el avance en ese tipo de formas de trabajo, (5) realizar aprendizajes sobre la promoción de herramientas transversales en la Diputación Foral”.

b] Definimos nuestra forma de trabajar: la gobernanza colaborativa

Tan importante como definir los objetivos es definir de qué forma se trabajará para conseguirlos. Eso es lo que hicimos después. En línea con las reflexiones que se estaban haciendo en el grupo de deliberación, decidimos que la implantación de Aurrerabide debía ser exponente de las formas de

trabajo propias de Etorikizuna Eraikiz: la transversalidad y la promoción de una inteligencia colectiva.

Por lo tanto, escogimos la gobernanza colaborativa como forma de trabajo principal. Esta decisión se basó en la experiencia de Sebastián y Ander que durante años han trabajado de esta forma en el marco de las iniciativas del Laboratorio para el Desarrollo Territorial. Ellos han comprobado que es idónea para la colaboración de diferentes equipos de trabajo dentro de la Diputación Foral.

Debatimos sobre los elementos básicos de la gobernanza colaborativa. Observamos que las relaciones de confianza son el principal elemento tractor para el trabajo en colaboración. La implantación de Aurrerabide es un trabajo que se realiza entre personas. Previmos que, probablemente, aparecerían dificultades como la resistencia al cambio de algunas personas, o la necesidad de reconocimiento de las personas participantes. Por esa razón, consideramos necesario desarrollar un liderazgo que permitiera realizar una gestión emocional y no sólo técnica. Decidimos que necesitamos una visión del liderazgo alejada de los planteamientos jerárquicos típicos de las instituciones burocráticas.

Definimos el liderazgo relacional como forma de liderazgo principal. Lo hicimos así porque tenemos el convencimiento de que la rigidez en las relaciones jerárquicas verticales no es compatible con la gobernanza colaborativa. Sin embargo, fuimos realistas y asumimos que el impulso de la gobernanza colaborativa

se realiza en una institución con estructuras jerárquicas imperantes. Por ello, nos pareció importante destacar el compromiso político con la implantación de Aurrerabide. Tanto el Diputado General de Gipuzkoa como la diputada de Gobernanza apoyan la iniciativa y se comprometen con ella. Podría parecer baladí, pero se trata de un elemento muy importante: las decisiones políticas marcan el rumbo de los objetivos de los departamentos.

Finalmente, definimos la figura de las personas facilitadoras como esencia del proyecto. Serán las personas que ayudarán la implementación del proyecto en cada departamento de la Diputación Foral. Decidimos centrarnos en ello porque, tras analizar las propuestas de Costamagna y Larrea (2017), entendemos que son de ayuda ante situaciones complejas, como es el caso de Aurrerabide.

c] Vinculación del conocimiento y la acción: el conocimiento de proceso en la acción

En este primer ciclo de reflexión acción hemos partido del conocimiento que teníamos sobre el problema, nuestro conocimiento experiencial. Partiendo de este conocimiento hemos delimitado un espacio de mejora, que no es otro que responder las necesidades de Aurrerabide: formarse como personas facilitadoras y formar una comunidad de personas facilitadoras. Esta delimitación se entiende como una pequeña acción, que nos ha permitido volver a la reflexión en un punto más avanzado del proceso. La siguiente reflexión ha tenido que ver con la definición de los pasos a dar y los elementos que componen la forma de trabajar elegida: la gobernanza colaborativa.

Al tomar estas decisiones hemos establecido las bases del trabajo conjunto: un objetivo común, una forma de trabajo y un lenguaje compartido. Por lo tanto, es posible decir que hemos cogenerado conocimiento de proceso en la acción (Karlsen, 2007; Karlsen y Larrea, 2015).

Segundo ciclo — Realizamos una conceptualización de figuras clave para la acción: el rol de las personas facilitadoras

a] Hicimos una definición operativa de las personas facilitadoras de Aurrerabide

En este segundo ciclo de trabajo dedicamos dos sesiones a consensuar la definición operativa del término personas facilitadoras de Aurrerabide. Siguiendo a Karlsen y Larrea (2015), realizamos esta definición operativa para poder avanzar en el proceso, siendo

conscientes que nuestra visión de la facilitación, de acuerdo con nuestra experiencia en el Laboratorio para el Desarrollo Territorial, podía ser de ayuda en el proceso. Por eso, se trata de una definición que responde únicamente a los fines de la implantación de Aurrerabide.

No obstante, que la definición tenga un valor instrumental y específico del contexto de Aurrerabide no significa que no hayamos recurrido a fuentes académicas para realizarla. Utilizamos la conceptualización de facilitación de Costamagna y Larrea (2017) y la adaptamos a nuestro contexto. Así, definimos las funciones y las capacidades de las personas facilitadoras con el fin de crear un perfil que nos permitiera identificarlas más fácilmente en los departamentos. El resultado fue el siguiente:

“Definición operativa de la persona responsable de las políticas en clave facilitadora:

Funciones: Ayudará al Departamento de Gobernanza a:

- Generar espacios de diálogo.
- Construir una visión compartida sobre Aurrerabide y establecer objetivos dentro de su departamento.
- Gestionar las situaciones de conflicto que surjan alrededor de Aurrerabide.
- Generar relaciones de confianza tanto dentro de su departamento como entre departamentos.
- Trabajar la conexión interdepartamental en relación con las necesidades del proceso de implantación de Aurrerabide.
- Generar capacidades colectivas en la acción promoviendo las conexiones entre la teoría y la práctica y la reflexión y la acción.

Capacidades de la persona responsable de las políticas facilitadoras:

- Tener legitimidad en la organización, ser capaz de involucrar a las personas en el proyecto.
- Tener una visión general del proyecto, mente clara y flexibilidad.
- Capacidad de gestionar la diversidad en los grupos.
- Capacidad de llevar a cabo reflexiones sobre el proceso.

- Conocer muy bien el proceso y responsabilizarse de su puesta en marcha.
- Capacidad de adaptar Aurrerabide a las necesidades del Departamento.
- Capacidad de generar relaciones de confianza.

b] Trasladamos el conocimiento que generamos al grupo de deliberación

En el grupo de deliberación, que seguía su curso en paralelo a nuestro experimento en Aurrerabide, el día 17 de febrero de 2021 debatimos sobre la metodología de trabajo. La reflexión que resume el debate es la siguiente: “Lo que nos vale es el conocimiento que entra en diálogo con lo que tenemos que hacer”. En dicha sesión acordamos realizar una contribución al trabajo conjunto sobre la nueva cultura política por parte de cada grupo en los que nos hemos dividido en el apartado del Think Tank sobre nueva cultura política. El objetivo específico que asumimos nosotros fue conectar los conocimientos que se estaban creando con el proceso de aprendizaje de Aurrerabide, puesto que percibíamos que no dedicábamos tiempo suficiente a compartirlos.

Cuando llegó nuestro turno, presentamos el trabajo realizado: la iniciativa de implantación de Aurrerabide y la definición operativa de las personas facilitadoras del mismo. Además, para facilitar la deliberación, compartimos no sólo nuestro conocimiento práctico, sino también algunos marcos conceptuales que nos habían inspirado. Más concretamente, presentamos un marco sobre la complejidad basado en Snowden y Boone (2007). El marco expresa que existen tres tipos de situaciones: simples, complicadas y complejas. Las soluciones para las situaciones simples son evidentes para todos/as y pueden solucionarse con una decisión. Sólo es necesario que alguien con legitimidad para decidir decida. En situaciones complicadas es difícil encontrar una solución tan evidente, porque habría distintas posibilidades, pero estas soluciones son alcanzables a través de conocimiento experto. Estos problemas se pueden solucionar recurriendo a personas expertas que estudien el caso y propongan la solución más conveniente. En las situaciones complejas conviven tantos factores contrapuestos e interdependientes que es imposible encontrar una solución evidente o racional adecuada. En estos casos, el conocimiento experto no es suficiente y se requieren -entre otros recursos- procesos de negociación para encontrar una solución.

Nuestro objetivo en la sesión era realizar un aporte desde el conocimiento que habíamos cogenerado mediante

nuestro trabajo grupal. Por eso, lanzamos la reflexión proponiendo una hipótesis de trabajo: “crear una nueva cultura política es un reto muy complejo”. “Dado que la transformación de la cultura política es un problema complejo, se necesitan facilitadores para gestionarlo”. A continuación, lanzamos dos preguntas a responder en pequeños grupos: (a) ¿Qué tipo de problema es la construcción de una nueva cultura política (simple, complicado o complejo)? (b) ¿Qué tipo de soluciones debemos definir (“orden y mando”, basadas en el conocimiento experto o basadas en la facilitación)?

Una vez recogidas las aportaciones de la deliberación, las mismas se sintetizaron en la Tabla 2. Esta tabla permite ir articulando en los distintos proyectos la relevancia del liderazgo político que puede decidir sobre problemas simples sin necesidad de colaborar con otros agentes; los expertos, que tienen un papel relevante en acompañar al liderazgo político en la resolución de problemas complicados y las personas facilitadoras, que son necesarias cuando el proceso es complejo. Al converger los conocimientos de los distintos grupos del Think Tank, enriquecemos la visión desde la que opera la Nueva Cultura Política”

Fuente: Elaborado a partir de las reflexiones realizadas en el grupo de deliberación sobre Nueva Cultura Política de Etorkizuna Eraikiz Think Tank el día 14 de abril de 2021 y validado en la sesión de trabajo del 05-12-2021.

Los aprendizajes de Aurrerabide, llevados al grupo de deliberación permitieron elaborar la idea de que la construcción de una nueva cultura política es una situación principalmente compleja con un matiz: en la construcción de una nueva cultura política existen situaciones simples, complicadas y complejas que se entrelazan. Así, trajimos el marco de Snowden y Boone al contexto del proceso. Identificamos ejemplos para ilustrar cada tipo de situación y articulamos posibles soluciones junto con unos resultados esperables para cada una y los roles determinantes para las mismas.

A la hora de responder a situaciones simples, destacamos la necesidad de una voz líder en el proceso. Hablamos de una persona democráticamente legitimada (una figura política) para tomar decisiones. Esta persona tiene una visión general del proceso. Comprende profundamente las raíces, los objetivos y las razones de este. Gracias a esta figura, el proceso debería ser creíble y coherente.

Para responder a situaciones complicadas como la de la generación de una inteligencia colectiva, hicimos una definición operativa del conocimiento

experto: no se circunscribe sólo al saber académico. Determinamos que es necesario combinar conocimiento experto, conocimiento de proceso y conocimiento experiencial para obtener una visión completa y un tratamiento integral de la nueva cultura política.

Como situación compleja expusimos que no existe una única forma de construir una nueva cultura política. Destacamos la relevancia del rol de las personas facilitadoras para contribuir a resolver esta situación. Basándonos en la definición operativa de facilitación que presentamos, definimos a la persona facilitadora de la construcción de una nueva cultura política. Esta figura es determinante para plasmar continuamente la complejidad del proceso y dotarlo de relaciones basadas en la confianza. Posibilita crear una vía para responder a la complejidad de forma conjunta.

Definimos como facilitadora de la construcción de una nueva cultura política a una persona que ejerce un liderazgo relacional. Es legitimada en el proceso gracias a su transparencia y credibilidad con las personas participantes. Es una persona que comprende profundamente el proceso. Tiene una visión estratégica y creativa de éste. Además, gestiona las relaciones entre las personas, creando y dinamizando espacios de diálogo. También gestiona los conflictos que surgen.

Al realizar este ejercicio en el grupo de deliberación, dotamos al reto de crear una nueva cultura política de tres roles clave. Asimismo, el proceso de implantación de Aurrerabide es más rico: ampliamos la definición de persona facilitadora. Ahora las personas facilitadoras de Aurrerabide también tendrán características que coadyuven a la creación de una nueva cultura política. Esta mutua influencia entre el trabajo para mejorar Aurrerabide y la deliberación del Think Tank sirve de botón de muestra para entender cómo Etorikizuna Eraikiz Think Tank puede aportar valor a los proyectos de Etorikizuna Eraikiz.

c] Vinculación del conocimiento y la acción: conocimiento accionable

En este segundo ciclo la reflexión y la acción, entendida como las pequeñas decisiones que se han ido tomando en torno a Aurrerabide han generado definiciones que son, a la vez, criterios para el desarrollo del programa. Así, ahora hemos dado un importante primer paso para identificar personas facilitadoras en los diferentes departamentos de la Diputación Foral. Por otro lado, en el grupo de deliberación sobre nueva cultura política hemos identificado roles clave para la gestión

de situaciones simples, complicadas y complejas. Ahora podemos identificar y designar estos roles.

Tercer ciclo – Buscamos cómo responder las necesidades de las personas facilitadoras de Aurrerabide y dimos continuidad al proyecto fuera del Think Tank

a] Detectamos que las personas facilitadoras de Aurrerabide necesitan formación y apoyo

Continuamos el proceso en el grupo de trabajo de Aurrerabide. Goizeder compartió una actualización del estado de la iniciativa en la siguiente sesión de trabajo. Indicó que los departamentos ya habían designado a una persona facilitadora. También expuso dos temas centrales respecto a las personas facilitadoras de Aurrerabide: (1) la necesidad de formación en facilitación y (2) la intención de generar una comunidad de personas facilitadoras de Aurrerabide .

Discutimos las distintas configuraciones que la formación podría tener y decidimos trabajar el marco de las Comunidades de Práctica (Wenger, 1998; Wenger et al., 2002) en la siguiente reunión del grupo. Asimismo, acordamos invitar a Miren Estensoro, investigadora senior en Orkestra, a la siguiente reunión para compartir su experiencia en la formación de facilitadores en el proyecto Bilbao NextLab .

De acuerdo con esos temas desarrollamos la última sesión del proceso. Miren Estensoro explicó las diferentes experiencias en la formación de facilitadores que tienen ella y su equipo. También mencionó herramientas útiles. Asimismo, Eva introdujo la teoría de las comunidades de práctica y sus bases.

b] Decidimos trasladar el proceso a otros espacios de la Diputación Foral

En esa misma sesión, en consonancia con el cierre de ciclo del grupo de deliberación sobre nueva cultura política y los cambios metodológicos propuestos para la nueva fase, cerramos el proceso como parte del Think Tank para pasarlo a otros espacios de cogeneración de la Diputación Foral.

Finalmente, se dará continuación al proceso relatado en este capítulo en dos partes. Por un lado, en el marco de Gipuzkoa Lab de Etorikizuna Eraikiz, se ha lanzado un proyecto experimental orientado a la transformación interna de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Por otro lado, en la nueva fase metodológica

propuesta para el Think Tank existe un apartado orientado a la puesta en marcha de acciones orientadas a la mejora de la organización interna.

c] Vinculación del conocimiento y la acción: conocimiento experiencial en la acción

En este tercer ciclo hemos partido de la acción (la actualización del proceso de Goizeder) para identificar nuevas necesidades. Hemos informado esas necesidades gracias a los aportes de Miren y Eva. Hemos transformado de nuevo en acción ese conocimiento al decidir continuar el proceso en otro espacio independiente del Think Tank. El resultado ha sido la cogeneración de conocimiento experiencial en la acción. Hemos valorado el aprendizaje realizado tan positivamente que queremos continuar trabajando en conjunto fuera del contexto del Think Tank. Este último elemento de cohesión del grupo que genera impacto fuera de los límites formales del proyecto es lo que se denomina conocimiento colectivo en la acción (collective knowing) en la investigación acción para el desarrollo territorial y es un elemento importante para entender cómo se puede construir una nueva cultura política basada en la gobernanza colaborativa.

El caso permite también entender cómo se puede conjugar conocimiento experiencial (la necesidad detectada por Goizeder) con conocimiento experto (la literatura sobre comunidades de práctica) y experiencial externo (la experiencia de la investigadora Senior de Orkestra, Miren Estensoro, en Bilbao NextLab).

APRENDIZAJES

Un elemento transversal del proceso que estamos describiendo es el aprendizaje. En este apartado sintetizamos los aprendizajes que hemos realizado durante el tiempo que hemos trabajado juntos.

Hemos cogenerado un lenguaje común. Lo hemos hecho definiendo nuestros roles y analizando en profundidad el problema, buscando acuerdos. Hemos creado unas normas que rigen el comportamiento del grupo mediante el diálogo facilitado por Eva, una actora-investigadora (Costamagna y Larrea, 2017; Karlsen y Larrea, 2015). Hemos desarrollado una comprensión profunda y compartida del problema y de cómo debíamos abordarlo. Esto último nos ha permitido definir una hoja de ruta común para ejecutar los objetivos marcados. Es decir, lo primero

que hemos hecho ha sido generar un consenso sobre las formas de trabajo y la visión del problema. Así, hemos podido trabajar de manera cohesionada.

Después, hemos generado un conocimiento accionable gracias a la definición operativa de las personas facilitadoras de Aurrerabide y el contraste con el grupo de deliberación. Nos hemos basado en las necesidades del proyecto: personas que faciliten la gestión de la complejidad. Ahora disponemos de un perfil de personas que poder buscar en cada departamento. Ese perfil está alineado con las necesidades del proyecto.

A continuación, hemos dotado de herramientas al grupo de personas facilitadoras. Hemos considerado diferentes vías de formación y hemos explorado una que aúna las necesidades de formación con los principios de transversalidad de la gobernanza colaborativa: las comunidades de práctica. Este aprendizaje queda pendiente de desarrollo en otros espacios de diálogo de la Diputación Foral.

RESULTADO DEL PROCESO

El ejemplo que acabamos de plantear es una muestra de cómo la deliberación del Think Tank puede acompañar procesos de transformación de programas específicos. Aun teniendo en cuenta la corta duración del proceso y la reducida disponibilidad de tiempo de las personas participantes, la reflexividad sobre el proceso nos permite detectar en las sucesivas fases distintos tipos de conocimiento que hemos ido generando:

- En el primer ciclo hemos obtenido conocimiento de proceso: hemos cogenerado condiciones para trabajar en colaboración.
- En el segundo ciclo hemos obtenido conocimiento accionable: conocimiento experto que al ser contextualizado ha sido útil para nosotros.
- En el tercer ciclo hemos obtenido conocimiento experiencial: tras la experiencia del trabajo colaborativo, hemos decidido continuar el proceso por nuestra cuenta.

En la cogeneración de estos tipos distintos de conocimiento hemos combinado tres tipos de conocimiento: experiencial, experto y de proceso. Los hemos combinado en un proceso de diálogo extendido en el tiempo (un ágora) y en el que hemos

participado las mismas personas de forma regular, con la particularidad de que una de nosotras es investigadora-actora (Karlsen y Larrea, 2015).

Pero más allá de cada una de estas aportaciones, entendemos que uno de los principales resultados de este proceso es nuestra decisión de seguir juntos impulsando este proceso, aunque el espacio que se ha generado en el Think Tank para el mismo no siga existiendo. Esta es una muestra de conocimiento colectivo en la acción (Karlsen y Larrea, 2015). El conocimiento colectivo en la acción “no alude a tener el conocimiento correcto, el que todo el mundo debe aceptar, sino la capacidad de combinar diferentes conocimientos en la acción” (Karlsen y Larrea, 2015, p. 78).

Para concluir este capítulo quisiéramos recoger una cita que resume muy bien la creación de conocimiento colectivo en la acción y su consecuencia: un espacio de gobernanza colaborativa. Una de las personas integrantes del grupo que protagoniza este capítulo expresó lo siguiente:

“Siento que el proyecto que estamos trabajando en mi dirección ya no solo es de mi dirección, interviene la diputada, e interviene otro departamento más...”.

A modo de cierre, destacamos que el proceso que hemos descrito no ha hecho más que explorar la superficie de procesos de transformación que son muy profundos. Por esa razón, el proceso sigue en marcha en otros espacios de la Diputación Foral. Lo relatado hasta el momento no ha sido más que el inicio de la andadura. Sin embargo, esperamos que nuestro esfuerzo por ordenar lo realizado hasta el momento y compartirlo sirva de inspiración para otras personas que quieran seguir explorando y profundizando en caminos similares.

BIBLIOGRAFÍA

- Costamagna, P., y Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad.
- Karlsen, J. (2007). *The regional role of the university*. Norwegian Univ. of Science and Techn., Fac. for Social Sciences and Techn. Management, Dept. of Industrial Economy and Techn. Management.
- Karlsen, J., y Larrea, M. (2015). *Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del Diálogo* (P. Canto, Trad.). Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad.
- Snowden, D. J., y Boone, M. E. (2007, noviembre). *A leader's framework for decision making*. *Harvard Business Review*, 85(11), 68-76. <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: Learning, Meaning and Identity*. Cambridge University Press.
- Wenger, E., McDermott, R., y Snyder, W. M. (2002). *Cultivating communities of practice: A guide to managing knowledge*. Harvard Business School Press.

CAPÍTULO 6

Gobernanza colaborativa: deliberación y acción compartida entre las instituciones públicas y la sociedad desde la experiencia de Arantzazulab

NAIARA GOIA IMAZ²⁵

INTRODUCCIÓN

Este grupo de deliberación partió diciendo que debíamos escucharnos con respeto. Esa es la deliberación, la consideración de un amplio abanico de puntos de vista, la búsqueda de puntos en común, lo que requiere un momento de aprendizaje y una deliberación colectiva organizada. Debe distinguirse bien de los conceptos de *debate* (cuyo objetivo es convencer y “ganar” a los demás); *negociación* (donde las personas hacen concesiones a cambio de otra cosa); *diálogo* (que busca entenderse en lugar de tomar una decisión), y *opinar* (donde la gente expone sus opiniones en un contexto que no implica aprendizaje ni necesidad de escuchar a los demás).

El Think Tank es un espacio de cogeneración de conocimiento que tiene como misión «cogenerar conocimiento transferible y aplicable, a través de la gobernanza colaborativa, para introducir una nueva agenda y cultura políticas que modernicen el ecosistema (actores, contenidos y procesos) de las políticas de la Diputación Foral de Gipuzkoa».

El grupo Think Tank, que gira en torno a la nueva cultura política y la gobernanza colaborativa, ha sido un sistema vivo que se ha ido transformando como grupo, con una evolución positiva y válida: sin dejar de escuchar con honestidad, se ha ido fortaleciendo a nivel de confianza y cohesión grupal, ha abordado una reflexión rica y ha aprovechado la oportunidad de cocrear nuevo conocimiento. No obstante, también ha tenido sus dificultades: el carácter complejo de la misión (transformación del ecosistema de políticas públicas de la DFG), o la diversidad del grupo que participa en la deliberación de cogeneración de

conocimiento, ha generado dificultades en la gestión de los procesos, ya que teniendo en cuenta los comportamientos individuales en un grupo formado por personas diversas, se ha visto que para provocar cualquier transformación es necesario que se produzca una transformación en el paradigma racional del individuo; y, por otro lado, sabiendo que ha de activarse la capacidad racional y emocional del individuo para cocrear conocimiento, ha quedado de manifiesto que eso se produce de formas muy distintas en cada persona, porque la forma de ser y las capacidades de cada uno de los miembros del grupo son muy diferentes, por ejemplo. Todo ello ha supuesto una serie de contradicciones en la forma de vivir el proceso y ha provocado la aparición de inercias integradas en nuestra cultura, ideas y comportamientos interiorizados.

El objetivo de este capítulo es recoger los principales aprendizajes que yo extraigo del proceso deliberativo en torno a la gobernanza colaborativa, así como identificar la influencia que, como representante de un actor del ecosistema de la Diputación Foral de Gipuzkoa, pueden tener en la acción y en los procesos de Arantzazulab el conocimiento cogenerado, los discursos trabajados y los métodos llevados a la práctica.

Para entender y situar mi aportación hay que decir que existe abundante bibliografía sobre las reflexiones teóricas y conceptuales en torno a la gobernanza colaborativa, así como una serie de elaboraciones de diferentes expertos, pero lo que se recoge a continuación tiene un objetivo muy distinto, lo que se busca es recoger los modestos aprendizajes extraídos de la experiencia de las personas que estamos trabajando en la práctica la gobernanza colaborativa. Las opiniones son personales, no tienen vocación de juicio conceptual ni de evaluación de la teorización, ni

²⁵ Directora del Laboratorio de Innovación Social Arantzazulab.

de rigor académico. Por el contrario, el trabajo se limita a presentar algunos de los aprendizajes adquiridos en los dos procesos prácticos desarrollados: por un lado, en el grupo de deliberación, como miembro de este, a la hora de llevar a la práctica la gobernanza colaborativa; y por otro, como representante de Arantzazulab, a la hora de llevar a cabo acciones de experimentación con nuevos modelos de gobernanza.

Yo destacaría tres (3) aprendizajes:

1. Conocimiento experiencial vs. Conocimiento teórico-académico. La necesidad de diálogo e intermediación permanente.
2. La importancia de la confianza en la deliberación.
3. La gobernanza colaborativa: de la teoría a la práctica.

A continuación, en este apartado se ampliará cada uno de estos aprendizajes, desglosándolos a su vez en tres subapartados: (1) Presentación del aprendizaje: ¿de qué estamos hablando, qué es lo que he aprendido de mi vivencia?; (2) Trabajo del grupo de deliberación: cómo hemos trabajado ese debate en grupo, cuáles han sido las reflexiones grupales realizadas en torno a este tema en el proceso de deliberación, y cuáles las reflexiones de los expertos; y, por último, (3) Mis reflexiones en torno a los aprendizajes y su efecto: Mis reflexiones en torno al aprendizaje y las preguntas que esto me ha planteado o cómo influirá en los procesos internos de Arantzazulab.

CONOCIMIENTO EXPERIENCIAL VS. CONOCIMIENTO TEÓRICO-ACADÉMICO. LA NECESIDAD DE DIÁLOGO E INTERMEDIACIÓN PERMANENTE

Presentación

La metodología de investigación acción requiere una interacción equilibrada entre los tres tipos de conocimiento para vincular la reflexión y la acción: conocimiento experto, conocimiento de proceso, conocimiento experiencial.

En el proceso de deliberación del Think Tank sobre la nueva cultura política, los miembros del grupo han agrupado los procesos de experimentación en torno a cuatro ejes: a) Los procesos de transformación de

la Administración b) La implicación de la ciudadanía y de la sociedad organizada c) La construcción crítica de las bases teóricas del Think Tank d) La gestión del conocimiento para la transformación.

En torno a cada uno de estos ejes se han reunido diferentes participantes, que en unas ocasiones han trabajado un proyecto cada uno y en otras se han dedicado a proyectos compartidos. La mayoría de estos ejes ayudan a comprender qué es la nueva cultura política y qué hay que hacer para desarrollarla. Sin embargo, uno de los ejes tiene como objetivo realizar una aportación metodológica sobre cómo trabajar la nueva cultura política. Uno de los puntos fuertes del Think Tank es la combinación de estos diferentes tipos de conocimiento.

Por otra parte, los ejes orientados a la acción en el proceso de deliberación responden a diferentes tipos de conocimiento; en la misión del Think Tank se ha considerado desde el principio la cogeneración de conocimiento entre diferentes como elemento fundamental para la transformación; sin embargo, a la hora de combinar diferentes tipos de conocimiento han aflorado algunas dificultades, y se han vivido diferentes contradicciones en el grupo. O lo que es lo mismo, si bien se ha hecho explícito en el proceso de deliberación que los distintos tipos de conocimiento se necesitan mutuamente para llevar a cabo la acción que tiene como objetivo una transformación, ha costado hacer una conjunción o conexión de uno y otro de forma natural. De hecho, a lo largo del proceso han surgido problemas al no ser evidentes los vínculos entre la reflexión (centrada en el conocimiento experto) y la acción (focalizada en el conocimiento del proceso y el conocimiento experiencial).

¿Cómo podemos relacionar de manera eficaz el conocimiento experto con el derivado de la acción? ¿Cómo combinar en los procesos basados en la investigación acción el conocimiento de los expertos externos y lo que aportan los participantes en los proyectos? Estas han sido las preguntas que han aflorado en el proceso.

Esta pregunta ha dado paso a una hipótesis de partida o sensación convincente en el grupo: ¿se está dando una jerarquización del conocimiento? ¿Estamos hablando de una gradación diferente de los distintos tipos de conocimiento? ¿Damos el mismo valor a los distintos tipos de saber? O más allá, ¿hasta qué punto reconocemos la misma legitimidad al saber experiencial?

Trabajo del grupo de deliberación

Durante el proceso de deliberación se ha vivido un diálogo continuo en torno a estas preguntas. Tal y como se afirma en la memoria de la reunión nº 8 de Nueva Cultura Política, se han recogido diferentes reflexiones en torno a este debate:

«... Me gusta la forma de construir la teoría. La creación de teoría no puede ser tarea exclusiva de la persona experta, sino que todas las personas, también las que estamos en la acción podemos convertir nuestro conocimiento en universalizaciones mayores». «No sé cómo se construye el conocimiento teórico que necesitamos, pero sí sé que es más valioso que el conocimiento que generan las personas expertas o el que encontramos en los libros». «Si un cambio de paradigma ha de ocurrir, primero debe darse un cambio de paradigma en cada persona. Yo lo he sentido en dos planos: 1) la transformación del paradigma positivista hacia la complejidad. Se puede crear un nuevo sistema, activar las potencialidades de cada uno y ponerlas al servicio del proceso para generar una conversación más fuerte y transformadora. 2) cuando uno está en el centro de la acción aprovecha mejor el proceso que si se sitúa en la periferia de la acción en comparación con quien se sitúa en la toma de decisión. Todos estamos en la acción, pero no todos estamos en el núcleo. Tener en cuenta esas posiciones diferentes, es imprescindible para poder hacer transformaciones».

De un modo u otro, hay aquí un reconocimiento que subraya la necesidad de la convivencia entre los dos tipos de saberes. En la memoria de la reunión nº 8 de Nueva Cultura Política:

La investigadora de Orkestra interviene «como investigadora». «Habéis mencionado la importancia de las emociones y yo voy a responder desde las emociones al debate que han planteado. El camino hacia el conocimiento desde la experiencia también se hace en la academia y es conocimiento académico. Yo vengo de una comunidad académica que está infravalorada. Para mí estos procesos son duros porque vengo de vivir una infravaloración de mi trabajo. Nuestra forma de trabajar no es un desprecio de otras formas de trabajo, pero sí una reivindicación de nuestra forma de trabajar. No quiero que nadie lo entienda como un desprecio de otras formas de hacer».

¿Por qué nos ha pasado esto? En el grupo de deliberación se presentó una hipótesis de respuesta a esta pregunta en la sesión de febrero (recogida en

la memoria de la reunión nº 8 del Think Tank Nueva Cultura Política): *«Porque tenemos muy interiorizadas las jerarquías en torno a los diferentes tipos de conocimiento. Porque en nuestros esquemas más profundos, el conocimiento que nos aporta un experto o un catedrático universitario es de un nivel superior al que nosotros mismos podemos generar a partir de la acción».*

Aprendizajes

Citaré a continuación mis aprendizajes, tanto del proceso de deliberación sobre este tema como de la acción propuesta. Yo formularía de este modo más concreto el reto que nos ha aflorado constantemente en el proceso de deliberación: concretamente, cómo combinar en los procesos basados en la investigación acción el conocimiento de los expertos externos y lo que aportan los participantes en los proyectos.

Relaciono plenamente el aprendizaje de este reto con la hipótesis de respuesta arriba mencionada desde mi propia vivencia y de forma totalmente subjetiva; en ocasiones, la sensación de que los conocimientos impulsados por la acción (conocimientos experienciales extraídos de la propia experiencia, de un contexto no académico o de una iniciativa de experimentación) no tienen la misma legitimidad o validez que el conocimiento experto o académico (lo que se quiere expresar con el término inglés *practitioner* puede aproximarse al saber experiencial que aquí presentamos).

Cuando se ha desarrollado y compartido un conocimiento basado en gran parte en la acción, la vivencia que a menudo he sentido ha sido un «menosprecio» de nuestro trabajo. De hecho, la necesidad de contar con un marco de partida teórico o académico que valore esta práctica desde el principio, antes de impulsar cualquier acción, ha aflorado a menudo en el grupo de deliberación. O una cierta necesidad del punto de vista experto. Con esto no quiero decir que a veces no sea necesario un marco conceptual proveniente de la academia (a veces creo que es necesario para valorar o legitimar la propia acción), pero quizá no siempre.

Y, además, puede que esa necesidad ineludible de ese marco teórico de partida contradiga las formas de hacer que requiere la búsqueda de soluciones para dar respuesta a los retos y sistemas complejos actuales. Porque si no sabemos cuál es la solución, ¿cómo podemos acordar un método, una herramienta o un

proceso para llegar a ella, si no sabemos cómo llevar a cabo el propio proceso o a qué nos llevará? La hipótesis de partida es que la construcción de la solución no es la búsqueda de una solución técnica, sino que es precisamente un proceso el que hay que construir. En este sentido, cada vez se habla más sobre la necesidad de construir soluciones que respondan a problemas complejos desde la experimentación. Y cuando hablamos de experimentar, ¿de qué hablamos? Podríamos definir la experimentación como «la promoción y dinamización de acciones para el desarrollo de nuevo conocimiento y nuevas formas de hacer». Existen tres ideas clave en la definición de la experimentación (Fuente: Arantzazulab):

1. Se inicia la experimentación determinando los temas y ámbitos en los que vamos a generar nuevo conocimiento y las interconexiones entre ellos. En el planteamiento inicial podemos seguir dos enfoques: uno es proponer preguntas concretas sobre lo que somos conscientes que no sabemos; y otro es proponer una exploración abierta en torno a lo que no somos conscientes que no sabemos.
2. Tendrá un enfoque innovador, es decir, vamos a actuar poniendo en práctica lo que no se ha hecho hasta ahora. Para eso vamos a hacer intentos, habrá errores y meteduras de pata, y en ese camino es imprescindible hacer aprendizajes, ya que precisamente eso es lo que generará conocimiento nuevo.
3. Es indispensable la colaboración entre diferentes actores.

En este sentido, existen diversas evidencias de que las tomas de decisión jerárquicas basadas exclusivamente en expertos encuentran enormes dificultades a la hora de enfrentarse a sistemas sociales complejos. La complejidad hace que los resultados del sistema sean imprevisibles y de difícil control, por lo que la construcción de modelos y la reducción del problema a un número limitado de variables controlables no suele servir en la mayoría de los casos. En este sentido, se argumenta que los modelos de gobernanza en los que se basa el sistema de deliberación entre diferentes son más eficaces en el aprovechamiento de la complejidad, ya que incrementan la interacción dentro de los sistemas y, por tanto, la diversidad y creatividad del sistema. Este es uno de los principios de la gobernanza colaborativa: incorporar y aunar todos los enfoques.

Por tanto, y para finalizar, como aprendizaje general no podemos negar el valor de reunir diferentes

enfoques y saberes en un sistema de deliberación compartida en tiempos de retos complejos, así como en una acción compartida entre diferentes agentes. La diversidad no significa aglutinar a personas con opiniones o valores diferentes, sino que hablamos de la diversidad de mecanismos internos o psicológicos a través de los cuales surgen esas opiniones. Sería algo parecido a las diferentes formas de ver y vivir los hechos y las realidades. Y por otro lado estaría la importancia de combinar diferentes tipos de conocimiento: concretamente la importancia de que convivan el conocimiento experto y el conocimiento de los participantes en la acción, si buscamos soluciones más eficaces.

Relación e influencia en la acción promovida por Arantzazulab

- a] Contribución de Arantzazulab al grupo de deliberación: aprendizajes aportados a la deliberación del Think Tank desde la experiencia de Arantzazulab.

La acción que ha llevado Arantzazulab a la deliberación de este Think Tank ha sido un proceso basado en la democracia deliberativa para promover formas innovadoras de participación con ciudadanos elegidos al azar (sorteo cívico). Se trata de un proyecto para que la ciudadanía participe de forma significativa en el diseño de la agenda pública actual y ponga en práctica una gobernanza colaborativa en las instituciones, con el objetivo, entre otros, de implicar activamente a la ciudadanía en las decisiones públicas y llevarla al centro de la decisión. Se trata de la primera iniciativa de experimentación a nivel municipal para mostrar el impacto positivo de este tipo de procesos en la relación entre las instituciones públicas y la ciudadanía.

La democracia deliberativa es la teoría política de que las decisiones políticas deben ser el resultado de debates justos y razonables entre los ciudadanos. «La democracia deliberativa refuerza las voces de los ciudadanos en la gobernanza, al incluir a personas de todas las razas, clases, edades y geografías en las deliberaciones que influyen directamente en las decisiones públicas» (Gastil y Levine, 2005).

Además, en estos procesos de deliberación pública, la combinación del conocimiento experto con el conocimiento no experto de los ciudadanos que participan es una de las claves. Y eso coincide con el reto que hemos vivido en el proceso de deliberación del Think Tank NCP.

Al igual que ha ocurrido en el proceso de deliberación de este Think Tank, las personas que aportan diferentes tipos de conocimiento participan por tanto en la acción que Arantzazulab ha aportado al grupo de deliberación: (1) conocimiento de expertos, (2) experiencia y valores de las personas que participan en la deliberación, y (3) conocimiento del proceso. Mención especial merece esta última, ya que cuando nos referimos al conocimiento del proceso, en estos procesos de democracia deliberativa la facilitación suele tener un papel clave: Si queremos que el debate funcione es necesaria una facilitación hábil «para que el equipo tome sus propias decisiones y encuentre su propio camino cuando las cosas se compliquen, pero para que el grupo siga funcionando bien» (Carson, 2017).

Ha sido precisamente ese el aprendizaje que ha aportado Arantzazulab desde su experiencia en materia de democracia deliberativa: ciudadanos elegidos por sorteo (no expertos), pero en un entorno que capacita a estas personas (en el proceso de deliberación, guiado por facilitadores conocedores del proceso, y con información de expertos en el tema del debate), pueden tomar decisiones políticas que tienen un impacto significativo en las comunidades. He ahí la interacción entre los tres tipos de conocimiento para vincular la reflexión y la acción que hemos presentado en la introducción de este apartado: el conocimiento experto, el conocimiento de proceso, el conocimiento experiencial.

Para más información sobre los procesos de democracia deliberativa, véase OECD (2020).

- b]** Influencia de los aprendizajes del Think Tank en adelante en el seno de Arantzazulab: ¿qué vamos a cambiar en nuestros procesos gracias a estos aprendizajes?

Los procesos de deliberación pública ciudadana serán un excelente escenario al que llevar las reflexiones y aprendizajes del grupo de deliberación del Think Tank NCP. Mencionaría 3 elementos:

1. En primer lugar, otorgar el mismo valor a los distintos tipos de conocimiento y, en particular, reconocer la legitimidad del conocimiento no experto que aportarán las personas que van a participar en el proceso ciudadano, sin menospreciarlo, teniendo en cuenta todos los puntos de vista. Y en este sentido, como hemos visto en nuestro proceso de deliberación, tener en cuenta la influencia que puede tener la capacidad racional y emocional del individuo para cocrear conocimiento (el modo en que cada ciudadano interioriza las ideas, el tener presente la idea de que cada uno desarrolla el saber a su manera).
2. En segundo lugar, prestaremos especial atención a la combinación del conocimiento de los expertos en un proceso muy regulado con otro tipo de saberes, el de los ciudadanos que aportan su propia experiencia, su visión del mundo y sus valores.
3. Y, por último, reconocer y poner en valor el papel del conocimiento del proceso (por ejemplo, la facilitación) para guiar bien el propio proceso deliberativo y, sobre todo, para crear las condiciones adecuadas para que los ciudadanos participantes en la deliberación reflexionen, decidan y pasen a la acción.

En definitiva, en cualquier proceso que desarrolle Arantzazulab será importante contrastar y medir la influencia mutua de los tres tipos de conocimiento, así como dar continuidad a los aprendizajes realizados hasta la fecha.

LA CONFIANZA Y SU IMPORTANCIA EN LA DELIBERACIÓN

Presentación

El tema de la confianza en las relaciones entre los diferentes actores y el reconocimiento de su importancia se ha revelado desde el primer momento como un elemento intrínseco del grupo de deliberación y ha sido un tema que se ha tomado en consideración en diferentes momentos de nuestra reflexión.

Desde mi punto de vista, cuando hablamos de la importancia de la confianza en el proceso deliberativo, hay dos dimensiones que a mí me gustaría diferenciar:

a] Con respecto a la acción concreta propuesta en nuestro grupo, desde una aproximación a la confianza entre las instituciones públicas y la sociedad civil en los procesos de gobernanza colaborativa.

b] Y, por otro lado, la confianza entre los miembros de la deliberación como base para un proceso deliberativo fructífero y la cohesión grupal.

En los apartados que se presentan a continuación se recogen reflexiones y aprendizajes en torno a estas dos dimensiones de la confianza.

Trabajo del grupo de deliberación

a] Confianza entre las instituciones públicas y la sociedad civil

Como se ha dicho, la importancia de la confianza en el proceso deliberativo se ha puesto de manifiesto en diferentes momentos. Además, de la mano de María José Canel, catedrática de Comunicación Política y Sector Público en la Universidad Complutense de Madrid y colaboradora de Etorikizuna Eraikiz, fue un tema que se trató específicamente en la 7ª reunión del Think Tank:

«¿Qué es la confianza? ¿De qué hablamos cuando hablamos de confianza? ¿Cuál es su papel en las instituciones?» – Estas fueron las preguntas de partida. Sobre estas cuestiones planteadas a la experta, se recogen a continuación una serie de ideas significativas tratadas en la sesión y extraídas de la memoria nº 7 del Think Tank NCP:

(1) La relación entre confianza y **democracia**. Entre los académicos existe el debate sobre si la confianza es buena o no para la democracia. Se asume que:

- La confianza es buena y es importante porque es un requisito para generar capital social. Es una base que necesitan los gobiernos para realizar sus acciones.
- La desconfianza tiende a incrementar el conflicto.
- Una sociedad democrática es una sociedad en la que debe haber una mezcla adecuada de confianza y desconfianza.

(2) La importancia de la **comunicación** para fomentar la confianza: «La comunicación entre las instituciones y la ciudadanía es un elemento clave en la generación de la confianza».

(3) La relación con la **gobernanza colaborativa**: La confianza y la gobernanza colaborativa.

Existe una relación entre la participación ciudadana y la confianza en las instituciones públicas:

- Los casos en los que hay coparticipación y coactuación están asociados a niveles altos de confianza porque el mensaje llega por medio de comportamientos y no solo palabras.
- La confianza se relaciona positivamente con la gobernanza colaborativa. Los experimentos de gobernanza colaborativa se relacionan a más altos niveles de confianza o menores de desconfianza.

(4) La **gestión de las expectativas**. Para gestionar la confianza es muy importante gestionar las expectativas. «La confianza se genera cuando yo cumplo las expectativas de mi público. No cumplirlas genera desconfianza. Por eso es muy importante conocer las expectativas de mis públicos y enviar mensajes sobre lo que esperan mis públicos de lo que yo voy a proporcionar».

Siendo el tema central de la gobernanza colaborativa el de las relaciones entre la ciudadanía y los gobiernos, cabe destacar varias declaraciones de la ponencia de María José Canel: «... *Los casos de gobernanza que han generado confianza son aquellos en los que las autoridades implicadas actuaron conjuntamente con sus públicos. Esos son casos que tienen asociados altos niveles de confianza. Me da reparo decirlo así porque la medición de confianza es muy compleja. Los casos en los que hay coparticipación y coactuación están asociados a niveles altos de confianza porque el mensaje llega por medio de comportamientos y no solo palabras. Ejemplos de cogobernanza colaborativa que han implicado a los ciudadanos en trabajar codo con codo con las autoridades que les ha hecho creer en los intentos auténticos de la deliberación para trabajar por el bien común.*

Por tanto, en general, la dimensión de la confianza entre las instituciones públicas y la sociedad civil fue la que se abordó principalmente en el proceso deliberativo, profundizando en las variables para caracterizar la propia confianza y en las condiciones y comportamientos que se deben dar en las instituciones para fomentarla.

b] Aproximación de la confianza asociada a nuestro proceso deliberativo: confianza entre los miembros del equipo

Por otra parte, y tal y como se ha adelantado en el apartado de presentación, en el grupo NCP del Think Tank se ha abordado la dimensión de la confianza también desde otra aproximación: la relativa a la confianza entre los miembros de la deliberación. Además, ha sido un tema que ha salido en más de una ocasión en nuestra conversación y en las evaluaciones de las sesiones: el alto nivel de cohesión alcanzado como grupo y el aumento del nivel de confianza mutua a medida que ha ido avanzando el proceso.

En los diferentes momentos del proceso de deliberación se han recogido, además, diversas aportaciones directamente relacionadas con la confianza entre los miembros del grupo y su aumento; por ejemplo: el nivel de confianza entre los miembros del grupo y la cohesión grupal se ha incrementado en muchas de las valoraciones de la sesión; se ha reconocido la colaboración positiva y la creación de un ecosistema integrado de personas diferentes; la priorización de los objetivos compartidos y los beneficios colectivos en lugar del interés individual; en este sentido, la creación de relaciones de confianza ha sido un medio importante; la confianza y la cohesión se han reafirmado como valores imprescindibles para la construcción de una nueva cultura política en los diferentes momentos; se ha dicho que hemos creado un ecosistema referente en el que los diferentes miembros se acercan en clave de igualdad, promoviendo una deliberación constructiva; se ha explicitado en diferentes momentos de la deliberación que llevar a la práctica la gobernanza colaborativa requiere crear relaciones de confianza; y se ha reflexionado con frecuencia sobre la capacidad de binomios tales como «Facilitación y confianza» o «Liderazgo y confianza». Estas han sido algunas de las ideas principales que han aflorado en la deliberación en torno a la confianza entre los miembros del grupo.

Por otra parte, en la dinámica de la 11ª reunión del grupo de deliberación, en la que se abordó el tema de llevar a la práctica la gobernanza colaborativa, también se compartieron importantes reflexiones en torno a la confianza entre los miembros del grupo. Tal y como se recoge en la dinámica de la sesión:

El responsable de Estrategia e Investigación ha afirmado que «las preguntas que se han planteado son muy potentes. Necesitamos mucha autocrítica durante el proceso, y asumir que se va a estar en

una crisis permanente. Una cultura política que va construyéndose 300 años no se cambia de un día para otro». *Por otra parte, «este proceso tiene una virtud que en otros no es común. En este proceso se han juntado diferentes actores del ecosistema (actores sociales, la administración pública, etc.) y se ha creado un clima de confianza que puede considerarse muy importante. Creo que esa es la base con la que se puede construir algo después. Muchas veces se ha dicho que ese tipo de base existe, pero luego hemos visto que en realidad son unas relaciones basadas en lo instrumental. Las relaciones que estamos construyendo, por el contrario, se están basando en otro tipo de lógicas. Y eso tiene mucho valor».*

De este modo, el tema de la confianza se ha tratado desde diferentes aproximaciones en el grupo de deliberación, y se han tenido en cuenta los puntos de vista de cada miembro en el proceso.

Aprendizajes

A la hora de hablar sobre mis aprendizajes en torno a la confianza, se ha mencionado anteriormente que la confianza en el proceso se ha abordado en dos dimensiones/planos diferentes, con respecto a los cuales también se mencionarán los aprendizajes:

a] Confianza entre las instituciones públicas y la sociedad civil

En cuanto a la aproximación de la confianza en la acción desarrollada por Arantzazulab, en los procesos de gobernanza colaborativa entre las instituciones públicas y la sociedad civil se ha evidenciado la necesaria importancia de la confianza en las relaciones entre los diferentes actores. Y las características de las que hablábamos en este mismo apartado se han podido confirmar en la propia experiencia, como, por ejemplo, las expectativas y su gestión, la comunicación, la relación con la gobernanza colaborativa y la democracia, etc.

Siendo esto así, quisiera prestar atención a una determinada reflexión realizada sobre la confianza y la incertidumbre que se produce en los procesos de relación entre las instituciones públicas y la ciudadanía: «¿Hasta qué punto genera confianza que los gobiernos comuniquen las incertidumbres que tienen?» Esta fue una pregunta que se le hizo al experto en la 7ª reunión del Think Tank NCP. Su respuesta fue: «Venimos de una cultura en la que los gobiernos controlaban todo y estaban seguros de todo. Cuestionar si un gobierno debe o no reconocer errores o incertidumbres es un

tema de siempre. Las mascarillas no son buenas porque no las hay, pero cuando las hay son buenas porque antes generaríamos una incertidumbre tremenda».

Ese mismo ha sido también el aprendizaje que yo he hecho de la experiencia: en los procesos de democracia deliberativa aumenta la confianza de los ciudadanos cuando los gobiernos reconocen la incertidumbre sobre un tema complejo. Si el propio proceso de deliberación se plantea como un proceso abierto, cuando la organización no sabe cuál es el resultado, si hay un reconocimiento *sincero* cuando dice que no se conoce la solución. Es decir, cuando la institución pública plantea que se quieren hacer cosas con implicación de la ciudadanía porque ve que los instrumentos hasta ahora no son suficientes, entonces la interpretación que hacen los ciudadanos es la siguiente: entienden las dificultades que tiene la organización en torno a un tema concreto y eso genera confianza. La confianza en este caso no depende del resultado, sino que depende del proceso. Cuando los ciudadanos ven que el proceso ha partido de la honestidad (del reconocimiento sincero de que no se puede dar respuesta solo desde el gobierno a un reto complejo), los espacios de deliberación se convierten en ámbitos de confianza.

Además, si atendemos a las evidencias, en los procesos de democracia deliberativa se consigue aumentar la confianza de los ciudadanos en los gobiernos y en las instituciones públicas, dado que se otorga a los ciudadanos una función eficaz a la hora de tomar decisiones públicas. Por último, es más fácil, además, que la sociedad confíe en una decisión sobre la que han influido (han tenido voz) los diferentes ciudadanos, que en una decisión del gobierno a puerta cerrada. La confianza nace aquí de dos maneras: para que los gobiernos generen confianza entre los ciudadanos, debe dar confianza a los ciudadanos permitiendo que participen directamente en las decisiones. Asimismo, mostrar a la ciudadanía la dificultad de tomar decisiones colectivas permite a los ciudadanos aumentar su sentido para la vida democrática colectiva.

Ahora bien, los procesos de deliberación pública representativa promovidos por Arantzazulab no son una solución milagrosa, pero sí se trata de una evidencia clara: si se diseñan bien, pueden contribuir a resolver problemas complejos y a aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

b] Aproximación de la confianza asociada al proceso deliberativo: confianza entre los miembros del equipo

Por otro lado, en cuanto a la confianza entre los miembros de nuestro grupo en el grupo NCP del Think Tank, la trayectoria realizada ha servido para generar un nivel de confianza entre los diferentes actores que lo componen. Sin relaciones interesadas, se han dejado de lado los intereses individuales y se han definido objetivos comunes compartidos en el grupo, fomentando la colaboración. Y eso tiene su valor, y así se ha puesto en boca de los participantes del grupo deliberativo en varios momentos del recorrido.

Mis reflexiones sobre la confianza en el grupo dan paso a tres preguntas:

En primer lugar, si reconocemos que una pequeña muestra de todos los actores del ecosistema de la DFG es nuestro grupo de deliberación, es decir, si somos nosotros los representantes de ese ecosistema en este ámbito concreto, ¿podríamos decir que desarrollar la confianza entre nosotros es trabajar directamente la cohesión del ecosistema?

Del mismo modo, muchas veces se han mencionado en el grupo deliberativo características tales como el alto grado de cohesión de nuestro grupo, el capital social reunido, o el alto nivel de confianza entre nosotros. Y también se ha dicho que todos ellos son elementos imprescindibles para el desarrollo de una nueva cultura política. Pues bien, ¿podríamos decir entonces que hemos creado las condiciones para influir en el ecosistema?

En segundo lugar: ¿hemos puesto lo suficiente en valor esa confianza? Mi impresión es que lo vemos como algo que damos por hecho, porque para llegar a ello el trabajo y el esfuerzo realizado en el proceso son intangibles y trabajamos en un contexto en el que nos cuesta poner en valor aquello que no se puede medir.

Y, en tercer lugar, me gustaría abordar el tema de la naturaleza y confianza del grupo: en torno a la gobernanza colaborativa, nuestro equipo de Think Tank ha reunido a actores con conocimiento, experiencia, responsabilidad o influencia, representantes de la administración pública, agentes de conocimiento y agentes sociales. Sobre la base del nuevo conocimiento que se está generando tanto en el proceso deliberativo como en la acción impulsada por el grupo, este último debería cuestionar y, cuando sea necesario, transformar, las formas, metodologías

y procesos de trabajar, así como su propia naturaleza, para reforzar su influencia en el territorio.

Si se ha desarrollado confianza entre los miembros del equipo deliberativo, se podría pensar que ha sido en gran medida porque teníamos las condiciones de partida adecuadas: la mayoría de los que nos conocíamos ya estamos colaborando en otros procesos, podríamos decir que compartimos un sistema de valores similar o incluso que podemos estar alineados en muchas ideas. Es decir, se puede pensar que en un contexto como este puede ser más fácil trabajar la confianza y la cohesión grupal. Esto ha influido, como se ha dicho anteriormente, en la creación de las condiciones de influencia en el ecosistema.

Pero una vez creadas las condiciones, para poder influir en el ecosistema, ¿deberíamos cuestionar el carácter del grupo? ¿Puede interesar la captación de nuevos miembros distintos a los existentes y hay disposición para ello? ¿Dónde están o con quién se producen las brechas de confianza más profundas? ¿Y hay intención de atraer a los actores más difíciles o alejados de la DFG?

Eso será precisamente lo que se desarrolle en la presente temporada de este grupo de deliberación, de la mano de la acción destinada a reforzar el impacto en el ecosistema del grupo de deliberación en torno a la nueva cultura política. En esta línea, se espera proponer nuevos miembros o nuevos procesos de creación de redes.

Incidir en el ecosistema de políticas públicas de la DFG probablemente sea un trabajo a largo plazo, pero tengo la certeza de que este es el camino.



Relación e influencia en la acción promovida por arantzazulab

- a] Contribución de Arantzazulab al grupo de deliberación: aprendizajes sobre la confianza aportados a la deliberación del Think Tank desde la experiencia de Arantzazulab.

Los aprendizajes aportados al grupo de deliberación desde la experiencia de Arantzazulab han estado ligados a la experiencia del proceso de democracia deliberativa con la ciudadanía. En el grupo NCP del Think Tank hemos hablado del valor de la Confianza, y en la misma línea en la acción promovida por Arantzazulab, es decir, que la confianza en los procesos de deliberación pública es uno de los elementos clave para la toma de decisiones públicas.

En general, estos procesos deliberativos tienen tres características: la elección de los participantes por sorteo; se lleva a cabo un debate informado con expertos; tienen un proceso de toma de decisiones que normalmente debe alcanzar una amplia mayoría entre los participantes; y, por otro lado, el gobierno o institución pública implicada en el proceso se compromete a dar continuidad y respuesta a las recomendaciones salidas del proyecto de deliberación. Ya ha quedado demostrado en varios casos el impacto positivo de este tipo de procesos en la relación entre las instituciones públicas y la ciudadanía.

Estos procesos deliberativos, cuando se llevan a cabo con eficacia, pueden permitir a los responsables políticos tomar decisiones difíciles, afrontar los problemas de política pública y aumentar la confianza entre los ciudadanos y el gobierno. Además, permiten encontrar mejores soluciones porque afectan a la inteligencia colectiva y a la diversidad cognitiva de un grupo (Landemore, 2012).

La evidencia sugiere que los seres humanos razonan más eficazmente a través de la interacción social, especialmente con aquellos que aportan enfoques completamente diferentes, porque ayudan a las personas a justificar sus creencias y su comportamiento hacia los demás, así como a convencerles mediante la defensa de los argumentos y a evaluar las actitudes de los demás (Mercier and Sperber, 2019; Grönlund et al., 2015; Mercier and Landemore, 2012).

Estos procesos de deliberación representativa pueden ayudar también a impulsar las decisiones públicas entre el público, ya que es más fácil que la gente confíe en una decisión que ha sido informada por gente común que en una decisión tomada en el seno del gobierno.

Además, estos procesos de deliberación contribuyen a aumentar el amplio nivel de conocimiento de los participantes sobre el reto que se aborda, a incrementar las capacidades de la ciudadanía y, en general, a aumentar la eficacia política, tanto en los participantes como en el público general (Knobloch, Barthel y Gastil, 2019); además, pueden generar mayores niveles de conocimiento y participación si se hace bien la comunicación pública (Suiter, 2018).

Fuente: Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave, OCDE

b] Influencia de los aprendizajes del Think Tank en adelante en el seno de Arantzazulab: ¿qué vamos a cambiar en nuestros procesos con respecto a la confianza gracias a estos aprendizajes?

Gracias a los aprendizajes del Think Tank, más que cambiar nada se puede decir que se ha confirmado nuestra visión de la confianza y su importancia si queremos que cualquier proyecto sea transformador. Es más, el contexto actual y la envergadura de los retos sociales, y la propia práctica de la gobernanza colaborativa, exige obviar el interés individual y priorizar los objetivos compartidos y los beneficios colectivos, para lo cual es necesaria la confianza entre aquellos que comparten objetivos.

Arantzazulab fue creado como punto de encuentro de la ciudadanía, como espacio de amplios consensos, como espacio de encuentro entre sensibilidades y perspectivas diversas, como espacio para trabajar con las diferentes culturas políticas, como punto de encuentro entre diferentes agentes de investigación y experimentación. Para ello, con esta red de agentes, primero hay que trabajar la confianza, con las instituciones, con los agentes sociales, con la ciudadanía. Y, nosotros al menos, estamos convencidos de que cualquier proyecto será más transformador si cuenta con el aval de un consenso social y político, o si obtiene amplias adhesiones. Para ello, trabajar las relaciones de confianza será no solo necesariamente importante, sino clave.

UNA GOBERNANZA COLABORATIVA “VALIENTE”. EL SALTO DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Presentación

En la base del debate del Think Tank NCP ha estado desde el principio la crisis de la democracia liberal, y dos fenómenos evidentes de esta crisis se han trasladado a la deliberación:

- La desafección de la ciudadanía respecto a actores, instituciones y sistema político;
- El debilitamiento de las estructuras políticas de representación y gestión de las políticas públicas

En definitiva, cada vez son más las organizaciones que reconocen los límites de su capacidad y conocimiento interno para afrontar la escala, velocidad y complejidad de los problemas públicos, y reconocen la necesidad de establecer redes, tanto dentro como fuera de los gobiernos, con los ciudadanos y actores para tomar acciones y decisiones de forma más eficaz (ya que, además, sus decisiones implican a la comunidad con mayor legitimidad). Así se entiende la necesidad de una gobernanza colaborativa. Pero ¿qué es la gobernanza colaborativa? Esta es la definición que hemos preferido: la colaboración institucionalizada entre instituciones públicas, agentes sociales y ciudadanía para empoderar y hacer más eficaz el ecosistema de políticas públicas, reforzando el capital social entre instituciones y ciudadanos a través de la deliberación y la acción compartida (Fuente: Xabier Barandiaran)

«No existe ni una sola manera de entender la gobernanza ni una sola manera de aplicarla. En todo caso, todas ellas tienen la vocación de fortalecer la cooperación entre las instituciones y la sociedad, en el seno de las instituciones y también entre las distintas instituciones. Lo que sí es común a todas estas experiencias es la voluntad de los gobiernos de afrontar el diseño de la agenda pública y los retos de futuro que debe contener, no exclusivamente desde el gobierno, sino en colaboración e interacción con la sociedad, fundamentalmente a través de toda la red de actores sociales que la integran» (Fuente: *El modelo Etorikizuna EraikizDFG*)

En este sentido, el grupo de trabajo de NCP del Think Tank tomó como base teórica de la acción la definición de gobernanza colaborativa que propone Etorikizuna Eraikiz en la nueva fase iniciada en otoño de 2021: «La gobernanza colaborativa es una respuesta

específica que se propone desde un determinado espacio de la política (gobierno) y que se basa fundamentalmente en el establecimiento de nuevas formas de comunicación y colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil, tanto dentro de las organizaciones como entre ellas, para reforzar la colaboración entre las instituciones y la sociedad»

Por otro lado, si partimos de la hipótesis de que el objetivo de los nuevos modelos de gobernanza es dar respuesta a la complejidad de la sociedad actual, será fundamental establecer metodologías y herramientas innovadoras y participativas en la creación de políticas públicas. Y tanto para gobernar como para cooperar, activar nuevas formas de organización, transgredir formas innovadoras de hacer, experimentar en general con nuevas herramientas hasta ahora no demostradas. Por tanto, podríamos decir que la experimentación debería ocupar un lugar destacado para acometer proyectos colaborativos. Al mismo tiempo, para definir los pasos a seguir, es necesario elaborar y probar nuevas metodologías, realizar una reflexión colectiva y estimular los procesos de escucha.

Pero cuando hablamos de gobernanza colaborativa y toca dar el salto de la teoría a la práctica, nos encontramos con varias preguntas: ¿la verdadera gobernanza colaborativa exige de las instituciones públicas valentía o determinación? ¿Qué es la gobernanza colaborativa valiente para las organizaciones, más allá de los mecanismos de gobernanza tradicionales, y qué implicaciones tiene para las instituciones? ¿Hasta qué punto los gobiernos o las instituciones públicas están dispuestas a reconocer que tienen un problema de gobernanza en torno a un reto y experimentar con soluciones innovadoras para afrontarlo? ¿Hasta qué punto se puede organizar una gobernanza colaborativa (hasta qué punto se puede llevar al extremo)?

Estas son las preguntas y reflexiones que se proponen en grupo durante el proceso deliberativo, y las inquietudes que a mí me han surgido. A continuación, se comentarán en primer lugar las consideraciones sobre la gobernanza colaborativa en el proceso deliberativo; y en segundo lugar, con los aprendizajes que yo he hecho de la acción propuesta por Arantzazulab, se intentará dar respuesta a estas preguntas.

Trabajo del grupo de deliberación

Cuando en el grupo de deliberación hemos hablado sobre la gobernanza colaborativa, en

diferentes momentos se han realizado, junto con los expertos invitados, las siguientes reflexiones sobre las preguntas arriba mencionadas:

- En la sesión dirigida por María José Canel (sesión del 20 de octubre de 2021), esta presentó expresamente una pregunta que surge cuando, al hilo de los retos de la estrategia de Etorkizuna Eraikiz, se habla de llevar a la práctica la gobernanza colaborativa: (“¿Hay determinación suficiente para abordar la complejidad que entraña compartir la autoridad con la sociedad civil?”)
- Asimismo, Angela Hanson (OCDE-OPSI), en la sesión del Think Tank NCP, destacó los pasos que se deben dar para llevar a la práctica la gobernanza colaborativa y anticipar los retos del futuro, entre ellos: crear sistemas eficaces de escucha a la sociedad (para superar la brecha entre instituciones y ciudadanos) y promover la responsabilidad de las personas (valores) en el contexto de los proyectos de desarrollo, lo que requiere ambición, valentía y acción conjunta.

- Por último, en la sesión de 19 de mayo de 2021 del Think Tank NCP, liderada por el equipo de trabajo responsable del eje «Implicación de la ciudadanía y la sociedad organizada», se llevaron a la reflexión del grupo de deliberación nuestras preguntas sobre la implicación de llevar a la práctica la gobernanza colaborativa:

1. ¿Cómo afecta una reflexión o una experiencia como la nuestra a los participantes, a las organizaciones ciudadanas y a la administración?
2. ¿Cómo pueden, impedir, enriquecer o facilitar la gobernanza valiente las inercias, dudas o dinámicas que surjan en el proceso?

En esa misma sesión, uno de los miembros del equipo de deliberación ha hablado de la valentía para la gobernanza y las nuevas prácticas: «Una de las cosas en la que se ha llegado a un consenso es con el tema de la complejidad. Y hoy por hoy no sabemos cómo debemos responder a esa complejidad. Por otra parte, hay una tendencia para aplicar conductas disruptivas. Las administraciones que están envejecidas y que no pueden responder a estos retos, tienen que abrirse a nuevas perspectivas. En ese sentido, hay que tener un poco de valentía para abrirse a nuevas prácticas y perspectivas».

En el grupo de deliberación se han realizado diversas manifestaciones y reflexiones en las

que se ha hecho explícito que la gobernanza colaborativa requiere valentía.

Aprendizajes

Los aprendizajes sobre este tema los recopilare en dos planos. En primer lugar, (1) aprendizajes procedentes de la reflexión trabajada en el Think Tank NCP; y en segundo lugar (2) conocimientos y algunas evidencias encontradas a partir de la experiencia abordada por Arantzazulab.

(1) Desde la deliberación: reflexión y aprendizajes en torno a la gobernanza colaborativa entre los actores implicados en el proceso deliberativo.

Cuando la gobernanza colaborativa se ha trasladado al grupo del Think Tank hablamos de deliberación compartida, y con el desarrollo de esa deliberación compartida se pretende influir en la acción (y a continuación esa misma acción se convierte en el medio para nuevas deliberaciones). Por otra parte, para poder avanzar en el sistema de políticas públicas e incorporar transformaciones, es condición indispensable la incorporación de nuevos conocimientos en los procesos de transformación, algo implícito en la formulación del propio Think Tank. Sin embargo, la integración en el proceso del conocimiento o de las decisiones de los diferentes agentes sociales implicados en la deliberación, así como la definición de algunos pasos para avanzar en el propio proceso, se ha traducido en resistencias de la administración a la incorporación de las propuestas derivadas de dichas deliberaciones. *¿Si hasta ahora lo he hecho yo, ¿me vas a decir tú cómo debo hacerlo en lo sucesivo?* Esto se debe a que, de alguna manera, hablamos de trasladar las políticas populares a otro espacio.

(2) Desde la acción: aprendizajes hechos durante el desarrollo del proceso de experimentación en democracia deliberativa en una institución pública local

La iniciativa de experimentación propuesta por Arantzazulab se puede considerar una herramienta para llevar a la práctica la gobernanza colaborativa: el diseño de un proceso de deliberación representativo y un proceso innovador con ciudadanos elegidos al azar. En estos procesos se dota a la ciudadanía de una capacidad real de decisión, por lo que incorporan a los sistemas políticos una nueva lógica de acción política. A través de estas experiencias podemos pensar en otra forma de hacer política: la participación de personas

no expertas, que se cualifica mediante un proceso de deliberación, se convierte en la piedra angular de una nueva forma de organizarse políticamente.

Quisiera relacionar los aprendizajes derivados de este proceso con la pregunta planteada en la presentación de este apartado: «¿Hay determinación suficiente para abordar la complejidad que entraña compartir la autoridad con la sociedad civil?»

- El primer concepto va ligado a la complejidad del proceso: se confirma que compartir la autoridad con la sociedad civil es un proceso complejo. La toma de decisiones públicas es un proceso complejo en sí mismo, y cuando se ofrece a la ciudadanía la posibilidad de experimentar esa complejidad se ha visto en la práctica la dificultad de llevar a cabo un proceso de deliberación de este tipo con la ciudadanía. De hecho, requiere mucho tiempo entre los participantes para generar confianza, informar, aprender y avanzar sobre la complejidad del tema o reto que se llevará a la deliberación, llevar a cabo una deliberación efectiva, y ofrecer recomendaciones compartidas.

Y, es más, a medida que probablemente las dos partes requieran formas de interacción a las que no están acostumbradas, el proceso en sí se hace aún más complejo. De hecho, los nuevos modelos de gobernanza exigen nuevas formas de organización y de hacer; no hablamos solo de compartir el sistema de deliberación, sino muchas veces de hacer también juntos la acción. Y la innovación siempre lleva aparejada la valentía.

- Y lo segundo lo relacionaría con la determinación: se ha aprendido de la experiencia que la valentía y la determinación que va más allá de la voluntad de los gobiernos para cooperar e interactuar con la sociedad son necesarias para activar un proceso de estas características con un compromiso político real. En las relaciones con las diferentes instituciones públicas, cuando se les ha dado la oportunidad de activar un proceso de estas características, se ha observado en la práctica que muchas veces prevalecen los miedos, incluso las inercias que tienen interiorizadas.

Esto queda patente en la elección del reto que se va a llevar a la deliberación con la ciudadanía, ya que los gobiernos muchas veces no se atreven a llevar a la deliberación un tema que es “real”, la mayoría de las veces por las implicaciones

políticas que esto puede tener después. No estamos acostumbrados a liderar este tipo de procesos, seguramente porque eso requiere, más allá de la validación teórica de una gobernanza colaborativa, una apuesta por llevarla a la práctica real. Y sin duda, también nuevos liderazgos que crearán en estos procesos y un verdadero cambio de cultura en las instituciones públicas.

Por tanto, para terminar, ¿se puede decir que hay determinación suficiente para abordar la complejidad que entraña compartir la autoridad con la sociedad civil? ¿Es posible una convivencia equilibrada entre lo uno y lo otro? Yo diría que parece más necesario que nunca cambiar la forma de funcionar que tiene el poder, y hay conciencia de ello. Hay voluntad de colaboración e interacción con la sociedad, reflejo de la cual son los espacios de acción y deliberación compartida. Otra cosa es compartir autoridad o abrir los espacios de decisión a la sociedad civil. Esto requiere una nueva cultura política, requiere otra organización, requiere otra forma de tomar decisiones y relacionarse. Exige valentía y liderazgo para experimentar con nuevas herramientas. ¿Es posible una convivencia equilibrada entre lo uno y lo otro? Yo diría que los límites de lo posible no pueden venir solo de los límites de los gobernantes.

Relación e influencia en la acción promovida por Arantzazulab

En este apartado ha sido muy interesante que, al dar el salto de la teoría a la práctica en la gobernanza colaborativa, se haya puesto de manifiesto la perspectiva de la valentía, tanto en el grupo de deliberación como en la experiencia que se ha promovido en la práctica.

¿Qué significa que la gobernanza colaborativa sea «valiente»?

Este término que ha salido en las reflexiones del grupo de deliberación no tiene base académica. Cuando a la gobernanza se le tacha de *valiente*, estamos hablando de llevar a otro nivel la colaboración e interacción entre el gobierno y la sociedad civil; de implicar de otra manera a la sociedad civil en el diseño de la agenda pública, precisamente participando en la toma de decisiones. Y decimos *valiente* porque eso exige que gobernar sea una dinámica abierta de cooperación, aprendizaje y

probablemente experimentación. Todo ello implica, por parte de los gobernantes, voluntad, determinación, liderazgo y la valentía que se ha dicho anteriormente.

¿Cuáles son las implicaciones asociadas para los diferentes actores del ecosistema de la DFG?

Se considera que los diferentes agentes del ecosistema de políticas públicas de la DFG pueden tener algo que ver en la responsabilidad de «cada uno por su lado» en la transformación de la gobernanza territorial en torno a la “gobernanza valiente”:

- a] ¿Cuáles son los modelos innovadores de gobernanza seleccionados por Arantzazulab para la experimentación si desarrollamos el conocimiento experiencial sobre gobernanza colaborativa? ¿Y por qué decimos que los puntos de vista son *valientes*?
- b] O, por ejemplo, ¿qué significaría para Orkestra realizar una investigación audaz en el marco de este proceso de deliberación del Think Tank?
- c] Este reto interpela también a la Diputación Foral de Gipuzkoa directamente: la actuación de las instituciones públicas, su preocupación, su inercia, su responsabilidad, su legitimidad... ¿Cómo puede contribuir, obstaculizar, enriquecer, facilitar una gobernanza valiente? ¿Cómo puede apoyar, obstruir, enriquecer o facilitar la gobernanza valiente la actitud, la duda, la inercia, la responsabilidad y la legitimidad de las instituciones públicas?
- d] La reflexión también desafía a las universidades: ¿qué estudio hay que hacer para tener el marco teórico sólido de gobernanza colaborativa que necesita nuestro territorio? Y en ese marco teórico, ¿se puede recoger una aproximación a la gobernanza *valiente*?
- e] Actores sociales (ALC, Sinnergia, Globernance, Arantzazulab,...): ¿qué colaboración u organización requiere la gobernanza *valiente* entre los actores del ecosistema para ser eficaz?

Preguntas de interés que requieren buscar respuesta si el modelo de gobernanza colaborativa que Gipuzkoa necesita tiene que ser un proyecto de todos.

CONCLUSIONES

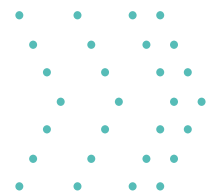
En este capítulo se recogen los aprendizajes hechos a la hora de trabajar en la práctica la gobernanza colaborativa. Desde una mirada práctica, se han realizado observaciones en torno a este modelo de colaboración institucionalizado entre instituciones públicas, agentes sociales y ciudadanía en dos espacios: el espacio de deliberación compartida entre las instituciones públicas y la red de agentes (grupo de deliberación sobre la nueva cultura política) y el proceso de democracia deliberativa para la toma de decisiones públicas entre las instituciones públicas y la ciudadanía (proyecto de experimentación liderado por Arantzazulab y llevado al grupo de deliberación)

Los aprendizajes principales se dividen en tres apartados:

- (1) La importancia de combinar diferentes tipos de conocimiento (teórico-académico, experiencial y de proceso) para potenciar el capital social, desarrollar un nuevo conocimiento y obtener resultados más eficaces.
- (2) En segundo lugar, se confirma que la confianza es un elemento básico para el desarrollo de la gobernanza colaborativa y se concluye que la relación entre ellos es positiva. Esta es una condición indispensable en la base hacia una nueva cultura política.
- (3) Y, en tercer lugar, en la medida en que la gobernanza colaborativa implica compartir autoridad con la sociedad civil, se han recogido diferentes aprendizajes en torno a la valentía y determinación necesarias para abordar su complejidad, poniendo de manifiesto los retos y dificultades surgidos al dar el salto de la teoría a la práctica.

REFERENCIAS

- [1] Gastil, John and Peter Levine (2005). *The Deliberative Democracy Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass.
- [2] Carson, Lyn and Stephen Elstub (2019), "Comparing participatory and deliberative democracy", *new Democracy Research and Development Note*, new Democracy Foundation, <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2019/04/RD-Note-Comparing-Participatory-and-Deliberative-Democracy.pdf>, accessed 11 November 2019.
- [3] *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave*, OECD
- [4] Landemore, Hélène (2012), *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Oxford: Princeton University Press.
- [5] Mercier, Hugo and Hélène Landemore (2012), "Reasoning Is for Arguing: Understanding the Successes and Failures of Deliberation," *Political Psychology* 33(2).
- [6] Knobloch, Katherine R., Michael L. Barthel, and John Gastil (2019), "Emanating Effects: The Impact of the Oregon Citizens' Initiative Review on Voters' Political Efficacy", *Political Studies* 2019: 1-20.
- [7] Suiter, Jane (2018), "Deliberation in Action – Ireland's Abortion Referendum", *Political Insight*, September 2018: 30-32.



CAPÍTULO 7

Participación de la sociedad organizada: cómo llevar a cabo la gobernanza compartida entre instituciones públicas y agentes sociales. El caso Badalab

MIKEL IRIZAR

INTRODUCCIÓN

En este Think Tank sobre Nueva Cultura Política (NCP), un subgrupo ha trabajado especialmente cómo se puede conseguir una participación activa de la ciudadanía y de la sociedad organizada en la gobernanza colaborativa. En el diagnóstico de partida se recoge un rasgo adverso de la vieja cultura política, el creciente desapego de la ciudadanía y de la sociedad hacia la política institucional y los asuntos públicos. El documento de trabajo presentado en la primera sesión, en junio de 2020, decía lo siguiente:

«Los principales rasgos de la cultura política predominante actualmente se pueden sintetizar en dos ideas fundamentales: la desafección política y la incapacidad de las estructuras públicas para dar respuesta a los retos económicos, sociales y políticos que se plantean en el contexto de la globalización».

(Documento de trabajo nº 0, 17.06.2020)

En las instituciones públicas se está intensificando el sentimiento de impotencia, concretamente porque la política pública realizada para la sociedad pero sin ella es cada vez más mera administración y no política. Precisamente de esa preocupación se deriva la búsqueda de una gobernanza colaborativa en los sistemas políticos más desarrollados.

La gobernanza colaborativa busca precisamente que la ciudadanía y la sociedad organizada sean partícipes activos en temas de interés general, construir una interlocución de gran frecuencia y confianza con las instituciones públicas y deliberar conjuntamente sobre la estrategia para consensuar democráticamente el rumbo y las actuaciones. El reto

es: más allá de buscar, ¿cómo conseguir la activación de la sociedad en tiempos de desafección?

La respuesta tiene muchas aristas, y la honestidad en el trabajo es, desde luego, una de las más importantes. En la vieja cultura política se ha hecho a menudo un uso cosmético de la participación y el cambio de paradigma exige asumir mayores riesgos, tanto por parte de las instituciones públicas para renunciar a monopolizar el poder como de los agentes sociales para pasar de la comodidad del mero clamor a la corresponsabilidad. En este sentido hay que reconocer que este Think Tank NCP tiene la honestidad suficiente para permitir resultados significativos.

El reto de activar la sociedad tiene dificultades e incentivos añadidos en Euskal Herria. Entre las dificultades está «la brecha de Xiberta»²⁶ que surgió en el País Vasco durante la fase de institucionalización de hace 40 años y la tendencia a la confrontación sistemática que ha dejado entre instituciones públicas y agentes sociales. El principal estímulo es, por el contrario, la conciencia de país que permanece viva en la sociedad y la necesidad de una ciudadanía que convierta la colaboración público-social en un objetivo prioritario. Se están creando las condiciones adecuadas para que la resultante de ambos vectores contrapuestos sea positiva, y entre las herramientas para acentuar esta tendencia se encuentra la de la nueva gobernanza. En este contexto analizaremos el caso Badalab.



²⁶ https://eu.wikipedia.org/wiki/Xibertako_elkarrizketak

METODOLOGÍA-IDEOLOGÍA

Para ser honesto, me parece oportuno explicitar desde qué posición está escrito este apartado.

Metodológicamente, parte de la acción y tiene como objetivo enriquecer la acción. Entre el punto de partida y el objetivo ha habido una constante reflexión, precisamente para optimizar la acción y extraer las lecciones periódicamente; la función de este apartado es recoger la crónica y reflexión de lo realizado para que sirva de inspiración a la tarea siguiente.

El componente metodológico principal ha sido la **interacción**, a medida que hemos ido creando el laboratorio Badalab hemos ido trasladando nuevas preguntas y aprendizajes al Think Tank NCP y las aportaciones recibidas de este se han utilizado en la creación del laboratorio en un enriquecedor intercambio.

Ambos procesos se han desarrollado en sincronía entre el verano de 2020 y el de 2021, lo que ha permitido que la interacción haya sido intensa. En este tiempo se ha construido en Badalab la versión audaz de un experimento avanzado de gobernanza entre instituciones públicas y sociales participantes en la acción; y esta poderosa acción ha ayudado en varios momentos al Think Tank a aterrizar sus planteamientos. Esto fue evidente en la sesión del grupo NCP del 17 de febrero de 2021, cuando cuestionamos la metodología utilizada hasta entonces. El responsable de estrategia e investigación señaló lo siguiente:

«Desde el punto de vista teórico, cuando las personas expertas han venido, sus intervenciones siempre me han parecido cortas y las reflexiones que se hacían demasiado generales como para encajar en el nivel de acción que necesitamos».

(Badalab, Memoria 17.02.2021)

Mantuvimos una animada conversación en la que yo mismo confesé:

«Muchas veces le digo que hay conocimiento sobre la gobernanza en entornos alejados, pero que le falta la riqueza del conocimiento de quienes trabajamos en gobernanza desde la cercanía».

En el debate fue evidente la influencia de quienes estábamos más cerca de la acción con el peso de la acción para equilibrar el peso de las personas expertas académicas. En este sentido, el grupo de trabajo agradeció el carácter interno

(sin personas expertas externas) de la sesión y se concluyó la necesidad de profundizar en acciones propias en las siguientes sesiones.

También en dirección inversa, y especialmente en la primavera de 2021, a la comisión constituyente de Badalab llegó con claridad la influencia del NCP a través de dos personas que participábamos tanto en una como en otra dinámica. No paramos de trabajar en la forma de gobernar la nueva organización que se iba a crear, y en ese camino teníamos muy presente el Think Tank. Un documento interno de la comisión de gobierno dice:

«Las agendas de la comisión de gobierno de Badalab y del Think Tank NCP coinciden en aclarar el modelo de gobernanza del laboratorio en un plazo de 3 a 4 meses. Dos son los puntos principales que conviene aclarar.

- *Quiénes serán los miembros de la gobernanza y cómo repartir la decisión entre ellos*
- *Forma jurídica a utilizar»*

(Badalab, documento interno 20.02.2021)

Y más adelante en el mismo documento:

En el proceso de experimentación de la gobernanza de Badalab la función de la comisión de Gobierno será la de hacer alternativas en las encrucijadas y la del Think Tank KPB sería ofrecer los espacios y aportaciones necesarias para encauzar esas posibilidades.

Como luego se verá, esta interacción se ha traducido en la constitución con éxito de Badalab y en una acción experimental avanzada para explorar la gobernanza compartida. Lo que aquí se explicará sería la primera fase del experimento, hasta la construcción del prototipo. El artefacto ya ha entrado en fase de prueba, donde también contará con la ayuda y monitorización del NCP para maximizar las lecciones del experimento.

En cuanto a la ideología, la idea de **hacer país** está en la base de todo. Brevemente, los efectos adversos de la globalización son cada vez más evidentes: concentración de la riqueza, fortalecimiento de los centros de decisión sin control democrático, ultraliberalismo, destrucción del planeta, uniformización y dependencia digital... El instrumento más adecuado para hacer frente a estas tendencias "...son los territorios y las comunidades transformadoras que se consolidan sobre ellos..."; tal y como propuso el experto

en prospectiva Jean Pierre Claveranne en el congreso del centenario de Eusko Ikaskuntza (Baiona, 17.02.2018)

Euskal Herria es uno de esos territorios con opción de desarrollar una comunidad transformadora. En realidad, esta visión ideológica es la que combina muchas de nuestras iniciativas políticas y sociales, la pervivencia del euskera y de la conciencia vasca no se pueden entender sin esa perspectiva. Y, aunque una profunda brecha política ha atravesado las últimas décadas de nuestra historia, ahora que las comunidades más avanzadas empiezan a buscar una nueva gobernanza, nosotros también estamos recuperando las condiciones y la capacidad de colaboración público-social.

“...se está construyendo una gobernanza territorial democrática basada en el desarrollo comunitario sostenible y la territorialidad. La forma de esta gobernanza consistiría en situar en un nivel de cooperación paralela a todos los grupos de interés existentes en una materia o ámbito y trabajar conjuntamente el diagnóstico y la planificación de las tareas; posteriormente, cada agente desempeñará la función que le corresponde y volverán a realizar el seguimiento y evaluación conjuntamente. De esta manera se consigue construir una fuerza social autónoma, cercar un campo de juego propio frente a grandes intereses y posibilitar respuestas comunitarias».

(Berrindartu eta jauzi. Topalabe taldea, 2020)

ANTECEDENTES

En julio de 2015 la Diputación Foral de Gipuzkoa me nombró director de Igualdad Lingüística. Teniendo en cuenta mi trayectoria como activista en el proceso de revitalización del euskera, se me pidió especialmente que hiciera de puente entre la Diputación y los agentes sociales. De hecho, había estado al otro lado de la mesa de la dirección como agente social con mis cuatro anteriores directivos. Asimismo, cuando fui responsable de lingüística en Gipuzkoako Kutxa ya había trabajado en colaboración institucional con la Diputación, tendiendo puentes con los agentes sociales.

En este sentido, el mío era un recorrido un tanto atípico, ya que ha sido más frecuente la permanencia a uno u otro lado de la brecha de Xiberta. Y cuando el encargo de la Diputación reconoció e hizo valer esta posición mía sentí una especial responsabilidad, ya que me brindaba una oportunidad excepcional de ayudar

a derribar murallas del pasado. La influencia de ese acicate me ha llevado 5 años después a aprovechar la oportunidad del Think Tank NCP y a dedicarme de lleno al esfuerzo por desarrollar una gobernanza compartida con el impulso de sus aprendizajes.

A mi llegada a la Diputación se notaban signos de cansancio en el proceso del euskera y empezábamos a hablar de crisis activa: **crisis** porque había problemas, **activa** porque buscábamos soluciones. Entre muchas reflexiones, se estaba imponiendo la idea de la encrucijada de que había que decidir en el punto en el que se encontraba el proceso del euskera o dar un salto firme y exitoso hacia la normalización o dejar que el proceso se erosionara hasta ahogarse en una oficialidad sin apego ni uso.

Nada más asumir la dirección, acordamos con los agentes sociales iniciar un proceso de deliberación con la pregunta: «¿qué debemos hacer para ser más eficaces de forma diferente?» La propia pregunta da pistas claras.

Por un lado, representa un **nosotros colectivo**. Muchas veces ocurre que las posibles mejoras ajenas son más fáciles de identificar que las propias. En este caso se trataba de buscar factores comunes de mejora que incluyeran a todos los agentes del proceso del euskera. El segundo punto consistía en la necesidad de hacer las cosas de forma **diferente**, es decir, priorizar formas de innovación más allá de la simple repetición de lo que se había hecho hasta entonces. Con esto se pretendía superar una tendencia extendida, concretamente limitar el problema a la cuantía de los recursos económicos. Y, por último, se trataba de ser **más eficaz**, es decir, recuperar la capacidad de afrontar las dificultades, que en el pasado había sido por culpa y que se iba rebajando con los años.

El proceso de deliberación duró tres años y dejó excelentes resultados. En otoño de 2018 escribí las siguientes notas:

El proceso se encuentra en su tercera fase y se ha mostrado un gran compromiso por parte de todos los participantes, con 3-4 sesiones por fase (de 4-5 horas) y una media de 35-40 representantes en todas las sesiones. Esto significa que, sumando solo las horas dedicadas a la reflexión compartida, al finalizar esta tercera fase el sector tendrá invertidas unas 1.800 horas, de representantes cualificados. En dinero, más de lo que ha puesto la propia Diputación.

El resultado principal del proceso, sin embargo, es cualitativo. Desde el inicio de la primera fase

se observa una evolución significativa hacia este momento de la tercera. se ha generado confianza entre los participantes, se ha puesto el foco en el futuro a medio/largo plazo, se ha reflexionado en parámetros de innovación, se ha impuesto un enfoque colaborativo...»

(Documento interno. PalankaLab)

En concreto, cuatro agentes sociales propusieron, por separado, la creación de un centro estable que uniera lengua e innovación.

Mientras nosotros realizamos este proceso, la Diputación puso en marcha la iniciativa Etorkizuna Eraikiz, una dinámica colaborativa de innovación para trabajar la visión estratégica. Ese era para nosotros el ecosistema ideal para avanzar, como escribí en el mismo documento:

«Resumiría el método de la Iniciativa EE como sigue: primero, prolongar la mirada para detectar el futuro; segundo, identificar las iniciativas avanzadas para experimentar con ellas; por último, integrar las conclusiones en las políticas a corto/medio plazo para incidir en la transformación social. La tercera fase del proceso participativo denominado Euskalgintzaren berrikuntza palankak se sitúa de lleno en la lógica de este método. Una vez extendida la mirada, se están identificando iniciativas avanzadas. La siguiente tarea sería experimentar con ellas.

Uniendo ambas vías, a principios de 2019 ya existía el encargo formal de la Diputación a los cuatro agentes sociales que habían propuesto la idea de realizar conjuntamente el diseño del laboratorio Ibilii. Ese es el germen de Badalab.

CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA GOBERNANZA

El diseño del laboratorio finalizó con el año 2019 y fue presentado a los diferentes responsables de la Diputación a principios del año siguiente. El proyecto tuvo buena acogida, pero costaba situarlo en el mapa de la entidad de cara a su ejecución. De hecho, Etorkizuna Eraikiz nació fuera del ecosistema y por iniciativa de otra dirección, por lo que no estaba claro a quién correspondía hacerse cargo del proyecto.

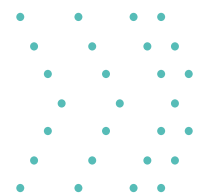
Para salir de este impasse, la Dirección de Igualdad Lingüística sacó una licitación para el diseño del laboratorio que adjudicó al Cluster de Sociolingüística

con el fin de que llevara a cabo la propuesta de los cuatro agentes promotores. Además, se constituyó una comisión de gobierno provisional del laboratorio, entre las dos direcciones de la Diputación (Igualdad Lingüística y Estrategia) y los cuatro promotores, para guiar el proceso de ejecución. En ese momento yo era presidenta del Cluster y la Diputación me propuso ser vocal para hacer, una vez más, de puente. En este momento crítico ya se puede intuir una forma consensuada de gobernar la situación, anunciando lo que ha venido después.

El Think Tank sobre la Nueva Cultura Política arrancó antes del verano de 2020 y aquí también me propusieron participar. A medida que se definía la actividad y el estilo del grupo, me di cuenta de que era un ecosistema perfecto para construir el laboratorio Badalab con ambición y valentía, que la estrecha conexión entre ambas iniciativas iba a favorecer a las dos. A finales de 2020 Badalab estaba incluido entre los experimentos de interés del Think Tank NCP.

En ese momento llegó el empuje decisivo. La Diputación decidió ubicar Badalab en Etorkizuna Eraikiz a nivel de otros centros de referencia, en cuanto a recursos y prioridad, y ordenó la constitución del laboratorio antes del verano de 2021. Para ello se unió al grupo Xabier Barandiaran, promotor de Etorkizuna Eraikiz y del Think Tank. La colaboración entre ambos fue muy eficaz en el proceso, actuando con ambición en la dirección que estábamos trabajando en NCP. Dicho y hecho, el 21 de julio se firmó el convenio de constitución del consorcio y ese mismo día se reunió la Junta de Gobierno oficial para tomar las primeras decisiones, entre ellas mi nombramiento para ocupar la presidencia del consorcio.

Visto el resultado y el plazo, el primer semestre de este año ha sido una carrera sorprendente. El diseño del laboratorio ya existía, pero necesitaba aterrizar y se ha realizado un intenso trabajo de concreción: plan de acción y proyecto estratégico, metodología, equipo de trabajo, financiación, sede... Asimismo, en gran medida gracias al Think Tank NCP, el recorrido en la gobernanza del laboratorio ha sido excelente. Este tema merece un apartado especial.



DOS EJES DE LA GOBERNANZA QUE SE HA CONSTRUIDO

En el diseño del laboratorio se preveía su estructuración como fundación, al igual que el resto de los centros de referencia. En Etorkizuna Eraikiz se priorizó la homologación y efectividad del ecosistema.

«En Ibili proponemos que la estructura jurídica sea una fundación, al igual que en el resto de los centros de referencia. Ser un centro de referencia supondría integrarlo en el esquema de Etorkizuna Eraikiz, tener una alta capacidad de influencia, facilidades para trabajar las relaciones, agilidad para detectar necesidades... Básicamente, estamos proponiendo una medida para facilitar las relaciones. Esto brindaría más posibilidades de desarrollar proyectos entre los diferentes centros de referencia y garantizaría la presencia en primer plano de la perspectiva lingüística en los centros de decisión».

(Informe final de Ibili)

Ahora bien, una vez realizado el proceso de deliberación y el diseño en colaboración, era evidente que en el proyecto la gobernanza del laboratorio debía responder al modelo de gobernanza colaborativa:

«Este modelo de gobernanza debería tener, al menos, tres pilares: la administración pública (Diputación Foral de Gipuzkoa y, en su caso, la representación de otras administraciones públicas), agentes sociales (asociaciones, empresas y agentes del mundo del euskera) y centros de investigación (universidades, centros tecnológicos...)».

Cuando se cruzaron los caminos del Think Tank NCP y Badalab, comenzaron a surgir las condiciones para el desarrollo adecuado de este tema. Y esas condiciones se han aprovechado con ambición para buscar avances a problemas estructurales más allá de la simple gobernanza de una institución.

Un eje del modelo que se ha construido ha sido el ideológico y ha hecho que el concepto estándar de **gobernanza colaborativa** se lea con las gafas de **colaboración público-social** de especial interés en Euskal Herria. Se ha mencionado en numerosas ocasiones la resiliencia de la comunidad vasca para sobrevivir a lo largo de la historia. Se insiste menos en la centralidad que ha tenido el apego a la lengua en esta resiliencia y la iniciativa social que ha desencadenado.

Esto es muy evidente en la segunda mitad del siglo XX: *euskara batua*, *ikastolas*, escuelas nocturnas y *euskaltegis*, asociaciones de euskera, medios de comunicación locales y nacionales, planes de euskera en las empresas... En la década de 1960 se puso en marcha una dinámica variada y potente, a la que se incorporaron los recursos y normas aportadas por las instituciones de autogobierno. Aunque esta colaboración no siempre ha sido óptima, es este motor el que ha provocado el moderno proceso de revitalización del euskera, que se ha convertido en un referente en el mundo.

De cara al futuro, la iniciativa social y la capacidad de las instituciones son los dos ejes que tenemos para el desarrollo popular. Sincronizar ambos y ponerlos al servicio de un mismo cuerpo social es la garantía para avanzar en el desarrollo comunitario. Sin embargo, esa colaboración tiene dificultades: además de las tensiones internas de las que se ha hablado antes, también están las que provienen del contexto. De hecho, el tamaño de la iniciativa social en este caso no es habitual en los pueblos de nuestro entorno, y lo que para nosotros es **social** lo entienden ellos como **privado**. Y no son lo mismo. Todo lo que no es **público**, es **no público**. Y dentro de esto está lo **social** (que tiene el impulso y el control de la sociedad) y lo **privado**, que es lo que se hace con intereses particulares.

El nivel de concertación existente entre nuestras instituciones públicas y los agentes sociales les ha parecido a menudo sospechoso, por ejemplo, a los órganos de fiscalización de la Unión Europea, porque los recursos públicos se transfieren sin competencia a manos «privadas». Urge apoyar también jurídicamente esa singularidad nuestra, de gran virtud, para que la colaboración público-social sea un marco seguro que inspire confianza. Aquí cobra gran importancia la arquitectura jurídica.

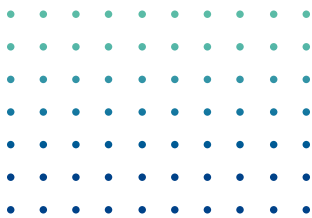
El segundo eje se relaciona con la coherencia y fue aprovechar la inusual génesis colaborativa de Badalab para convertir la gobernanza del laboratorio en un caso de experimentación, para que este contexto permitiera actuar con valentía. En febrero de 2021 expuse esta idea en un documento interno que escribí para el Think Tank:

Este caso permite, además, abordar un nudo en el eje de la nueva gobernanza. La gobernanza colaborativa es un concepto que se está imponiendo en la actualidad, probablemente porque la cooperación se puede entender de muchas maneras; lo mismo sirve para designar

relaciones de fuerza simétricas que jerarquizadas. Siendo este Think Tank NCP una iniciativa innovadora, el reto que le corresponde es ir más allá y experimentar la gobernanza compartida, es decir, reunir en condiciones de igualdad a grupos de intereses diferentes o contrapuestos en los espacios de deliberación autónomos, con el compromiso de llevar a cabo las conclusiones de esa deliberación en los ámbitos de decisión. Si así se hiciera, **el experimento permitiría explorar una nueva frontera: si es factible que las instituciones públicas se comprometan con los resultados de la deliberación autónoma, que estaría fuera de su control.**

(NCP Badalab gobernanza 2)

En este punto creo que ha sido especialmente decisivo el entorno que ha creado el Think Tank NCP. Sin eso, se habría constituido Badalab, por supuesto, pero en formas más habituales (probablemente a través de una fundación) y sin ambición de explorar límites. En cambio, el modelo de gobernanza que se ha acordado y la estructura jurídica que se le ha dado constituyen un precedente de gran valor para el desarrollo de la gobernanza colaborativa, esta primera fase del experimento ha sido ya muy clarificadora y ha dejado muchas lecciones que sistematizaremos en la última sección de este capítulo. Y con la formación del laboratorio el experimento entra en una segunda fase, se probará el engranaje de la gobernanza imaginada y se ajustará en funcionamiento, también con la monitorización del Think Tank. Siendo la misión del laboratorio la de innovar experimentando, el proceso de construcción de su gobernanza está siendo el resultado significativo de esta experimentación.



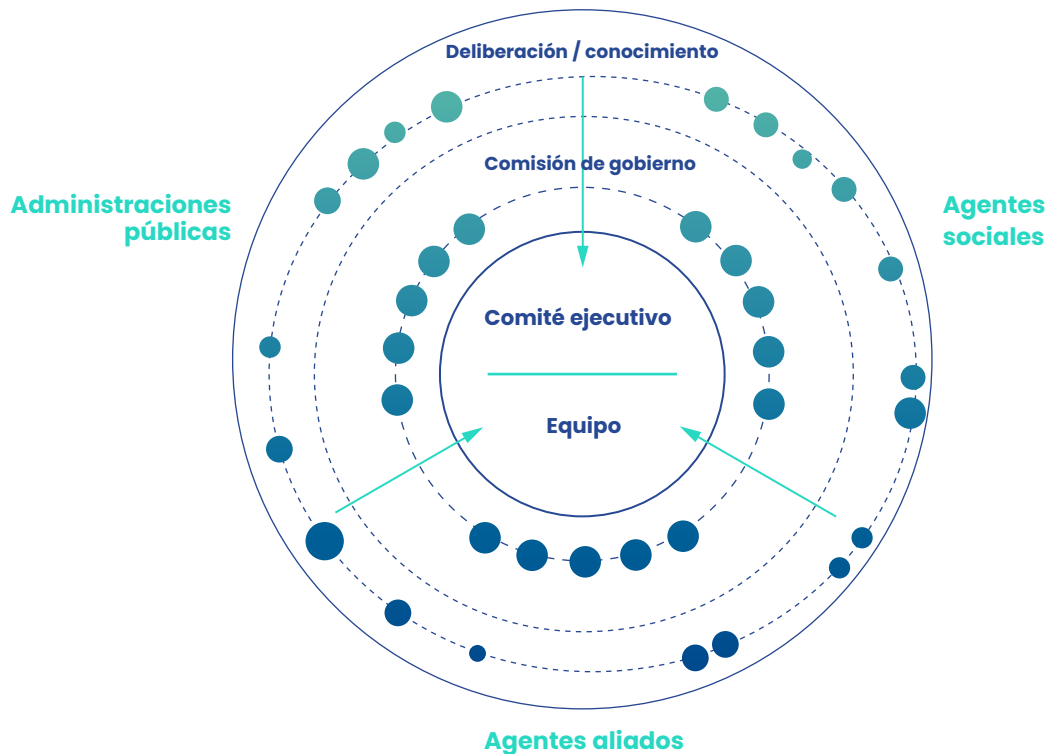
— CONCRECIÓN DE LA GOBERNANZA

Analicemos cómo se ha concretado hasta ahora la gobernanza de Badalab. En su origen estaban las **instituciones públicas** y los **agentes sociales**, los dos pilares de la alianza estratégica; y en el camino se les ha sumado un tercer bloque que hemos denominado **compañeros de viaje**, es decir, entidades que, aunque no se incluyan expresamente en los bloques anteriores, sí pueden poner interés y aportación a una iniciativa que pretende conjugar la innovación lingüística y social. Los integrantes de este tercer grupo tienen un valor intrínseco que añaden a la iniciativa. Además, en términos de gobernanza, hay un factor añadido, el 'geométrico': tres puntos son siempre un plano, por eso la mesa de tres patas siempre está en equilibrio. La cooperación entre dos grupos corre el riesgo de recurrir a la confrontación o a la jerarquización, y para evitarlo ayuda la tercera pata, la participación de otros agentes en la gobernanza, ya que el triángulo de tres vértices ofrece nuevos escenarios para conjugar intereses diferentes.

Al mismo tiempo, a las dos capas de la gobernanza clásica, la **decisión** y la **ejecución**, se ha añadido una tercera: la **deliberación**. Y esta tercera capa ha cobrado peso, en gran medida porque en la actividad del Think Tank hemos hecho hincapié en conceptos como **inteligencia colectiva** o **corresponsabilidad**. El reconocimiento de la inteligencia colectiva proporciona una base científica al objetivo político de la cooperación público-social, añadiendo valor: la cooperación es buena porque requiere construir el consenso y acumular fuerzas; además, si se hace mediante una deliberación bien organizada, es también un instrumento para encontrar mejores soluciones a los problemas. Y con las soluciones así encontradas se comprometen todos los participantes en la deliberación, porque la solución y la responsabilidad de llevarla a cabo es de todos.

Así, se ha consensuado para Badalab un modelo de gobernanza de tres sectores y tres capas:

Figura 1. Modelo de gobernanza de Badalab



Fuente: Badalab. Proyecto estratégico, mayo de 2021.

En este modelo hay que destacar dos características: por un lado, la paridad entre sectores y la falta de hegemonía, en cuanto al espacio de decisión; y por otro, la importancia de lo que hemos denominado «conocimiento» (*knowing*) para preservar la alineación entre las tres capas.

La falta de hegemonía es un elemento muy innovador en la colaboración público-social. Hay que aclarar que se ha creado una entidad adscrita al sector público, que se sitúa en el sector público desde el punto de vista legal y financiero. Y no es habitual, como ha quedado de manifiesto en el proceso de creación, que una institución pública promueva, apoye, financie y no tenga mayoría en el ámbito de decisión. Reconozcamos y aplaudamos el coraje que ha tenido la Diputación Foral de Gipuzkoa para dar un paso tan valiente. El segundo elemento, que es lo que hemos llamado el **conocimiento**, sería el fomento sistemático de la deliberación para producir colectivamente

nuevo conocimiento. Creo que este es un elemento fundamental de la nueva gobernanza que debe integrarse en la estructura de gestión de forma estable, como ha ocurrido en el pasado con otros componentes como la comunicación, la calidad o la responsabilidad social. Ahora nos toca experimentar cómo organizar y fomentar la deliberación para hacerla atractiva, y este proceso de definición se llevará a cabo en el seno del Think Tank, de nuevo en una enriquecedora interacción.

Es de suponer que la deliberación requerirá de una base tecnológica avanzada para que los agentes y la ciudadanía se conviertan en parte de un ecosistema digital y puedan opinar de forma sencilla y eficaz. Esta comunidad digital necesitaría luego formatos físicos que trabajen por temas o proyectos, desarrollando la inteligencia colectiva, para influir en el centro de decisión y en el equipo de gestión. Para que esta influencia sea efectiva, los agentes deliberantes estarán vinculados en forma de racimo con los participantes en el centro

de decisión con el fin de garantizar la comunicación y articulación. En esta elaboración se encuentra uno de los principales retos del modelo compartido de gobernanza.

La compleja gobernanza que se ha forjado con todos estos elementos no se convierte en todo caso en una estructura jurídica. Por un lado, era una condición que la nueva entidad se situara en lo **público** para ejercer el uso de los fondos públicos con todas las garantías y controles, por encima de riesgos y sospechas. Esta condición ponía un primer filtro a las opciones posibles. La segunda condición era que era la estructura jurídica la que debía proteger el **carácter compartido** de la gobernanza, la determinación sin jerarquía. El tercer reto consistía en poner a las instituciones públicas y sociales a gobernar conjuntamente, pero sin perder la oportunidad de ser beneficiarios, proveedores o clientes de la actuación. Y, por último, la estructura jurídica necesitaba flexibilidad para dar margen a esta complejidad y poder adaptarla a lo largo del tiempo. Todos estos requisitos los cumple la estructura de **consorcio** y es lo que se ha preferido para Badalab.

APRENDIZAJES

Del análisis del recorrido realizado se pueden extraer, al menos, los siguientes aprendizajes en torno a los procesos de construcción de formas innovadoras de gobernanza colaborativa:

- **La valentía necesita protección**

El riesgo es un componente inevitable de la transformación innovadora, hasta el punto de que, si a un cambio que se quiere hacer no se le ve peligro, se debería analizar si realmente supone un cambio. Y el riesgo se hace incómodo, no estamos acostumbrados a asumir riesgos, especialmente en el ámbito público-social. Quien quiere innovación necesita valentía para abordar el riesgo y mantener la apuesta, máxime si es responsable público. Y la valentía necesita protección; o, dicho de otro modo, **la protección proporciona valentía**. En el caso de Badalab creo que la última frase es obvia: si no hubiera sido por el apoyo académico y conceptual del Think Tank, el laboratorio habría tenido objetivos más modestos en lo que a gobernanza se refiere; o si la gobernanza valiente que se ha trabajado no hubiera contado con el apoyo de los agentes sociales, difícilmente habría llegado hasta donde ha llegado la Diputación Foral

de Gipuzkoa en el camino de compartir la decisión.

- **La acción necesita reflexión; y la reflexión acción**

Hace muchos años, el prestigioso sociolingüista Joshua Fishman le dijo a su compañero Mikel Zalbide:

«La dinámica del euskera es fuerte, sois muy emprendedores y tenéis el cuerpo fuerte de un elefante. Pero poco pensáis e investigáis, vuestro elefante tiene la cabecita de un pájaro».

(Contado por el propio Mikel Zalbide)

Nos pasa lo mismo en muchos ámbitos, enseguida recurrimos a la acción. A veces, sin embargo, nos damos cuenta de la necesidad de reflexionar, y entonces tendemos a recurrir directamente al sector académico, a menudo en busca de científicos internacionales. Esta tensión entre ambas tendencias, como se ha destacado anteriormente, ha estado muy presente en el trabajo del Think Tank, cuando hemos utilizado dicotomías como 'Expertos vs.' o 'Formación profesional universitaria vs.'. Creo que a lo largo del camino hemos ido consiguiendo un equilibrio adecuado entre las siguientes tendencias: fuimos capaces de relativizar la aportación de las personas expertas externas y valorar la del equipo interno; hemos tenido presente que en todo momento había que relacionar la actuación del grupo con las iniciativas reales; y, respecto a este capítulo, hemos detectado la importancia del caso Badalab hasta situarlo entre los resultados prioritarios. Un emprendedor como yo ha encontrado acomodo en este grupo de reflexión y una iniciativa concreta ha tenido una gran influencia directamente desde que ha dado una reflexión paralela. Creo que es un precedente perfecto que la acción fomente la reflexión y que los resultados de esta enriquezcan la acción.

- **Gobernanza colaborativa y compartida**

Tomemos una definición conocida de gobernanza colaborativa:

La gobernanza colaborativa es un tipo de gobernanza en la que los actores públicos y privados trabajan colectivamente, orientados al consenso y deliberación, en el cual se diseñan e implementan políticas públicas y se establecen leyes y reglas para la provisión de bienes públicos.

(Ansell & Gash, 2007)

Se hace hincapié en el trabajo colaborativo y colectivo, pero sin concretar la cualidad de dicha colaboración. Se puede decir que deja flexibilidad para que la cooperación adopte formas diferentes. Unos más cercanos al concepto de **participación** (es decir, la autoridad es pública y los agentes sociales opinan sobre la idea) y otros en torno a la idea de **compartir** (la decisión se toma conjuntamente, en órganos sin hegemonías).

En nuestro caso se han asociado estos dos polos con la ubicación respecto al sector público: las fórmulas participativas son habituales y numerosas en el sector público, mientras que las fórmulas compartidas no se han dado en muchas ocasiones y suelen situarse en el sector privado/ social. En Etorkizuna Eraikiz se encuentran ejemplos de ambos: las fundaciones Ziur, Mubil o Adinberri serían ejemplos del primer bloque, mientras que Arantzazulab sería la gobernanza compartida, pero esta fundación está al margen del sector público.

La gobernanza en Badalab contraviene esta dicotomía vista hasta ahora. Es una entidad del sector público, adscrita a la Diputación Foral de Gipuzkoa; y, sin embargo, esta institución tiene derecho a nombrar a 5 de los 15 miembros de la comisión de gobierno según sus estatutos. Además, hay que señalar que en la primera comisión de gobierno solo ha designado 2 representantes de esos 5 por parte de la Diputación. Esta proporción (2/15) muestra más claramente que otra cosa la valentía mostrada por la Diputación en este proyecto y, en mi opinión, la magnitud del apoyo que le ha dado el Think Tank.

Recientemente (5 de noviembre de 2021), en el memorable Pleno de Etorkizuna Eraikiz celebrado en Loiola, Xabier Barandiaran explicitó la clave sobre la que se asienta la gobernanza colaborativa: **la división de poderes**. Expuesto en estos términos, se comprenden mejor las dificultades y resistencias para la nueva gobernanza, y se pueden graduar más fácilmente los esfuerzos: los que implican el reparto del poder son avanzados y valientes; los que dejan el poder en las manos de antes, en cambio, están más cerca de la apariencia.

“Atacar con decisión es la mitad del triunfo” escribió Oihenart en el siglo XVII (Arnaut Oihenart, «*Atsotitzak eta neurtitzak*»). Pues bien, si este experimento de gobernanza compartida tan audazmente acometido saliera bien, las administraciones públicas tendrían una vía para desarrollar una capa

de mando o áreas compartidas en colaboración con los agentes sociales y la ciudadanía. Esta vía abriría oportunidades muy interesantes para la corresponsabilidad de las instituciones y agentes no públicos en la gestión de los asuntos públicos.

• **Se necesitan coaliciones amplias para superar las inercias**

Ya hemos dicho que la propia creación de Badalab ha sido coral, y que ha tomado un año largo. En ese camino han colaborado la DFG y los agentes de la actividad social vasca, primero en los parámetros de deliberación, después en la elaboración y ahora en la gestión. Es evidente que el largo camino ha permitido mejorar la confianza mutua, sin la cual no se habría alcanzado el nivel de compromiso existente. Esta fortaleza ha permitido sumar nuevos compañeros de viaje a la gobernanza de la institución; y, al mismo tiempo, la formación de una amplia coalición ha contribuido a superar inercias difíciles.

Recordemos quiénes forman la coalición de gobierno que se ha constituido en Badalab:

- Entidades públicas:
 - Diputación Foral de Gipuzkoa
 - Gobierno Vasco
 - Ayuntamiento de Errenteria
- Agentes sociales:
 - Soziolinguistika Klusterra
 - Euskalgintzaren Kontseilua
- Compañeros de viaje:
 - Arantzazu Gaur Fundazioa
 - Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea
 - Euskal Irrati Telebista
 - Euskaltzaindia
 - Langune

Esta coalición es inédita aquí y la propia lista indica que los participantes han detectado una oportunidad única para hacer cosas diferentes, o hacer las cosas de diferente manera. Y cuando han coincidido en aprovechar esta oportunidad, han dado pasos de gran dificultad en plazos que parecían imposibles. Una vez que la bola de nieve adquiere un tamaño determinado, no puede hacer más que crecer; lo mismo la coalición de Badalab, una vez que se ha visto cómo podía ser, todas las instituciones/agentes han priorizado la participación sobre sus intereses particulares o inercias.

• La importancia de la estructura jurídica

Hasta ahora, la colaboración público-social ha tenido modestas formas formales, la convocatoria y el convenio son los instrumentos más utilizados. En cuanto al nivel de colaboración, el convenio supera la convocatoria: los compañeros se reconocen mutuamente e identifican el interés común, así como la dinámica que desarrollarán conjuntamente y la función de cada uno. Sin embargo, el compromiso de estabilidad de los convenios es débil y la capacidad de decisión jerarquizada.

Para pasar a un estadio más desarrollado en la colaboración, es necesario dar una formalización más sólida, trasladar también los compromisos de las partes a la gobernanza y buscar las estructuras jurídicas adecuadas para esa gobernanza consensuada. Badalab nos ha demostrado que este camino se puede recorrer con éxito.

Para estructurar jurídicamente la gobernanza compartida consensuada se han rechazado las fórmulas mercantiles y se ha optado por la del consorcio mixto. Las principales razones han sido dos:

- El consorcio (a diferencia de la fundación) permite que las distintas entidades a las que pertenece sean proveedoras y/o beneficiarias de su actividad, ya que el objetivo es realizar de forma conjunta algunos apartados de lo que se está haciendo por separado. Esta característica permite situar al consorcio mixto en el sector público, aun cuando se trate de entidades no públicas en el centro de decisión.
- Por lo que respecta a la ley, el consorcio es una estructura jurídica escasamente regulada, con altas posibilidades de autorregulación frente a las fundaciones. Esto proporciona flexibilidad a la complejidad de la gobernanza compartida para buscar una respuesta ajustada a cada problema.

Los estatutos del consorcio arrancan de la siguiente manera:

ESTATUTOS DEL CONSORCIO DE INNOVACIÓN LINGÜÍSTICA BADALAB

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Constitución

1. El Consorcio de Innovación Lingüística Badalab (en adelante el «Consortio») se constituye como una entidad de derecho público, adscrita a la Diputación Foral de Gipuzkoa, sin integrarse en su estructura orgánica.



Las dos características principales de la estructura son su condición de entidad de derecho público, adscrita a la DFG y al mismo tiempo independiente de su estructura orgánica, es decir, de su capacidad de decisión. Debe cumplir la legalidad porque se financia principalmente con dinero público, pero el centro de decisión es autónomo y, por tanto, compartible.

Sin embargo, para avanzar en este camino se ha tenido que superar una dificultad. En la mayoría de los casos se crean consorcios entre administraciones públicas para la gestión conjunta de determinados servicios públicos. Menos, pero también se utilizan en el sector privado, con funciones similares a las de los clústeres. Y son rarísimos los consorcios mixtos, público-privados. Precisamente por eso no hay mucha experiencia en estructurarlos y al principio cuesta (a Badalab le ha costado) encontrar el sendero entre la legalidad y la autonomía. Además, en situaciones de incertidumbre como esta se refuerzan las tendencias a hacer lo de siempre.

Como centro de experimentación, Badalab se verá obligado a tomar decisiones inciertas en entornos desconocidos, y cumplirá su función si mantiene su tendencia a elegir lo inusual respecto a lo habitual en los cruces que le aparecerán en el camino.

CONCLUSIONES

Una vez escrito, recuerdo que el objetivo de este capítulo era hacer una crónica analítica de una acción concreta (y particular) para plasmar de la mejor manera posible el valor que aporta al ecosistema de la NCP.

En la mayoría de las definiciones de gobernanza colaborativa la iniciativa se atribuye a las instituciones públicas, que son las que más gravemente sienten el desapego de la ciudadanía y de la sociedad organizada y el consiguiente desgaste en cuanto a legitimidad. En el caso de Badalab, la iniciativa ha sido híbrida, todas las fases del recorrido han sido realizadas conjuntamente por instituciones públicas y agentes sociales, paridad que se ha trasladado de forma radical a la gobernanza.

Precisamente, y en gran medida gracias al Think Tank, el modelo de gobernanza de Badalab ha llevado a cabo un reparto real de poder: las administraciones han compartido el poder público, renunciando a la hegemonía; y los agentes sociales han ofrecido su poder legitimador al nuevo organismo. Es un magnífico precedente haber llegado a este punto y será un experimento rico el recorrido que ha comenzado utilizando esa gobernanza.

Dos variables deberán cuidarse especialmente en este recorrido. Por un lado, hacer de la cercanía y la confianza logradas hasta ahora entre los participantes una cultura estable; es decir, el arraigo de una nueva cultura política que entienda este modelo de gobernanza (cooperar, compartir la capacidad de decisión, explicitar las tensiones y localizar la confrontación) como eje de la estrategia de país.

Para ello -y aquí viene el segundo desafío- imprescindible desarrollar la deliberación, dotándola de recursos y métodos para que en esta gobernanza sea cada vez más poderosa la participación ciudadana y/o social organizada, y cada vez más difícil que prevalezcan los intereses colectivos de cualquier tipo.

Para ayudar en este camino se ha escrito este capítulo.

CONCLUSIONES

Hacia una comunidad de práctica en Etorbizuna Eraikiz Think Tank: gobernanza abierta y colaborativa, compromiso ético y praxis

FERNANDO TAPIA ALBERDI²⁷

Los capítulos de este libro son fruto de la cogeneración, pues sus autores y autoras hemos escrito nuestras contribuciones tras haber compartido, durante un año, un proceso de deliberación sobre la nueva cultura política en Gipuzkoa.

Consecuentemente, en este apartado de conclusiones no pretendo sintetizar lo que los demás ya han dicho. Mi objetivo es compartir, basándome en mi experiencia de participación en el proceso de deliberación, lo que considero que son algunas ideas relevantes a la hora de plantear el futuro de Etorbizuna Eraikiz Think Tank y, más específicamente, el futuro de este grupo de deliberación sobre la nueva cultura política.

Desarrollo, para ello, dos ideas básicas. La primera es que el grupo de deliberación cuya andadura inicial se ha recogido en este libro podría ser considerada como una comunidad de práctica orientada al desarrollo de una nueva cultura política en Gipuzkoa. La segunda es que la praxis, contemplada desde el diseño inicial del Think Tank como parte de su metodología de investigación acción, consecuentemente debe convertirse en una de las señas de identidad de esta comunidad.

HACIA LA CONSTITUCIÓN DEL GRUPO DE DELIBERACIÓN EN COMUNIDAD DE PRÁCTICA

Los cambios que presenciamos en las democracias actuales hacen que sea imprescindible reflexionar sobre las relaciones entre conocimiento y poder. Este tema puede ser y, de hecho, ha sido abordado desde diferentes perspectivas. Mi enfoque va dirigido a presentar algunas claves en torno a cómo debe

articularse tal relación para que el Etorbizuna Eraikiz Think Tank pueda constituirse efectivamente en un espacio de cogeneración del conocimiento transferible y aplicable, que permita transformar la agenda política y el modo de actuación de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Cuando la Diputación de Gipuzkoa pone en marcha el Etorbizuna Eraikiz Think Tank lo hace aceptando una concepción colaborativa o cooperativa del poder que comporta un reconocimiento de que la pluralidad y la complejidad de nuestras sociedades requiere una cooperación de actores “políticos” (policy makers *stricto sensu*, personas expertas en ámbitos diversos, investigadores e investigadoras del ámbito académico, etc.), a distintos niveles y utilizando diversos instrumentos de colaboración. Es así que se diseña un marco para un proceso deliberativo, es decir, fundamentalmente comunicativo entre actores diversos, y para la cogeneración de conocimiento mediante la propia actividad reflexiva del grupo. Este modelo de ejercicio del poder político está directamente vinculado con una concepción de la naturaleza social del conocimiento y del aprendizaje; o, lo que es lo mismo, una teoría que concibe la generación y transmisión del conocimiento como un tipo de participación social. En efecto, se da por hecho que la interacción de los actores que integran un grupo determinado permite generar experiencias, pensamiento o conocimiento compartido y procesos de aprendizaje colaborativo dentro del grupo. Siendo esto así, en mi opinión es importante explorar cuáles son las condiciones en las que lo que antecede es posible. Y, en este sentido, considero que la noción de Comunidad de Práctica (CoP) acuñada y desarrollada por Lave y Wenger (1991) puede ser especialmente fecunda a la hora de analizar, comprender y encauzar los procesos que se están desarrollando en el interior del grupo del Think Tank.

²⁷ Grupo de investigación AKTIBA-IT (prAKTikak, Ikasketa eta BALioak; ITI762-22). Facultad de Derecho, Universidad del País Vasco, UPV/EHU.

Una CoP puede ser caracterizada como un grupo de personas vinculadas por una práctica común y por lo que aprenden juntas en esta práctica. Dicho de otro modo, una CoP es un grupo de personas interesadas todas ellas por algo que hacen y que aprenden a hacer cada vez mejor mediante la interacción regular entre ellas. Entender Etorikizuna Eraikiz Think Tank como una CoP, implica dar cuenta de los factores o procesos que hacen que alcance los objetivos que se le han asignado y, en relación con ello, hacer explícita la transferencia informal del conocimiento, explicando cómo la interacción permite generar experiencias, inteligencia o conocimiento compartido y procesos de aprendizaje colaborativo dentro del grupo. En este sentido, el Think Tank puede ser contemplado como CoP siempre que sus miembros tengan conciencia de que participan un proyecto compartido, de que exista un compromiso mutuo y un repertorio compartido que forme parte de la experiencia de las personas que participan de la práctica del grupo. Esta dimensión ética de la CoP es algo que no debe perderse de vista, ya que precisamente constituye la diferencia entre un simple grupo de personas que se reúnen con algún objetivo preestablecido y una CoP que funciona.

En fin, la gobernanza abierta y colaborativa que se impulsa desde Etorikizuna Eraikiz, con su énfasis en aprender de prototipos o proyectos experimentales que informen o transformen las políticas públicas, es coherente con los estudios sobre CoP, que indican que la innovación a menudo surge de ese mismo proceso de aprendizaje colectivo. Naturalmente, también con otras metodologías de pensamiento colectivo e innovación social. Esta convergencia es una buena señal. De hecho, la metodología de las CoP ha sido utilizada en otros proyectos participados por la Diputación Foral de Gipuzkoa, como Jendaurrean Erabili (<http://jendaurrean.eus/eu/proiektua>).

POSIBILIDAD DE CONSOLIDAR UN ITINERARIO BASADO EN LA PRAXIS

Mi segunda conclusión tiene que ver con el vínculo que la teoría y la práctica han tenido en Etorikizuna Eraikiz Think Tank y que pueden tener en el futuro. Cuando hablamos de las relaciones entre teoría y práctica nos referimos al tema de las relaciones entre conocimiento y acción. Tradicionalmente estos dos conceptos se nos han presentado totalmente diferenciados; en el campo de la ciencia, del mismo modo que el sujeto

y el objeto se nos han mostrado completamente separados de la razón teórica y la razón práctica.

El concepto de *praxis* que hemos querido trabajar en el Think Tank combina teoría y práctica, conocimiento y acción.

Desde mi punto de vista, el carácter inseparable de la teoría y la práctica tiene que ver con nuevas aproximaciones teóricas y metodológicas para analizar los fenómenos sociales que se enfrentan al modelo positivista de la ciencia en el ámbito de las Ciencias Sociales. Por su importancia respecto al ámbito de estudio de este Think Tank, hay que destacar en primer lugar la teoría del carácter social del conocimiento y del aprendizaje, que entiende la génesis del conocimiento como un tipo de práctica social. Según esto, la interacción permite generar experiencias, pensamiento o conocimiento compartido y procesos de aprendizaje colectivo.

Junto a lo anterior, destacaría metodologías innovadoras en los conocimientos sociales, como la investigación-acción, que supone una relación estructural entre teoría y práctica, fruto de la integración de la dimensión cognitiva e intervencionista, ya que a través de la acción investigadora se busca generar conocimientos sobre la realidad social, pero, al mismo tiempo, realizando una determinada gestión para provocar cambios en esta situación social. Es decir, en el caso de la investigación-acción, el mismo objeto de conocimiento es el ámbito de participación y, además, el propio del ser humano sujeto y participante del conocimiento.

Sobre este tema, después de analizar a qué se dedican los científicos a nivel mundial, podemos observar que los estudios científicos más influyentes en los últimos años abarcan dos áreas de trabajo. Por un lado, la ciencia está trabajando en la identificación de nuevos factores para transitar de la teoría a la práctica con mayor éxito. De cara a la planificación teórica de las acciones de transformación social, los planteamientos que contemplan el concepto de *ambivalencia* parecen dar mejores resultados. La ambivalencia es un efecto dual que producen necesariamente en las personas los constructos sociales y los cambios hacia ellos, que nos atraen por un lado y al mismo tiempo nos generan actitudes opuestas. La ciencia recomienda aproximaciones que modelan la sociedad como un Sistema Ecológico de Comportamiento para tener más éxito en el marketing social o en la comunicación de los procesos de socialización de estas acciones transformadoras. El proceso de transición de la teoría

a la práctica está basado en la interacción social; siendo la creación y difusión del saber procesos estrictamente sociales, las metodologías que tienen en cuenta este carácter son más adecuadas para ello. De cara al porqué del fracaso de los procesos, la ciencia insiste en las contradicciones que los líderes encuentran en sí mismos. El momento en que se encuentran con la naturaleza individual de los líderes en la implementación de teorías aceptadas social e individualmente, incluida su ambivalencia natural, es crítico para el éxito de estos procesos.

La ciencia propone y analiza ejemplos de éxito, tanto los que conducen de la teoría a la práctica, como los que han recorrido el camino contrario, creando nuevas teorías causales a partir de la experiencia y la práctica. Entre los primeros destacan las experiencias que fomentan y garantizan la implicación y participación de los *stakeholders* (partes interesadas), mientras que el segundo, cualquier efecto producido por la sociedad, demuestra que en la base se encuentran los cambios sociales y no otras razones físicas, biológicas o químicas.

Las reflexiones y experiencias compartidas en los capítulos de este libro son un ejemplo de estos marcos y tendencias que acabo de describir. En el primer año de actividad del Think Tank estos marcos y tendencias están presentes, claro. Sin embargo, si se sigue el itinerario iniciado, Etorikizuna Eraikiz Think Tank puede ser un exponente de la actividad basada en la praxis y, en consecuencia, un buen espacio de cogeneración de conocimiento en torno a la praxis. Volviendo al concepto de *comunidades de práctica* mencionado al principio de este apartado, lo que tenemos entre manos es la posibilidad de reforzar una comunidad de prácticas basada en la praxis para incidir en el desarrollo de una nueva cultura política en Gipuzkoa.

BIBLIOGRAFÍA

Lave, J. & Wenger, E. (1991) *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge, Cambridge University Press.