

CONSTRUIR UNA GOBERNANZA COLABORATIVA EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

LECCIONES
PRACADÉMICAS
DE LA PROVINCIA
VASCA DE
GIPUZKOA

Xabier Barandiarán,
María José Canel y
Geert Bouckaert (eds)

Gipuzkoako
Foru Aldundia
Diputación Foral
de Gipuzkoa



ETORKIZUNA
ORAIN
Es futuro

Construir una Gobernanza Colaborativa en tiempos de incertidumbre

Lecciones *pracadémicas* de la provincia vasca de Gipuzkoa

Construir una Gobernanza Colaborativa en tiempos de incertidumbre

Lecciones pracadémicas de la provincia vasca de Gipuzkoa

Editado por

Xabier Barandiarán, María José Canel y Geert Bouckaert

Este libro es traducción de la publicación *Building Collaborative Governance in Times of Uncertainty*, editada en 2023 por Leuven University Press / Presses Universitaires de Louvain / Universitaire Pers Leuven. Minderbroedersstraat 4, B-3000 Lovaina (Bélgica).



LEUVEN UNIVERSITY PRESS

Selección y edición © Xabier Barandiarán, María José Canel y Geert Bouckaert, 2023

Capítulos individuales © Los respectivos autores, 2023

Este libro se publica bajo una Licencia Creative Commons de Reconocimiento - No Comercial - Sin Obra Derivada 4.0.



Encontrará más información sobre las licencias Creative Commons en <http://creativecommons.org/licenses/>

El reconocimiento debe incluir la siguiente información:

Xabier Barandiarán, María José Canel y Geert Bouckaert (eds), *Construir una Gobernanza Colaborativa en tiempos de incertidumbre: Lecciones pracadémicas de la provincia vasca de Gipuzkoa*.

Leuven:

Leuven University Press, 2023 (CC BY-NC-ND 4.0)

Depósito Legal: D-421-2023

ISBN: 978-84-7907-854-6

Maquetación: Adaki Diseinua eta Publizitatea SL, y Crius Group

Diseño de portada: Frederik Danko

Ilustración de portada: Eduardo Chillida, *Besarkada XIV* [Abrazo XIV, Embrace XIV], 1997, acero Corten. Cortesía del Patrimonio de Eduardo Chillida y Hauser & Wirth.

© Zabalaga Leku. San Sebastián, VEGAP, 2022. Fotografía: Archivo Eduardo Chillida.

Queremos dar las gracias a todos los que han participado en *Etorkizuna*
Eraikiz, y también a todos los que creen en la gobernanza colaborativa y la
practican.

Contenido

Prefacio	
El modelo guipuzcoano, una trayectoria sólida	13
<i>MARKEL OLANO</i>	
Lista de abreviaciones	17
Glosario de términos de <i>Etorkizuna Eraikiz</i>	19
Capítulo 1	
Introducción: <i>Etorkizuna Eraikiz</i>, un caso destacado de gobernanza colaborativa	21
<i>XABIER BARANDIARÁN, MARÍA JOSÉ CANEL y GEERT BOUCKAERT</i>	
 Parte I. Dimensiones estructurales para institucionalizar la gobernanza colaborativa	
Capítulo 2	
<i>Etorkizuna Eraikiz</i>: La base conceptual del modelo	39
<i>EGOITZ POMARES, ASIER LAKIDAIN y ALFONSO UNCETA</i>	
Capítulo 3	
La institucionalización de <i>Etorkizuna Eraikiz</i>: de la conceptualización a la práctica	51
<i>XABIER BARANDIARÁN, SEBASTIÁN ZURUTUZA, UNAI ANDUEZA y AINHOA ARRONA</i>	
Capítulo 4	
Qué puede hacer una visión sistémica para ayudar a desarrollar una gobernanza colaborativa: El ejemplo de <i>Etorkizuna Eraikiz</i>	73
<i>NAIARA GOIA, GORKA ESPIAU y ANDER CABALLERO</i>	

Taller 1	
Síntesis de las interacciones entre académicos y profesionales activos	91
1. ¿En qué medida las estructuras de gobierno de <i>Etorkizuna Eraikiz</i> difieren de la toma de decisiones organizativa jerárquica?	91
2. ¿Qué fórmulas funcionaron (y cuáles no) para la toma de decisiones con actores de varios niveles, interdepartamentales y de los sectores público y privado?	92
3. Análisis de la metagobernanza: ¿para qué, quién, qué, cómo y con qué impacto?	93
Comentarios de los académicos	95
Comentario 1	
<i>Etorkizuna Eraikiz</i> : Un marco de gobernanza colaborativa para aprender y actuar	95
<i>TINA NABATCHI</i>	
Comentario 2	
El reto de combinar legitimidad y eficacia al construir una gobernanza colaborativa	101
<i>LUIS AGUILAR</i>	
Comentario 3	
Antecedentes históricos en Euskadi del capital social diverso como condición previa para la gobernanza colaborativa de <i>Etorkizuna Eraikiz</i>	106
<i>PETER LOGE</i>	
Comentario 4	
La gobernanza colaborativa como el jazz: Tres propuestas	110
<i>ADIL NAJAM</i>	

Parte II. Dimensiones relacionales para aprender y comunicar sobre una cultura de gobernanza colaborativa

Capítulo 5

Experimentación activa a través de la investigación de acción:

La experiencia del *Etorkizuna Eraikiz* Think Tank 116

ANDONI EIZAGIRRE, MIREN LARREA y FERNANDO TAPIA

Capítulo 6

Comunicar para una gobernanza colaborativa 129

ION MUÑOA ERRASTI

Capítulo 7

Escuchar y aprender juntos: Utilizar el aprendizaje activo para la gobernanza colaborativa 145

ANNE MURPHY, MARÍA JOSÉ CANEL, OLATZ ERRAZQUIN, ANDER ARZELUS y ELENA OYÓN

TALLER 2

Síntesis de las interacciones entre académicos y profesionales activos 157

1. Análisis de los stakeholders: ¿Quién está dentro, quién sigue fuera? Cuestiones de democracia 157
2. El papel de la cultura en la gestión de las interacciones: ¿Qué funcionó y qué no a la hora de alinear a los distintos stakeholders en torno a objetivos comunes? ¿Por qué la gente participa en la gobernanza colaborativa (eficiencia, igualdad, crecimiento social y económico)? 159
3. El papel del liderazgo: ¿Cómo organizar el liderazgo? ¿Qué habilidades se necesitan para liderar la gobernanza colaborativa? 160
4. ¿Cómo ha enfocado EE la comunicación? ¿Qué se puede aprender de ello sobre el papel que desempeña la comunicación en la gobernanza colaborativa? 162

Comentarios de los académicos	165
Comentario 5 Gobernanza colaborativa, responsabilidad y liderazgo en <i>Etorkizuna Eraikiz</i> SONIA OSPINA	165
Comentario 6 <i>Etorkizuna Eraikiz</i> : Un caso de liderazgo político interactivo EVA SØRENSEN	176
Comentario 7 La necesidad de sistematizar las relaciones con los stakeholders para que funcione la gobernanza colaborativa JACOB TORFING	179
Comentario 8 La comunicación del sector público para implicar a los ciudadanos en la gobernanza colaborativa VILMA LUOMA-AHO	187

Parte III: Análisis de los resultados y conclusiones

TALLER 3	
Síntesis de las interacciones entre académicos y profesionales activos	193
1. ¿Qué indicadores hay sobre <i>Etorkizuna Eraikiz</i> ?	193
2. ¿Cómo pasamos de los resultados a la confianza? ¿De qué manera la gobernanza colaborativa de <i>Etorkizuna Eraikiz</i> genera y mantiene la confianza?	194
3. ¿Cómo seguir analizando los resultados y el impacto de la gobernanza colaborativa?	195

Comentarios de los académicos	197
Comentario 9	
Notas sobre la evaluación de <i>Etorkizuna Eraikiz</i>	197
GREG VAN RYZIN	
Comentario 10	
Análisis del impacto de las políticas de colaboración en los intangibles y los resultados a través de la gobernanza dinámica del rendimiento	201
CARMINE BIANCHI	
Comentario 11	
Analizando los logros y los resultados: Nuevos pasos para evaluar <i>Etorkizuna Eraikiz</i>	208
STEPHAN ANSOLABEHERE	
Comentario 12	
Algunas reflexiones sobre el futuro de <i>Etorkizuna Eraikiz</i>	213
JAVIER LEZAUN	

Capítulo 8	
Conclusiones: Lecciones <i>pracadémicas</i> aprendidas	217
GEERT BOUCKAERT, MARÍA JOSÉ CANEL y XABIER BARANDIARÁN	
Anexos	232
Referencias	233
Acerca de los autores y colaboradores	245

Prefacio

El modelo guipuzcoano, una trayectoria sólida

MARKEL OLANO, Diputado General de Gipuzkoa

Etorkizuna Eraikiz comenzó su andadura en la primavera de 2016. Universidades forales, representantes de la sociedad organizada, empresas, asociaciones... todos arrimamos el hombro hacia un objetivo que nos parecía especialmente atractivo: abordar la construcción de una nueva Gipuzkoa que dejara atrás los problemas del pasado. Muchas de las cuestiones que planteamos entonces, como las nuevas formas de movilidad, el envejecimiento de la sociedad y el cambio climático, son hoy noticia de primera plana en el mundo moderno.

Desde entonces, Gipuzkoa ha trabajado duro para anticiparse al futuro y garantizar el desarrollo social y económico de nuestra sociedad a través de la cooperación. Quiero hacer hincapié en el concepto de colaboración: una de las mayores aportaciones de *Etorkizuna Eraikiz* al territorio es probablemente la expansión de la gobernanza abierta y colaborativa, trasladando a las políticas públicas algo que nos es tan propio, la colaboración, para dar respuesta a los principales retos del territorio.

Para tratar de explicar la importancia de la colaboración, me remito al dilema del cazador de Rousseau. En la antigüedad, un grupo de cazadores está cazando un gran ciervo, que les proporcionará alimento a ellos y también al resto del pueblo. Sin embargo, para que la expedición de caza tenga éxito, debe haber colaboración entre todos los miembros del grupo. La amenaza reside en el individualismo: cada cazador puede abandonar la caza del ciervo e ir en su lugar a cazar una liebre, una tarea que resulta mucho más fácil. De esta forma, el grupo de cazadores podría comer, pero el ciervo huirá y el resto del pueblo no tendrá comida.

En medio de los gigantescos desafíos a los que se enfrentan Gipuzkoa y el mundo moderno, lo que *Etorkizuna Eraikiz* está diciendo es que las soluciones individuales no funcionan, y que debemos trabajar juntos para dar una respuesta a estos problemas. Nos enfrentamos a unas magnitudes, a unos procesos de transformación que afectan a la sociedad en su conjunto, y las respuestas que se nos ocurran para estos procesos deben ser compartidas y consensuadas.

Además del método de trabajo, se han conseguido algunos resultados significativos. Nuestro programa *Etorkizuna Eraikiz* ha desplegado una nueva agenda que en los próximos diez años nos permitirá convertirnos en un territorio más

social, más verde y más competitivo, con una economía más potente e innovadora que nos permita seguir transformando el territorio, y con una sociedad cohesionada que establezca límites a las desigualdades sociales. En este sentido, desde 2016 más de 50.000 personas han participado en diversas iniciativas y proyectos puestos en marcha por *Etorkizuna Eraikiz*, y cientos de agentes sociales y económicos han realizado algún tipo de aportación.

No cabe duda de que el contexto actual plantea algunas dificultades para alcanzar este objetivo. En los últimos años hemos atravesado una triple crisis -sanitaria, económica y social- y aún persisten algunas incertidumbres y preocupaciones económicas importantes. No sabemos lo que nos depara el mañana, pero lo que sí sabemos es que no pretendemos quedarnos de brazos cruzados: debemos llegar a un acuerdo sobre las soluciones a estos problemas y esforzarnos por convertir las amenazas en oportunidades.

La experimentación es la otra característica distintiva de *Etorkizuna Eraikiz*. Consiste básicamente en aplicar el método científico a la construcción del futuro. El proyecto cuenta con una serie de laboratorios que actúan como campos de pruebas para los problemas del futuro: ensayo, error, más ensayos, y otra vez hasta conseguir el resultado adecuado. En resumen, nos enfrentamos a un gigantesco ejercicio de innovación social que, como ya se ha dicho, pretende implicar a toda la sociedad. No es un reto fácil, pero creemos que nuestra sociedad tiene fuerza y entusiasmo más que suficientes para afrontarlo.

Sin embargo, en el contexto actual, en medio de las diversas crisis a las que nos enfrentamos en la actualidad y a las que tendremos que hacer frente en el futuro, nuestra principal prioridad es proteger a las personas más vulnerables para evitar cualquier regresión en el bienestar de las familias y de la ciudadanía guipuzcoana en general. La Diputación Foral de Gipuzkoa está trabajando intensamente en ello, en colaboración con otras instituciones vascas y con la sociedad guipuzcoana. Al mismo tiempo, estamos haciendo un esfuerzo aún mayor, no sólo para mantener el nivel económico actual, sino para impulsar la economía del futuro y generar empleo de calidad.

Sin embargo, una economía sólida y una sociedad cohesionada son dos caras de la misma moneda. Ambas constituyen el núcleo del modelo guipuzcoano. Y lo son porque no podemos mantener el nivel de bienestar que caracteriza a nuestra sociedad sin una economía competitiva basada en una industria puntera; y porque los valores ligados al bienestar social, como la educación, la igualdad de género y la cohesión social, son valores básicos para el funcionamiento de una economía fuerte y competitiva.

Para el futuro de Gipuzkoa es imprescindible seguir desarrollando este binomio si queremos seguir avanzando. Ante la incertidumbre y las dificultades económicas que ya afectan a familias y personas en Gipuzkoa, este binomio, este modelo de Gipuzkoa que tanto apreciamos, marca el camino. Es una trayectoria sólida para hacer frente a la situación actual, dando prioridad a la protección social y al

bienestar de unos y otros, y continuando con la implantación de una economía avanzada e innovadora.

Actuando sobre estos dos retos, entre todos seguiremos construyendo una Gipuzkoa social, competitiva y verde, una Gipuzkoa que seguirá siendo un territorio con uno de los niveles de desigualdad social más bajos de Europa. Y, como cada vez que hablamos de desigualdad, abordamos la cuestión desde una perspectiva más amplia -social, económica, de género, lingüística, etc. - porque la sociedad del futuro que todos queremos construir juntos debe estar cohesionada en todos sus aspectos.

Lista de abreviaciones

CAE	Comunidad Autónoma de Euskadi
DFG	Diputación Foral de Gipuzkoa
EE	<i>Etorkizuna Eraikiz</i>
EETT	<i>Etorkizuna Eraikiz</i> Think Tank
EHU	Euskal Herriko Unibersitatea (Universidad del País Vasco)
GC	Gobernanza Colaborativa
GDR	Gobernanza Dinámica del Rendimiento
IADT	Investigación Acción para el Desarrollo Territorial
OISP	Observatorio de Innovación del Sector Público
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
UPV	Universidad del País Vasco

Glosario de términos de *Etorkizuna Eraikiz*

- 2DEO*: Centro de referencia de EE para la producción audiovisual en euskera.
- Adinberri*: Centro de referencia de EE para el envejecimiento saludable.
- Centro Agirre Lehendakaria*: Centro de innovación social de la UPV especializado en transiciones sistémicas hacia un desarrollo humano sostenible.
- Arantzazulab*: Laboratorio de Innovación Social, centro de referencia de EE para la gobernanza colaborativa.
- AROPE*: índice indicador de riesgo de pobreza y exclusión social.
- Badalab*: Laboratorio Lingüístico y Social, centro de referencia de EE para la preservación de las lenguas minoritarias.
- Bidelagunak*: “compañeros de viaje” para apoyar a los grupos de aprendizaje en acción en la DFG.
- Boost*: encuentros dinámicos con diversos grupos de ciudadanos.
- Comarcas*: divisiones administrativas subprovinciales y supramunicipales; hay ocho en Gipuzkoa.
- Cupo*: cuota que paga anualmente la Comunidad Autónoma de Euskadi al Estado central español.
- Diputación Foral de Gipuzkoa*: gobierno del territorio histórico de Gipuzkoa.
- EHU/UPV*: Universidad del País Vasco.
- Ekinez Ikasi*: aprender haciendo. Procesos de escucha activa y aprendizaje desarrollados con políticos y funcionarios en la DFG siguiendo la metodología del aprendizaje en la acción.
- Elkar-Ekin Lanean*: Estrategia de EE para fomentar la empleabilidad inclusiva.
- Etorkizuna Eraikiz Foroa*: Foro de EE, un espacio de diálogo y reflexión abierto a la ciudadanía promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa y la EHU/UPV.
- Etorkizuna Eraikiz*: construyendo el futuro.
- Gipuzkoa Aurrera*: antecedente de EE, desarrollado entre 2007 y 2011 para experimentar nuevas formas de gobernar.
- Gipuzkoa Deep Demonstration*: estrategia de EE dentro del Gipuzkoa Lab para experimentar con el fin de avanzar hacia la sostenibilidad social, económica y medioambiental.
- Gipuzkoa Gantti*: Estrategia de EE para fomentar la terapia génica.
- Gipuzkoa Quantum*: Estrategia de EE para fomentar la computación cuántica.
- Gipuzkoa Sarean*: antecedente de EE, desarrollada entre 2007 y 2011 para mejorar la competitividad y el bienestar.
- Gipuzkoa Taldean*: Gipuzkoa en grupo, espacio de escucha de EE.

Gipuzkoa Lab: Espacio de experimentación de EE.

Gunea: espacio. El espacio Gunea es un punto de encuentro de la comunidad de EE ubicado en la DFG.

Juntas Generales: Juntas Generales de la provincia.

LABe: Centro de referencia de EE para la gastronomía digital.

Mubil: Centro de referencia de EE para el desarrollo de la movilidad inteligente y sostenible.

Naturklima: observatorio del clima, centro de referencia de EE para luchar contra el cambio climático.

Orkestra: Instituto Vasco de Competitividad.

Parientes mayores o *banderizos*: familias de propietarios rurales que durante la Edad Media libraron una sangrienta guerra de clanes entre sí, en detrimento de todo el territorio.

Proiektuen Bulegoa: Oficina de Proyectos de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Tabakalera: centro cultural ubicado en la antigua fábrica de tabaco rehabilitada, donde hoy se encuentra *LABe* (uno de los centros de referencia).

Udal Etorkizuna Eraikiz: Estrategia de EE que pretende promover la gobernanza colaborativa a nivel municipal y crear una comunidad de aprendizaje junto con los municipios.

Udal Etorkizuna Eraikiz: estrategia de socialización de la gobernanza colaborativa en los municipios de Gipuzkoa.

Villa: ciudad amparada.

Ziur: Centro de referencia de EE para fomentar la ciberseguridad.

Capítulo 1

Introducción: *Etorkizuna Eraikiz*, un caso destacado de gobernanza colaborativa

XABIER BARANDIARÁN, Diputación Foral de Gipuzkoa
MARÍA JOSÉ CANEL, Universidad Complutense de Madrid
GEERT BOUCKAERT, KU Leuven, Bélgica

1. Introducción: ¿Qué se va a analizar?

Etorkizuna Eraikiz (denominada EE en ocasiones en este libro) es una iniciativa liderada por la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG), en Euskadi, norte de España, capital San Sebastián (o Donostia en euskera). Su objetivo es fomentar la capacidad de la comunidad para comprender y abordar de forma colaborativa los retos actuales. A través de la escucha y la experimentación, el programa comprende diferentes proyectos en los que las autoridades públicas y los ciudadanos (representados en entidades como organizaciones empresariales, sociales, educativas y cívicas) coparticipan para definir y aplicar la agenda de la provincia, y contribuyen a la elaboración de políticas sostenibles. A lo largo del libro se harán referencias a las características de este programa, y en los apéndices se ofrece más información sobre los proyectos y actividades (concretamente, en el Apéndice 1 se encuentra el enlace a la página web).

Etorkizuna Eraikiz es una iniciativa que da forma y estructura a la apuesta de la Diputación Foral de Gipuzkoa por la gobernanza colaborativa como forma de dar respuesta a los principales retos estratégicos de futuro de la provincia. El proyecto se presentó públicamente en mayo de 2016. Hubo diez experiencias piloto iniciales. Desde su lanzamiento, *Etorkizuna Eraikiz* ha construido un modelo que engloba diversos espacios de deliberación y experimentación entre la DFG, la sociedad organizada y la ciudadanía, con el objetivo de deliberar, reflexionar, experimentar y colaborar para construir respuestas propias a los grandes retos y construir estrategias para el territorio de forma colaborativa.

Desde el principio, este proyecto de gobierno desarrolló actividades e interacciones con académicos internacionales líderes en la materia para producir conocimientos para la teoría y la práctica de la gobernanza colaborativa, y su desarrollo ha ido acompañado de una reflexión continua y del apoyo del conocimiento académico. Este libro parte del supuesto de que esta iniciativa gu-

bernamental es un intento desafiante y productivo de implicar a la sociedad en la elaboración de políticas, y de que su análisis puede aportar conocimientos tanto para el estudio como para la práctica de la gobernanza colaborativa.

Este capítulo presenta el enfoque del libro editado y lo enmarca como un caso de aprendizaje para los académicos prácticos. Presenta el contexto tanto en términos teóricos (situando el caso dentro de una revisión bibliográfica) como de las características específicas del lugar y de la administración pública que dirige el programa gubernamental. En conjunto, el capítulo explica por qué este programa gubernamental de Euskadi merece atención y visibilidad en los foros internacionales, profundizando en las características específicas del conocimiento híbrido que se produce.

2. El enfoque

Ya existen investigaciones que exploran este programa gubernamental desde diferentes ángulos: los recursos intangibles (Canel, Luoma-aho y Barandiarán, 2020), la comunicación (Canel, Barandiarán y Murphy, 2019), el aprendizaje (Murphy *et al.*, 2020), la escucha (Canel, Barandiarán y Murphy, 2022), el capital social (Barandiarán, Murphy y Canel, 2022) y la confianza (Barandiarán, Canel y Bouckaert, 2022).

Aún no existen investigaciones que ofrezcan un análisis exhaustivo de este programa gubernamental que produzca el conocimiento híbrido para el que el caso es idóneo. Este libro es un producto híbrido entre la práctica y el mundo académico en el que se lleva a cabo un análisis por parte de destacados académicos locales e internacionales en el campo de la gobernanza colaborativa, junto con aquellos líderes y gestores públicos que están plenamente inmersos en su aplicación práctica.

Por lo tanto, los datos recogidos proceden de la aplicación real de un programa gubernamental sobre gobernanza colaborativa que: a) está plenamente articulado tanto teóricamente -es un caso basado en un modelo- como en la práctica; b) se ha aplicado en su totalidad con el apoyo de la autoridad y los recursos; c) incluye políticas públicas relevantes para el crecimiento social; d) abarca toda la gama del ciclo político; y e) incluye información suficiente sobre los logros y resultados reales.

El trabajo se ha articulado en torno a talleres en los que 30 académicos locales e internacionales han interactuado con los actores participantes en *Etorkizuna Eraikiz* (políticos, personal técnico y organizaciones sociales) analizando lo que funcionaba y lo que no, explorando las causas y profundizando en las lecciones aprendidas. En la publicación han participado académicos de universidades de diferentes partes del mundo para enmarcar y conectar el concepto teórico con la práctica empírica de Euskadi, con el fin de crear un caso de aprendizaje de referencia.

El análisis se basa en la documentación facilitada por los responsables políticos implicados en *Etorkizuna Eraikiz*, en una revisión de la bibliografía básica y en la interacción entre académicos y profesionales:

- se lleva a cabo en grupos de participantes, en asociación colaborativa democrática (Coghlan y Brannick, 2005, págs. 3-4), dado que los profesionales y los académicos se reúnen para abordar las cuestiones en pie de igualdad, y todos tienen la misma autoridad para aportar soluciones;
- pretende descubrir y aportar resultados para mejorar la práctica y abordar cuestiones críticas en el ámbito de la gobernanza colaborativa. En este sentido, el debate pone sobre la mesa la experiencia de *Etorkizuna Eraikiz* en contraste con experiencias similares de otros contextos culturales;
- aporta conocimientos sobre las cinco dimensiones que la bibliografía identifica en la gobernanza colaborativa (Batory y Svensson, 2017): a) el caso reúne a actores gubernamentales y no gubernamentales; b) el proceso colaborativo lo inicia y controla un actor público (una diputación provincial) con un actor no gubernamental que desempeña papeles importantes; c) se limita a intereses organizados (los stakeholders adoptan una forma organizativa); d) la colaboración atraviesa todo el ciclo político: diseño, toma de decisiones y prestación de servicios; y e) por último, el caso incluye supuestos normativos en la medida en que la colaboración se lleva a cabo con un fin público, para aumentar la implicación de la sociedad en la gestión pública, y los participantes están impulsados por una idea constructiva y de resolución de problemas.

La dinámica de elaboración de este libro fue la siguiente. En primer lugar, los borradores de los capítulos fueron elaborados tanto por profesionales como por académicos locales que han participado en el diseño y la puesta en práctica de la gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz*. En segundo lugar, junto con material informativo sobre los distintos componentes de la iniciativa, los borradores de los capítulos se enviaron a los académicos con suficiente antelación para que prepararan sus contribuciones al taller. En septiembre y octubre de 2022 se celebraron tres talleres basados en preguntas en los que se reunieron unos 50 profesionales de la DFG y académicos de diferentes disciplinas y contextos culturales para debatir cuestiones clave sobre la gobernanza colaborativa. Se asignó un espacio para cada pregunta. Tras la respuesta dada por los profesionales, distintos asistentes presentaron comentarios y se desarrollaron nuevas preguntas y debates. El debate sirvió de aportación tanto para los autores de los capítulos (que elaboraron la versión final de sus capítulos tras asistir a los talleres) como para académicos externos (que aportaron comentarios sobre lo que nos dice esta iniciativa en relación con un ángulo específico de la gobernanza colaborativa en contraste con la literatura u otras iniciativas en todo el mundo).

Lo que se presenta en las páginas que vienen a continuación es una publicación práctica-académica, mezclada con pruebas de la práctica y el análisis tanto de los profesionales como de los académicos. El objetivo final es producir un conoci-

miento híbrido que pueda: 1) transferirse a otras iniciativas en las administraciones públicas; y 2) nutrir el corpus científico en el ámbito académico correspondiente.

3. *Etorkezuna Eraikiz* dentro de la revisión bibliográfica de la gobernanza colaborativa

La gobernanza colaborativa en sus diferentes términos y formas (coproducción, colaboración, redes de gobernanza, esfuerzos de compromiso ciudadano, participación ciudadana, gobernanza multinivel, gobierno abierto, transversalización, gobernanza unida, asociaciones público-privadas) es un tema que ocupa actualmente un lugar destacado en la agenda tanto académica como política (Batory y Svensson, 2017).

Basándose en recientes revisiones y en los últimos avances sobre la gobernanza colaborativa (Batory y Svensson, 2017, 2019; Bianchi *et al.*, 2021; Voets, 2021), y en las fuentes a las que se hace referencia más adelante, el presente análisis podría perfilarse dentro de la bibliografía existente del siguiente modo.

El tipo de gobernanza colaborativa que se analiza en este libro se caracteriza por los rasgos clave incluidos en las definiciones académicas del concepto (Agronoff, 2006; Ansell y Gash, 2008; Bingham *et al.*, 2005; McGuire, 2006; Emerson *et al.*, 2012; Emerson y Nabatchi, 2015a, entre otros): un organismo público, que involucra directamente a los stakeholders no estatales, en un proceso de toma de decisiones colectivo que es formal, orientado al consenso y deliberativo; que implica nuevas estructuras de gobernanza en contraposición a la toma de decisiones organizativas jerárquicas; y que se compromete más allá de los límites de los niveles de gobierno y de las esferas pública, privada y cívica, con el fin de alcanzar objetivos comunes y llevar a cabo un propósito público que no podría lograrse de otro modo.

Existe abundante bibliografía sobre los fundamentos teóricos de la gobernanza colaborativa, como el concepto, los modelos y los marcos (Ansell y Gash, 2008; Sirianni, 2010; Donahue *et al.*, 2012; Emerson *et al.*, 2012; Bryson *et al.*, 2015; Emerson y Nabatchi, 2015a y 2015b; Kapucu *et al.*, 2016; Lee y Ospina, 2022, entre otros). También existe literatura que analiza la práctica (casos y aplicación de modelos) (véase, por ejemplo, Ansell y Torfing, 2015; Ansell y Gash, 2008; Gugu y Dal Molin, 2016; Torfing y Ansell, 2017) que en su mayoría se basa en metaanálisis de literatura sobre proyectos específicos. La aspiración del presente análisis es captar el conocimiento híbrido que puede producirse a partir de un análisis exhaustivo de todo un caso analizado conjuntamente por profesionales y académicos.

La mayoría de las fuentes de investigación recientes relacionan la gobernanza colaborativa con conceptos y cuestiones como la rendición de cuentas (Lee & Ospina, 2022; Sørensen & Torfing, 2021), las redes de gobernanza, (Wang &

Ran, 2021), la metagobernanza (Sørensen & Torfing, 2017), el liderazgo (Imperial *et al.*, 2016; Sørensen & Torfing, 2018), sostenibilidad y ODS (Florini & Pauli, 2018; Hofstad & Torfing, 2015), innovación (Crosby *et al.*, 2017), legitimidad (Dupuy & Defacqz, 2022) y confianza (Ran & Qi, 2019). Sin duda, son muchos los conceptos y aspectos que entran en juego al analizar la gobernanza colaborativa. El análisis de las tres conceptualizaciones principales aportadas por Voets *et al.* (2021) ayuda a identificar algunos componentes clave de la gobernanza colaborativa: la conceptualización sistémica (Ansell y Gash, 2008) presta atención al diseño institucional y al liderazgo facilitador; el marco integrador (Emerson *et al.*, 2012) a las relaciones de retroalimentación y al contexto más amplio del sistema y los factores exógenos; y las propuestas para el estudio de las colaboraciones intersectoriales (Bryson *et al.*, 2015) a las realidades del poder y la autoridad, y al papel que desempeña la rendición de cuentas. Este análisis ha inspirado la selección de temas que se presentarán en este libro.

Los beneficios de la gobernanza colaborativa se han argumentado en gran medida desde una perspectiva normativa, pero se han explorado poco en la práctica (Emerson *et al.*, 2012; Batory & Svensson, 2019; Waardenburg *et al.*, 2020; Bianchi *et al.*, 2021). En este sentido, la gobernanza colaborativa tiende a verse generalmente de forma positiva en la literatura, como algo que mejora la capacidad gubernamental para alcanzar diversos objetivos políticos. El análisis realizado en este libro sobre lo que realmente ha funcionado y lo que no en el contexto de las necesidades reales puede nutrir la teoría y los supuestos normativos sobre la investigación de la gobernanza colaborativa.

Aunque, como muestra la literatura, el término “gobernanza colaborativa” se interpreta normativa y culturalmente de forma diferente en los distintos países, la comprensión emprendida en este libro incluye características clave que son comunes a estos diferentes contextos: colaboración entre múltiples actores, liderada por una organización del sector público, dirigida a crear consenso entre los stakeholders, sobre un conjunto formal de políticas, diseñadas y aplicadas para abordar los principales retos actuales de las políticas sociales (Batory y Svensson, 2017). Entendemos que las lecciones aprendidas podrían ser transferibles a iniciativas similares a esta en otros países.

En última instancia, el análisis del caso propuesto puede producir conocimientos sobre varias de las cuestiones que los estudiosos consideran clave y aún abiertas sobre el tema (Bianchi *et al.*, 2021): qué hace que los stakeholders colaboren; resultados e impacto de la gobernanza colaborativa; factores institucionales; el papel del liderazgo; la gestión de la interacción entre los diferentes y diversos stakeholders para generar confianza y legitimidad; la organización de la aplicación de políticas y la prestación de servicios; y el papel que desempeñan la cultura, la historia y las tradiciones en el diseño y la aplicación de las iniciativas de gobernanza colaborativa.

4. El contexto

El proyecto *Etorkizuna Eraikiz*, impulsado por la Diputación Foral de Gipuzkoa, es un modelo que busca extender nuevas formas de hacer política y de gestionar el sector público a través de la gobernanza abierta y colaborativa.

4.1. El territorio

Para comprender *Etorkizuna Eraikiz*, primero es necesario proporcionar algunos antecedentes sobre Gipuzkoa, el territorio (o provincia) histórico en el que se creó y en cuya sociedad se basa el proyecto (véase el Apéndice 2 para obtener información completa sobre la región).

Gipuzkoa tiene una superficie de 1.980 kilómetros cuadrados. Es la provincia más pequeña de España, pero la cuarta en cuanto a densidad de población (360,51 habitantes por kilómetro cuadrado, sólo por detrás de Madrid, Barcelona y Bizkaia). Es una de las tres provincias que forman la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), junto con Araba y Bizkaia.

Gipuzkoa es una provincia azul y verde. Azul, porque está situada a orillas del Golfo de Vizcaya, actuando como puente entre la Península Ibérica y el continente europeo, lugar de paso de un importante eje de transporte europeo; y verde porque, a pesar de su pequeño tamaño, cuenta con un patrimonio natural diverso e incalculable, con un 61% del territorio cubierto por bosques.

A principios de 2021, el territorio contaba con una población de 718.000 habitantes. De ellos, el 51,1% eran mujeres y el 8,5% extranjeros. La distribución de la población también es inusual, ya que apenas uno de cada cinco habitantes vive en la capital. La provincia cuenta con 88 municipios, entre los que existe una especie de nivel medio municipal, con ciudades de tamaño medio (de unos 10.000 habitantes) repartidas por todo el territorio, cada una con una fuerte identidad local. Mantener el equilibrio territorial desde todos los puntos de vista (transporte, servicios e infraestructuras) es uno de los aspectos clave de Gipuzkoa. Junto con su pequeño tamaño, esto significa que podría describirse mejor como una ciudad interconectada que como una provincia.

Como la mayoría de las sociedades occidentales, Gipuzkoa, tiene una población envejecida. Hay más personas mayores de 65 años (165.000) que menores de 19 (136.000), y las tendencias actuales sugieren que la brecha generacional seguirá aumentando. Además, la provincia tiene una de las esperanzas de vida más altas del mundo (86,4 años entre las mujeres, la quinta del mundo; y 81,1 años entre los hombres, la octava del mundo). Su demografía sigue lastrada por una baja tasa de natalidad, con 1,26 nacimientos por mujer (en todo el mundo, sólo ocho países de 197 tienen una tasa tan baja).

4.2. Instituciones e identidad

La Diputación Foral de Gipuzkoa es el máximo órgano ejecutivo del territorio. La institución es elegida por las Juntas Generales, que actúan como cámara legislativa territorial. Los orígenes de ambas instituciones se remontan al siglo XIV.

Inicialmente, las Juntas Generales eran una asociación de ciudades o comarcas (divisiones administrativas subprovinciales y supramunicipales; en Gipuzkoa hay ocho) que estaban obligadas a unir sus fuerzas para diversos fines (comerciales, judiciales, de orden público), así como para la defensa. Por ejemplo, en el caso de Gipuzkoa, los pueblos se aliaron entre sí en un intento de hacer frente a la violencia entre los parientes mayores o banderizos, familias de terratenientes rurales que durante la Edad Media libraron una sangrienta guerra de clanes entre sí, en detrimento de todo el territorio.

El éxito de estas asociaciones *ad hoc* condujo a la consolidación de la Asamblea General como órgano supralocal y permanente para el conjunto de la provincia, en la que estaban representados todos los pueblos con carta de naturaleza (villas). Como asamblea suprema de la provincia, tenía el control de la vida pública de Gipuzkoa, y sus competencias quedaron establecidas en sucesivas compilaciones de fueros y leyes. A mediados del siglo XV, las Juntas comenzaron a nombrar a determinadas personas como comisionados para tratar diversos asuntos públicos. Con el tiempo, esta comisión fue asumiendo cada vez más competencias, hasta convertirse en lo que es hoy, la Diputación Foral de Gipuzkoa, el gobierno del territorio histórico.

Las instituciones de Gipuzkoa están avaladas, por tanto, por más de seis siglos de historia (aunque con algunas interrupciones). Durante este largo periodo, se han enfrentado a numerosas dificultades: guerras, disoluciones y reducción de poderes. A día de hoy, parte de las competencias de Gipuzkoa tienen forma de derechos históricos, consagrados en la propia Constitución española, que reconoce la posición jurídica única de las provincias vascas y las define como territorios históricos.

Este carácter “histórico” significa que, además de las competencias ordinarias que ejercen las diputaciones provinciales de las demás provincias españolas, la Diputación Foral de Gipuzkoa ejerce competencias específicas derivadas de su naturaleza de territorio histórico de Euskadi, en virtud de su Estatuto de Autonomía. Entre ellas se encuentran la posibilidad de recaudar impuestos a través de su propio departamento de Hacienda, así como competencias sobre todas las infraestructuras viarias y de bienestar social, entre otros ámbitos.

Esta especial situación fiscal se rige por el Concierto Económico Vasco de 1979, que regula las singulares relaciones fiscales y financieras entre el Estado y los tres territorios forales que conforman la CAE. En virtud de este acuerdo, se establece una cuota global que la CAE debe abonar anualmente al Estado. Esta cuota se conoce como Cupo. Este acuerdo ha sido durante mucho tiempo objeto de debate en todo el estado. También hay que señalar que, aunque el estado no se

lleva una parte de los ingresos obtenidos por las Diputaciones Forales, tampoco sufraga los gastos públicos de la comunidad autónoma, que esta debe sufragar por sí misma. Los territorios vascos asumen un riesgo unilateral en el sentido de que los resultados derivados de la gestión del Concierto, buenos o malos, corresponden únicamente al gobierno de Euskadi. Además, el importe del Cupo no se calcula en función de los ingresos recaudados en el País Vasco. Más bien, está sujeto a variables exógenas a su gestión, como los gastos en que incurre el Estado español en competencias no asumidas por el Gobierno Vasco, como el ejército o las relaciones internacionales.

Además del aspecto histórico, Gipuzkoa tiene una idiosincrasia propia muy marcada debido a su bagaje cultural y lingüístico. De hecho, tiene la mayor proporción de euskeraparlantes de las tres provincias de Euskadi (el 61% de los habitantes de la CAE que consideran el euskera su lengua materna viven en Gipuzkoa), y es en la que mejor se conserva el idioma.

4.3. El llamado Modelo Guipuzcoano

El Modelo Guipuzcoano se ha convertido en un término de uso común, debido a la importancia histórica de la idea y la práctica de la ‘colaboración’ en la institucionalización de la vida económica, social y política del territorio, como resultado de una marcada orientación cultural hacia el asociacionismo, la vinculación comunitaria y un alto nivel de capital social. Esta fuerte y diferenciada identidad del territorio se refleja también en la existencia de un modelo socioeconómico propio, característico del territorio, que ha venido a denominarse Modelo Guipuzcoano. Se trata de un dispositivo que combina con éxito la generación de riqueza con la protección social, y que favorece un territorio equilibrado y una comunidad cohesionada, con una cultura vasca y una lengua propia, el euskara.

En el ámbito social, gracias a este modelo socioeconómico, Gipuzkoa es “la mejor en su clase” en términos de desigualdad social; es decir, cuenta con una comunidad con altos niveles de cohesión económica y social. Gipuzkoa tiene un Gini (el indicador más utilizado para medir la desigualdad social) de 25,3; es decir, 5,4 puntos por debajo de la media de la Unión Europea (UE28). Asimismo, la tasa AROPE, que indica riesgo de pobreza y exclusión social, es del 19,2% en Gipuzkoa; 3,2 puntos porcentuales inferior a la media europea.

La sociedad guipuzcoana entiende el valor de la responsabilidad y la solidaridad en la distribución de la riqueza y es en su conjunto una sociedad activa e implicada, con un importante capital social y una sociedad civil organizada rica y diversa. Como muestra de ello, en el territorio existen 4.500 asociaciones que realizan labores de voluntariado en diversos ámbitos, alrededor de una cuarta parte de ellas en el tercer sector. Además, 40.000 guipuzcoanos y guipuzcoanas (el 6% de la población) participan en algún tipo de voluntariado. Gipuzkoa es también una sociedad formada: el 43% de la población cursa o ha cursado estudios secundarios superiores o terciarios.

En términos económicos, el modelo guipuzcoano se asienta sobre una fuerte base industrial, representando el sector industrial el 31% del PIB (industria + construcción). El tejido empresarial guipuzcoano se basa esencialmente en las pymes, que representan el 99% de las empresas del territorio, con un marcado carácter innovador y capacidad para competir incluso en mercados globales. De hecho, la región cuenta con empresas líderes mundiales en campos tan diversos como la nueva movilidad y las biociencias.

En términos de innovación, el gasto en I+D en el territorio asciende al 2,63% del PIB, significativamente superior a la media europea (+0,04%). Además, el territorio cuenta con un ecosistema empresarial, industrial, innovador y tecnológico de referencia: una red de empresas, clústeres, agentes, centros de conocimiento, educación e innovación.

Otra de las características del territorio es que alberga un modelo cooperativo excepcional en el mundo y cuenta con el mayor grupo cooperativo industrial del mundo (Corporación Mondragón). En 2021, el territorio contaba con 782 cooperativas, que empleaban a 27.755 personas, alrededor del 10% de la mano de obra total.

5. Información básica sobre *Etorkizuna Eraikiz*

Etorkizuna Eraikiz nació, por tanto, en esta tierra fértil, un escenario que a priori presenta muchas fortalezas, pero que a corto y medio plazo se consideraba amenazado por una serie de retos que podían poner en peligro la continuidad del modelo socioeconómico de la provincia. Los retos futuros son en muchos casos los mismos a los que se enfrenta el mundo en su conjunto y el mundo occidental en particular. Es el caso, por ejemplo, de la cuestión del envejecimiento de la población, cuyos efectos son aún mayores en Gipuzkoa.

Etorkizuna Eraikiz se creó también en un contexto internacional de creciente desafección política, en el preludio del renacimiento del populismo y de las ideologías extremistas. La propuesta de *Etorkizuna Eraikiz* se basa en la apuesta por una nueva cultura política, fundada en la colaboración entre todo tipo de agentes. Invita a la participación e implicación en la política como medio para evitar el extremismo y tender puentes con una sociedad organizada y una ciudadanía que, en general, parece mirar con recelo a la clase política y a las administraciones públicas.

Cuando se lanzó por primera vez en 2016, *Etorkizuna Eraikiz* se presentó como una herramienta diseñada para maximizar y aprovechar al máximo el potencial innovador de la provincia con el fin de hacer frente a los retos futuros a los que se enfrenta Gipuzkoa. El proyecto se alió inicialmente con las universidades y lanzó el guante tanto a la ciudadanía como a la sociedad organizada, en forma de convocatoria para experimentar, reflexionar y debatir, y proponer soluciones compar-

tidas a problemas que, se creía, afectaban a todos, no sólo en términos generales, sino también en los aspectos más concretos de la vida de cada uno.

Desde 2016 hasta el momento de escribir estas líneas (finales de 2022), el mundo ha cambiado mucho: hemos sufrido una pandemia global que lo paralizó todo, la guerra ha estallado casi en el corazón de Europa y la incertidumbre es la palabra más escuchada. La revolución científica y tecnológica de nuestro tiempo sigue acelerándose, y las formas en que nos relacionamos entre nosotros siguen cambiando, socavando las certezas en las que solíamos confiar. Podría decirse que la vida del siglo XX, basada en un trabajo estable, una relación afectiva y un núcleo familiar (con el correspondiente orden más o menos establecido de paso por las distintas etapas de la vida) se ha derrumbado. Las nuevas generaciones se enfrentan a un camino totalmente confuso, con preguntas como: ¿En qué trabajaré? ¿Cuánto tiempo conservaré este empleo? ¿Podré permitirme un piso? ¿Tendré suficiente para mi pensión?

El proyecto *Etorkizuna Eraikiz* ha querido ayudar a responder a estas complejas cuestiones, generando un ejercicio colectivo de reflexión y de puesta en común de ideas y propuestas de solución. Más de 900 empresas, asociaciones, agentes del conocimiento y organizaciones de todo tipo se han implicado en este esfuerzo; un total de 50.000 personas que, de un modo u otro, han participado y siguen participando en el proyecto (véase Diputación Foral de Gipuzkoa 2021b; véase también el Apéndice 6 para una información completa sobre el estado de los logros; véase también el Apéndice 8 para la revista *Etorkizuna Eraikiz*).

Este libro pretende describir lo que se ha hecho y analizar lo que se ha conseguido. Estos párrafos introductorios también servirán para dar una idea del alcance de esta iniciativa, con información como la siguiente. Cada año, el espacio de experimentación *Etorkizuna Eraikiz* invita a la sociedad en general a presentar propuestas para abordar cuestiones estratégicas del futuro. De ellas, hasta la fecha se han financiado un total de 150 experimentos. Veintiséis de estos proyectos experimentales, en los que participan todo tipo de agentes, siguen en funcionamiento. Su objetivo es probar en entornos reales diferentes soluciones a cuestiones complejas, como los nuevos modelos de atención a las personas mayores, la conciliación de la vida laboral y familiar y las relaciones entre generaciones. Basándose en aspectos que la experimentación ha demostrado que son de importancia clave, *Etorkizuna Eraikiz* ha puesto en marcha 11 estrategias y centros de referencia. Con sus propias estructuras y dinámicas, involucran a actores de diferentes sectores de la sociedad, centrándose de forma estable en áreas críticas para el desarrollo del territorio (como la nueva movilidad, el cambio climático y el envejecimiento), buscando convertir las amenazas en oportunidades de especialización y liderazgo local e internacional.

Además, *Etorkizuna Eraikiz* mantiene constantes canales de comunicación y participación directa con la ciudadanía (presupuestos abiertos, presupuestos transfronterizos); ha creado un Think Tank, en el que participan representantes de los ecosistemas de políticas públicas, que es un espacio de reflexión y debate

sobre las amenazas, retos y soluciones a los que se enfrenta Gipuzkoa y el rumbo que debe tomar la provincia, y cuyo trabajo tiene impacto en las políticas públicas; trabaja para extender su modelo a todas las comarcas de la provincia a través de un laboratorio de desarrollo territorial; y comparte su experiencia y conocimiento con las autoridades municipales de la provincia en un foro de municipios. Por último, cabe mencionar que *Etorkizuna Eraikiz* ha abierto sus puertas al mundo, empleando estrategias de promoción y socialización para que la iniciativa pueda proyectarse en el escenario internacional, despertando el interés de otras regiones y países, así como de instituciones académicas de importancia mundial.

En resumen, *Etorkizuna Eraikiz* se ha establecido como una llamada a la acción colaborativa en un mundo cada vez más cambiante y diverso. Este libro pretende explorar lo que se puede aprender de esta experiencia.

Antes de presentar la estructura del libro, la Tabla 1-1 recoge información básica sobre la cronología de esta iniciativa. La información se ha ordenado en columnas para presentar la cronología de la gobernanza de la EE, de los diferentes espacios, de las consecuencias en las políticas públicas y, por último, de las actividades emprendidas para promover la iniciativa, tanto a escala nacional como internacional.

Tabla 1-1. Cronología de *Etorkizuna Eraikiz* (2016–2022)

	Gobernanza de <i>Etorkizuna Eraikiz</i>	Escucha-Deliberación-Experimentación	Consecuencias en las políticas públicas	Socialización e internacionalización
2016 → Visión, diseño y puesta en marcha	<ul style="list-style-type: none"> Definición de la visión y diseño básico Las cuatro universidades de la región se unen al proyecto Creación de un Think Tank 	<ul style="list-style-type: none"> Puesta en marcha de los cuatro primeros proyectos experimentales Puesta en marcha del área de <i>Proyectos de Ciudadanía</i> Creación de cuatro grupos de prospección 		<ul style="list-style-type: none"> Presentaciones públicas en <i>Tabakalera</i> y varias comarcas guipuzcoanas Curso de Verano EHU/UPV de la Universidad del País Vasco; Congreso Contactos con redes internacionales Presencia en redes sociales y medios de comunicación
2017 → Profundizar en la especialización	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación por la DFG de la llamada "nueva agenda política" (a mitad de legislatura) Firma del Convenio de Colaboración con las agencias de desarrollo comarcal 	<ul style="list-style-type: none"> Continuación de los proyectos experimentales y puesta en marcha de tres nuevos Nueva convocatoria de <i>Proyectos de Ciudadanía</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño de los primeros centros de referencia: <i>Mubil, Ziur, Adinberri y Naturklima</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Curso de Verano de la Universidad del País Vasco EHU/UPV; Congreso Contactos con redes internacionales Congresos y conferencias Presencia en redes sociales y medios de comunicación
2018 → Despliegue	<ul style="list-style-type: none"> Creación de Guinea como punto de encuentro de la comunidad de EE Racionalización, rediseño y formalización del <i>Think Tank</i> de EE 	<ul style="list-style-type: none"> Puesta en marcha de dos nuevos proyectos experimentales Actividades de enseñanza y aprendizaje: "Aprendizaje en la acción" (interno), "Formación en Gobernanza Abierta y Colaborativa" (Universidad Abierta "UNED") Nueva convocatoria de <i>Proyectos de Ciudadanía</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Incorporación de las funciones de <i>Mubil, Adinberri, Ziur y Naturklima</i>, dotación para la puesta en marcha de 2DEO y la financiación de <i>LABe (centro de referencia)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Congresos temáticos Contactos con redes internacionales Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco EHU/UPV Presencia en redes sociales y medios de comunicación

	Gobernanza de <i>Etorbizuna Eraikiz</i>	Escucha-Deliberación-Experimentación	Consecuencias en las políticas públicas	Socialización e internacionalización
<p>2019 → Consolidación de la experimentación (Año electoral: elecciones municipales y provinciales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de seis proyectos experimentales • Nueva convocatoria de <i>Proyectos de Ciudadanía</i> • Consolidación del <i>Laboratorio de Desarrollo Territorial</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de <i>Elkar-Ekin Lanean</i>, para impulsar la empleabilidad y luchar contra la exclusión social • Rediseño del centro de referencia preexistente <i>Badalab</i> • Estructuración de los equipos de trabajo de los centros de referencia y estrategias, y despliegue operativo de la actividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencias • Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco EHU/JPV; Congreso de Charlas de reflexión en <i>Loiola</i> (reuniendo a los diferentes actores de <i>Etorbizuna Eraikiz</i>) • Presencia en redes sociales y medios de comunicación 	
<p>2020 → Institucionalización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del Modelo y Plan de Gestión de <i>Etorbizuna Eraikiz</i> • Creación de la Oficina de Proyectos de <i>Proiektuen Bulegoa</i> (con representación de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de los agentes sociales y económicos) • Visión sistémica de toda la cartera de <i>Etorbizuna Eraikiz</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de la <i>Gipuzkoa Deep Demonstration</i> en colaboración con EIT Climate-KIC • Colaboración con el Observatorio de Innovación del Sector Público (OISP) de la OCDE • Puesta en marcha de nueve proyectos experimentales • Renovación del enfoque del <i>Think Tank</i>, añadiendo la metodología de investigación-acción al proceso de reflexión • Creación del consejo de partidos políticos • Nueva convocatoria de <i>Proyectos de Ciudadanía</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Laboratorio de Innovación Social <i>Arantzazulab</i>, Centro de Referencia para la Gobernanza Colaborativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencias • Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco EHU/JPV • Presencia en redes sociales y medios de comunicación • Colaboración con el Observatorio de Innovación del Sector Público (OISP) de la OCDE

	Gobernanza de <i>Etorbizuna Eraikiz</i>	Escucha-Deliberación-Experimentación	Consecuencias en las políticas públicas	Socialización e internacionalización
2021 → Nuevos procesos de aprendizaje: la visión sistémica	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciación de la visión de carrera y de la visión sistémica • Creación de <i>Udal Etorbizuna Eraikiz</i>, socialización de la gobernanza colaborativa en los municipios del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de seis proyectos experimentales • Nueva convocatoria de <i>Proyectos de Ciudadanía</i> • Incorporación de la sostenibilidad transversal a la cartera de <i>Etorbizuna Eraikiz</i>: Puesta en marcha de dos misiones: "la nueva movilidad" y "la alimentación sostenible". • Consolidación de la metodología "aprendizaje en la acción" como estrategia de aprendizaje para los trabajadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y puesta en marcha del Laboratorio Lingüístico y Social <i>Badalab</i> (centro de referencia) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco EHU/UPV • Creación de <i>Etorbizuna Eraikiz Foroa</i> • Reunión plenaria de <i>Loiola</i> (que reúne a los diferentes actores de <i>Etorbizuna Eraikiz</i>) • Congreso Internacional de <i>Etorbizuna Eraikiz</i> • Presencia en redes sociales y medios de comunicación
2022 → Evaluación y sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematización y evaluación de las propuestas presentadas (procesos de aprendizaje) en diversos procesos de escucha • Creación del Laboratorio de Gobernanza • Proceso de evaluación participativa de <i>Etorbizuna Eraikiz</i> desde la perspectiva del impacto 	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de cuatro proyectos experimentales • Nueva convocatoria de <i>Proyectos de Ciudadanía</i> • Definición y despliegue de dos misiones: "la nueva movilidad" y "la alimentación sostenible". • Análisis de la participación de los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas estrategias de referencia: <i>Gipuzkoa Quantum</i> (para fomentar la computación cuántica) y <i>Gipuzkoa Ganttt</i> (para fomentar la terapia génica) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco EHU/UPV • Conferencia <i>Etorbizuna Eraikiz Foroa</i> • Reunión plenaria de <i>Loiola</i> (que reúne a los diferentes actores de <i>Etorbizuna Eraikiz</i>) • Congreso Internacional de <i>Etorbizuna Eraikiz</i> • Lanzamiento de Boost (encuentros dinámicos con diversos colectivos ciudadanos) • Elaboración del estudio de caso de <i>Etorbizuna Eraikiz</i> • Presencia en redes sociales y medios de comunicación

Fuente: elaboración propia.

6. Estructura del libro y cuestiones clave abordadas

Este libro se compone de tres tipos de texto. En primer lugar, hay capítulos en los que varios autores describen y analizan lo que se ha hecho en *Etorkizuna Eraikiz*; en segundo lugar, las notas de los talleres sintetizan las discusiones sobre las cuestiones abordadas, identificando los debates temáticos clave, las cuestiones críticas y los retos; y, por último, los comentarios de académicos externos se refieren a un ángulo o tema específico que surge al examinar *Etorkizuna Eraikiz* en comparación con la literatura u otros casos y experiencias.

Partiendo del análisis de Voets *et al.* (2021) sobre el estado actual de la conceptualización de la gobernanza colaborativa, se identificaron tres grandes áreas para la distribución de los contenidos: una se refiere a las estructuras y los procesos, tratando el diseño institucional y su desarrollo; una segunda incluye cuestiones de cultura y aspectos relacionales; y una tercera final se ocupa de los resultados y los productos. Por lo tanto, el libro se divide en tres partes. La Parte I abarca el modelo y su institucionalización. Tras presentar la base conceptual (Capítulo 2, Egoitz Pomares, Asier Lakidain y Alfonso Unceta), los capítulos exploran el camino desde la conceptualización hasta la práctica (Capítulo 3, Xabier Barandiarán, Sebastián Zurutuza, Unai Andueza y Ainhoa Arrona), con especial atención al papel de la visión sistémica en la articulación del desarrollo del modelo (Capítulo 4, Naiara Goia, Gorka Espiau y Ander Caballero). Tras los capítulos, se presentan las notas de síntesis del Taller 1, en torno a las tres preguntas siguientes:

1. ¿En qué medida las estructuras de gobierno de *Etorkizuna Eraikiz* difieren de la toma de decisiones organizativa jerárquica?
2. ¿Qué fórmulas funcionaron (y cuáles no) para la toma de decisiones con actores de varios niveles, interdepartamentales y de los sectores público y privado?
3. Análisis de la metagobernanza: para qué, quién, qué, cómo y con qué impacto.

Tras el resumen del Taller 1, cuatro comentarios de diferentes académicos (Tina Nabatchi, Luis Aguilar, Peter Loge y Adil Najim) abordan cuestiones relativas a la conceptualización e institucionalización de la gobernanza colaborativa.

La Parte II se centra en las dimensiones relacionales, examinando concretamente el papel de la experimentación (Capítulo 5, Andoni Eizagirre, Miren Larrea y Fernando Tapia), de la comunicación (Capítulo 6, Ion Muñoz), y de la escucha y el aprendizaje (Capítulo 7, Anne Murphy, María José Canel, Ander Arzelus y Olatz Errazquin). Las notas de síntesis del Taller 2 giran en torno a las siguientes preguntas:

1. Análisis de los stakeholders. ¿Quién está dentro, quién sigue fuera? Cuestiones de democracia.
2. El papel de la cultura en la gestión de las interacciones. ¿Qué funcionó y qué no a la hora de alinear a los distintos stakeholders en torno a objetivos comunes? ¿Por qué la gente participa en la gobernanza colaborativa (eficiencia, igualdad, crecimiento social y económico)?

3. El papel del liderazgo. ¿Cómo organizar el liderazgo? ¿Qué habilidades se necesitan para liderar la gobernanza colaborativa?
4. ¿Cómo ha enfocado EE la comunicación? ¿Qué se puede aprender de ello sobre el papel que desempeña la comunicación en la gobernanza colaborativa?

Tras el resumen del Taller 2, los comentarios de diferentes académicos (Sonia Ospina, Eva Sørensen, Jacob Torfing y Vilma Luoma-aho) abarcan cuestiones de liderazgo, responsabilidad, relaciones y democracia.

Por último, la Parte III es un intento inicial (otros intentos vendrán en el futuro, una vez que los datos sobre las evaluaciones finales se recopilen y analicen de forma sistemática y completa) de examinar los resultados, y lo hace a través de una “lente de confianza”. Las preguntas presentadas en el Taller 3 son las siguientes:

1. Explicación de los resultados. ¿Qué indicadores hay sobre *Etorkizuna Eraikiz*?
2. ¿Cómo pasamos de los resultados a la confianza? ¿De qué manera la gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz* genera y mantiene la confianza? ¿Cómo conducen la inclusión/exclusión a la confianza?
3. ¿Cómo seguir analizando los resultados, las aportaciones y el impacto de la gobernanza colaborativa?

Los comentarios de varios estudiosos (Gregg Van Ryzin, Carmine Bianchi y Stephan Ansolabehere) ofrecen aportaciones para evaluar la gobernanza colaborativa, haciendo especial hincapié en los resultados intangibles.

En cuanto a los detalles prácticos, los apéndices recogen información completa sobre la comarca de Gipuzkoa, los diferentes proyectos, el estado de los logros, algunas publicaciones de los espacios *Etorkizuna Eraikiz*, y la relación con la Agenda 2030 de los ODS; todos ellos incluyen enlaces a información actualizada con la que el lector podrá seguir el desarrollo de esta iniciativa. Por último, al final se ofrece una lista combinada de referencias que incluye todas las utilizadas en los distintos capítulos.

PARTE I

**DIMENSIONES
ESTRUCTURALES PARA
INSTITUCIONALIZAR
LA GOBERNANZA
COLABORATIVA**

Capítulo 2

Etorkizuna Eraikiz: La base conceptual del modelo

EGOITZ POMARES, Sinnergiak Social Innovation, Universidad del País Vasco, UPV/EHU

ASIER LAKIDAIN, Sinnergiak Social Innovation, Universidad del País Vasco, UPV/EHU

ALFONSO UNCETA, Sinnergiak Social Innovation, Universidad del País Vasco, UPV/EHU

1. Introducción: modelos y métodos en la investigación

La palabra “modelo” se refiere, en un sentido literal, a una abstracción de la realidad. Pero también evoca la representación de un fenómeno. Los modelos pueden verse como mapas que captan y activan el conocimiento. También pueden verse como marcos que filtran y organizan el conocimiento. Por último, pueden verse como micromundos para la experimentación, la cooperación y el aprendizaje (Morecraft y Stermán, 1994). Por lo tanto, la construcción de modelos siempre significa simplificación, agregación, omisión y cierta abstracción (Bossel, 1994).

Según Sheptulin (1983), se pueden identificar ciertas características comunes a todos los modelos:

- un modelo es un proceso de abstracción;
- la función de un modelo es descubrir y estudiar nuevas cualidades, relaciones, principios o leyes del objeto de estudio; y
- un modelo suele expresarse como el diseño de estrategias, formas, tecnologías, instrumentos o proyectos.

Los modelos son ampliamente utilizados entre la comunidad científica, aunque su uso y significado difiere entre las Ciencias Naturales y las Ciencias Sociales.

En las Ciencias Naturales, la modelización es un método de investigación que los científicos utilizan para reproducir sistemas del mundo real, ya sea un modelo conceptual de un átomo, un modelo físico de un delta fluvial, un modelo informático del clima global o cualquier otro tipo de modelo (Brogan, 1985).

Uno de los primeros pasos en este ámbito consiste en desarrollar un modelo matemático del fenómeno objeto de estudio. Este modelo no debe simplificarse en exceso, ya que de lo contrario las conclusiones que se extraigan de él no serán válidas en el mundo real. También se definen hipótesis para explicar el fenómeno

y se utilizan para intentar predecir otros fenómenos relacionados. La modelización suele incluir procesos computacionales y sistemas de medición avanzados (Morrison, 1991).

A pesar de los esfuerzos por asemejarse a las Ciencias Naturales, la investigación sobre la sociedad no opera con las mismas condiciones de teorización. Como sostiene Latour (2000), las Ciencias Sociales han funcionado durante décadas como si los métodos de investigación de disciplinas como la física fueran aspiraciones metodológicas, capaces de explicar nitidamente las relaciones causales. Como ya señaló Simon:

Las ciencias sociales se han acostumbrado a buscar modelos en los éxitos más espectaculares de las ciencias naturales. No hay nada malo en ello, siempre que no se haga con un espíritu de imitación servil. En economía, ha sido bastante común admirar la mecánica newtoniana [...] y buscar el equivalente económico de las leyes del movimiento. Pero este no es el único modelo para una ciencia, y parece, de hecho, no ser el adecuado para nuestros propósitos [...] Podemos (ahora) ver el papel en la ciencia de las leyes de la estructura cualitativa, y el poder de la explicación cualitativa tanto como de la cuantitativa (1979, p. 493).

Gran parte de la investigación en ciencias sociales procede de la construcción de representaciones simplificadas de los fenómenos sociales. Como resultado, el uso de modelos está ampliamente reconocido y se ha convertido en una característica predominante de la ciencia política moderna (Clarke y Primo, 2012). En consecuencia, en el ámbito social, los modelos se utilizan como herramientas para la construcción de teorías. Se emplean para explicar y predecir el comportamiento de objetos y sistemas reales, como imágenes simplificadas de una parte del mundo real o como representación de un fenómeno (Lave y March, 1993).

A diferencia de los modelos, un método puede definirse como un procedimiento concreto para abordar un proceso de generación o configuración del conocimiento (Gough, Oliver y Thomas, 2013). El conocimiento científico requiere métodos capaces de realizar observaciones e interpretaciones válidas.

Por lo general, estos métodos se caracterizan por dividir los fenómenos observados en unidades de análisis simplificadas, y también por establecer conexiones entre dichas unidades con el fin de encontrar mayores o menores influencias (Maxwell, 2017). Los métodos científicos, además, permiten una comparación imparcial de las teorías existentes, que luego pueden debatirse y modificarse. Para ello, los métodos científicos deben satisfacer cuatro características clave (Bhattacharjee, 2012):

- deben basarse en principios lógicos de razonamiento;
- las inferencias derivadas deben coincidir con las pruebas observadas;
- otros científicos deben poder reproducir de forma independiente los procesos de investigación y obtener resultados similares; y
- los procedimientos utilizados y las inferencias derivadas deben resistir el escrutinio crítico de otros científicos.

2. Modelos y métodos aplicados a la investigación sobre la gobernanza

Desde la perspectiva de las estructuras de gobernanza, la construcción de modelos y/o métodos está vinculada a procesos de institucionalización. Así, la gobernanza colaborativa proporciona modelos morales y cognitivos para la interpretación y la acción políticas a través de símbolos, guiones y rutinas (Hall y Taylor, 1996).

De hecho, la antropología y la sociología han realizado destacadas contribuciones al análisis del comportamiento colectivo organizado en las instituciones políticas. Así pues, desde una perspectiva clásica, institucionalizar es: “infundir valor más allá de los requisitos técnicos de la tarea en cuestión” (Selznick, 1957, p. 17).

Como afirman Ansell y Gash (2008), la gobernanza colaborativa:

es un acuerdo de gobierno en el que uno o más organismos públicos implican directamente a los stakeholders no estatales en un proceso colectivo de toma de decisiones que es formal, orientado al consenso y deliberativo y que tiene como objetivo elaborar o aplicar políticas públicas o gestionar programas o bienes públicos (p. 544).

El orden institucional es tanto el resultado de la interacción social como el mecanismo que estructura esa interacción. Así, las instituciones son vistas como libros gramaticales para la acción (Burns y Flam, 1989); como instancias que permiten a los actores sociales trabajar juntos para alcanzar objetivos sociales beneficiosos (Elster, 1989); o como ámbitos que tratan de conciliar la racionalidad de los individuos con la racionalidad de la sociedad (Bates, 1988).

La aplicación práctica de los procesos de gobernanza colaborativa que buscan la institucionalización, con la participación de una plétora de agentes que configuran las interacciones entre la administración pública y la sociedad organizada, puede llevarse a cabo mediante tres tipos de procesos (DiMaggio y Powell, 1983):

- procesos coercitivos, en los que las presiones formales e informales dan lugar a prácticas claramente delimitadas;
- procesos miméticos, en los que la incertidumbre sobre el entorno social lleva a las organizaciones a imitar métodos reconocibles en otros agentes; o
- procesos normativos, en los que las normas de actuación de un grupo son reconocidas, interiorizadas y adoptadas como vinculantes.

Los procesos de gobernanza colaborativa, cuyas condiciones de éxito residen en la adopción y aplicación de las acciones prescritas por el propio modelo, deben considerarse procesos de institucionalización en los que los agentes implicados siguen formas de interacción basadas en la cooperación para hacer frente a las condiciones inciertas de su entorno. Las actividades de este tipo pretenden difuminar las distinciones entre la institución y su entorno para establecer nuevos espacios de interacción.

En este contexto, los modelos tienen una doble utilidad: funcionan como prototipos, es decir, como algo a lo que aspirar y, al mismo tiempo, proporcionan un plan esquemático de cómo debe alcanzarse el objetivo (Forcese y Richer, 1973).

Se pueden destacar tres factores clave en el proceso de aplicación de estos modelos en la práctica:

- El primero se refiere a la voluntad de los agentes frente a los métodos de gobernanza colaborativa (Sørensen y Torfing, 2005).
- El segundo, según Ansell (2008), es que los contextos políticos de colaboración pueden considerarse el resultado de procesos de institucionalización que dan lugar a redes. Estas redes acogen a agentes que adoptan relaciones complejas, donde se considera que la complejidad comprende relaciones múltiples, no lineales y con jerarquías débiles (Taborsky, 2014).
- El tercero es que todo lo anterior subraya la idea de que las redes tienen un carácter dual, en el sentido de que funcionan como canales de comunicación y movilización de recursos para alcanzar objetivos comunes, al tiempo que conforman estructuras sociales de influencia que delimitan las posibilidades de acción. En este sentido, los modelos de gobernanza colaborativa tienen una dimensión social e instrumental (Granovetter, 1985).

En cualquier caso, la adhesión a los principios de los modelos y métodos de gobernanza, ya sea desde una perspectiva que considera la acción colectiva como un conjunto de estrategias (Lieberman, 2002) o como una empresa delimitada por hábitos y conformidades (Scott, 2014), hace que las acciones se desarrollen en direcciones consensuadas de interés público. Así, las prácticas de gobernanza colaborativa establecen las condiciones para configurar una agenda pública compartida (Zuluaga y Romo, 2017).

En definitiva, un modelo de gobernanza es una abstracción prescriptiva que, partiendo de una arquitectura determinada, requiere de un proceso instituyente que vincule a los agentes implicados con prácticas reconocidas por todos. El grado de consolidación del método de acción depende de la adopción y apropiación de los principios que rigen la colaboración.

Así las cosas, la gobernanza colaborativa se diferencia de otras formas de acción conjunta en que es un método mimético para hacer frente a la incertidumbre en sus diferentes formas (económica, política, social o medioambiental).

3. *Etorkizuna Eraikiz* (“Construyendo el futuro”): modelo y método

Reflexionando sobre el desorden político actual, Sánchez Cuenca (2022) escribe que:

Atravesamos una crisis política. No es una crisis del ideal democrático como tal, que todavía no tiene competidores, sino de su dimensión representativa. La crisis reside en la representación y en los partidos políticos, no en el régimen democrático (p. 155).

El desorden político debe considerarse como parte de un proceso global de cuestionamiento de las instancias clásicas de intermediación social. La intermediación está en crisis o en transformación en muchos ámbitos de la vida social. En algunos casos, la intermediación desaparece y en otros pierde su carácter jerárquico (p. 157).

Estos problemas de intermediación tienen distintas implicaciones. A nuestros efectos, el problema de la “penetración” de las instituciones políticas es especialmente destacable. Adopta la forma de desafección, resistencia y oposición que pueden (aunque no necesariamente) cristalizar en problemas y conflictos. En cualquier caso, afectan directamente a la opinión favorable o desfavorable que la sociedad tiene de sus instituciones políticas.

Cuando el problema de la “penetración” se agudiza y se enquistaba, cuando el campo político normaliza una forma de funcionar basada en la autonomía radical (Joignant, 2019), lo que surge es una crisis política que se expresa en una profunda brecha entre la política oficial y los ciudadanos, germen del debilitamiento institucional.

En este contexto, la gobernanza es un medio de conciliar la política oficial y la sociedad, un espacio político intermedio capaz de conectar ambos campos para intentar canalizar intereses sociales cada vez más diversos. Como bien señalan Dorf y Sabel (1998), la gobernanza se inscribe en lo que ellos denominan “modelos de experimentalismo democrático”.

A partir de estas y otras reflexiones, desde 2015 se comenzó a trabajar en el desarrollo del Programa *Etorkizuna Eraikiz* (“Construyendo el futuro”) en Gipuzkoa. Se formuló inicialmente en el Plan Estratégico de la Diputación Foral de Gipuzkoa 2015-2019:

Desarrollo de un ejercicio de prospección compartida con los agentes del territorio en relación a los retos fundamentales para garantizar el futuro económico, social y político del territorio, que sirva para construir las políticas públicas y los retos estratégicos de Gipuzkoa a medio plazo.

Esta declaración de intenciones requería lógicamente un diseño, es decir, un modelo y unos medios de despliegue. En general, las iniciativas de gobernanza suelen canalizarse a través de agencias. Ansell (2000) denominó a este tipo de agencia “política en red”, es decir, una extensión más o menos estable del mundo de las instituciones democráticas en redes sociales, compuestas por organizaciones interesadas y ciudadanos interesados.

Según Ansell (2000), estas agencias combinan tres principios constitutivos que suelen regir los consorcios construidos en el marco de los programas políticos europeos:

- funcionamiento ascendente;
- asociación público-privada; y
- programación estratégica de la acción.

En torno a estos tres principios se ha creado un vasto corpus bibliográfico que ha desarrollado diferentes denominaciones y enfoques: “gobernanza en red” (Mulligan, 2009); “gobernanza colaborativa” (O’Leary, 2014; Sranko, 2013); “gobernanza público-privada” (Kivleniece, 2013; Vogelpohl, 2012); “nueva gobernanza pública” (Sørensen y Torfing, 2015); “plataformas para la innovación colaborativa” (Carstensen y Bason, 2012); “i-labs” (Reynolds, 2015; Puttick *et al.*, 2014).

Etorkizuna Eraikiz se basó en todas estas aportaciones para diseñar su propio modelo. La particularidad de *Etorkizuna Eraikiz* es que se trata de un modelo promovido y liderado por la Diputación Foral de Gipuzkoa, adaptado a la realidad territorial y social de Gipuzkoa, que creará diversos espacios relacionales en los que se abordarán cuestiones públicas y/o que afectan al desarrollo de Gipuzkoa. *Etorkizuna Eraikiz* es un modelo diseñado para orientar la acción, acciones dirigidas a un objetivo (acciones impulsadas por un propósito) y sujetas a un proceso de toma de decisiones (basado en principios no jerárquicos).

Se trata, por tanto, de una acción localizada en la provincia de Gipuzkoa y guiada por tres prioridades: anticiparse a los retos futuros; colaborar con la sociedad guipuzcoana para abordar dichos retos; y promover la “experimentación” como medio para resolver problemas y diseñar políticas públicas. Este principio de experimentación promueve una forma específica de relación entre ciudadanos y organizaciones cooperantes (sea cual sea el objetivo que persiga), entre actores capaces de organizarse, aprender, crear prototipos, proponer y decidir colectivamente sobre una cuestión determinada (un propósito específico).

El modelo de *Etorkizuna Eraikiz* se expresa a través de una arquitectura (conceptualización y estructuración de los distintos componentes), unos procesos que apoyan el despliegue (acción) y unas líneas transversales destinadas a sistematizar y estabilizar la propia acción (guías).

Etorkizuna Eraikiz se concibe, por tanto, como un proyecto estructurado hacia el cambio, que realiza modificaciones organizativas y operativas y que pretende ser aprehendido y practicado conjuntamente por los actores institucionales y sociales. Un proyecto con vocación de transformación, resolución, generación de conocimiento y permanencia (institucionalización).

4. *Etorkizuna Eraikiz*: arquitectura, procesos, institucionalización

Esta sección sienta las bases para comprender el funcionamiento del modelo de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz* describiendo su arquitectura, sus procesos operativos y la institucionalización del modelo.

4.1. Arquitectura

La arquitectura de *Etorkizuna Eraikiz* es la expresión de la racionalidad interna del modelo y su función es construir la lógica operativa dentro de la cual actúan e interactúan los agentes institucionales y sociales. La arquitectura proporciona así un marco para esta relación, estructurando la forma en que cooperan los agentes (Vommaro y Gené, 2016).

La lógica de funcionamiento de *Etorkizuna Eraikiz* se basa en dos “espacios” que se organizan en red con el objetivo de deliberar para configurar una agenda pública compartida.

– *Gipuzkoa Taldean* (Gipuzkoa en Equipo), el Espacio de Escucha

Está concebido fundamentalmente como un espacio deliberativo que acoge diferentes lugares y actividades (Think Tank; Presupuestos Abiertos; Proyectos de Ciudadanía; Laboratorio de Desarrollo Territorial) en los que se identifican retos y prioridades y se proponen proyectos orientados a la experimentación y resolución (Figura 2-1).

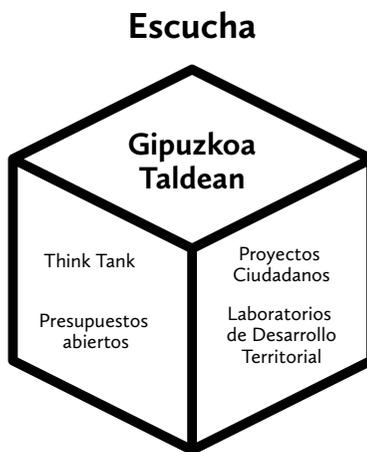


Figura 2-1. Espacio de Escucha

– *Gipuzkoa Lab*, el Espacio para la Experimentación

Es el laboratorio de desarrollo de proyectos a través de asociaciones interdisciplinarias, en las que siempre se busca la participación de diversos actores: administración pública, organizaciones de distinto tipo según el tema, universidades, organismos internacionales y redes. El laboratorio estimula la cooperación, el aprendizaje y la generación de conocimientos. Su función principal es resolver retos y diseñar y proponer políticas públicas (Figura 2-2).



Figura 2-2. Espacio para la Experimentación

Los espacios de escucha y experimentación constituyen el núcleo del modelo de gobernanza. Son la verdadera expresión de la gobernanza colaborativa, ya que los actores institucionales y sociales cooperan a través de la identificación de retos, la deliberación, la creación de prototipos, la búsqueda de soluciones y el diseño de políticas públicas. Estas actividades de deliberación y experimentación tienen lugar en contextos que funcionan según principios no jerárquicos. Se trata de actividades que tienen lugar en contextos poco o nada jerarquizados o próximos a la jerarquía existente pero que no responden directamente a ella.

Como parte del modelo y complementando la expresión práctica de la gobernanza colaborativa plasmada en *Gipuzkoa Taldean* y *Gipuzkoa Lab*, los centros de referencia son entidades especializadas en diferentes áreas de actividad de especial importancia para el futuro de Gipuzkoa, entre las que se incluyen: ciberseguridad, movilidad sostenible, envejecimiento activo, integración, transición sostenible, innovación social, innovación lingüística, gastronomía digital y creación audiovisual (véase el Apéndice 5 para más información actualizada sobre estos centros de referencia).

Estos centros son estructuras independientes, aunque financiadas y supervisadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa. Producen conocimiento especializado que se pone a disposición de los ciudadanos y organizaciones de Gipuzkoa. Su objetivo y función es, por tanto, la “especialización estratégica” (figura 2-3).

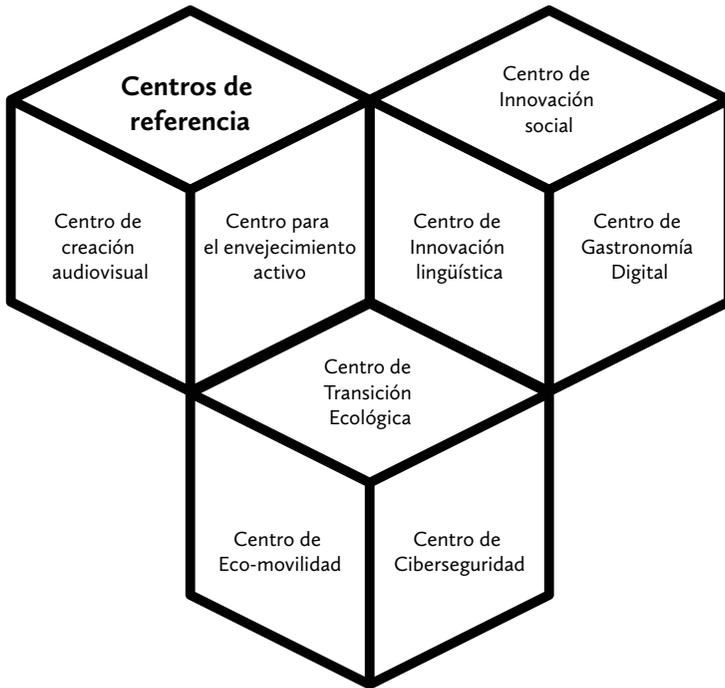


Figura 2-3. Sección de especialización

4.2. Procesos

La arquitectura de *Etorkizuna Eraikiz* construye una lógica de funcionamiento que modifica sustancialmente algunas de las rutinas en las que se desarrollaba la acción política, rutinas propias de un espacio político cada vez más autonomizado y jerarquizado, cuya inercia dificulta enormemente la participación ordinaria de la sociedad en la deliberación, diseño e implementación de las políticas públicas.

No hace falta subrayar que una transformación como la que propone *Etorkizuna Eraikiz* se desvanece rápidamente si no cuenta con una estructura de apoyo que guíe, ordene y canalice la actividad generada por el despliegue del modelo.

Esta estructura de apoyo está formada por “procesos”, que son elementos constitutivos del modelo y desempeñan también una función organizadora. Una vez desplegado, *Etorkizuna Eraikiz* produce conocimientos, aprendizajes, experiencias y resultados. Y la misión de los procesos es proporcionar un marco y un orden a la acción.

El Proceso de Gestión se encarga de la facilitación, el seguimiento y la evaluación del desarrollo del modelo. En esta tarea, la cartera y el monitor son herramientas esenciales.

El Proceso de Difusión promueve actividades sistemáticas de socialización y comunicación a través de una serie de herramientas (páginas web, blogs, talleres, eventos, etc.).

La vocación del Proceso de Investigación es formalizar y estructurar en un repositorio de conocimiento los contenidos y hallazgos de la actividad de *Etorkizuna Eraikiz*.

El Proceso de Internacionalización debe garantizar la vinculación de *Etorkizuna Eraikiz* con otras experiencias internacionales similares y promover la comparación y el aprendizaje de lecciones. Así pues, la internacionalización no debe considerarse como un acontecimiento, sino como una actividad ordinaria.

Estos procesos están interrelacionados a través de un Plan General Establecido por Procesos (Figura 2-4).

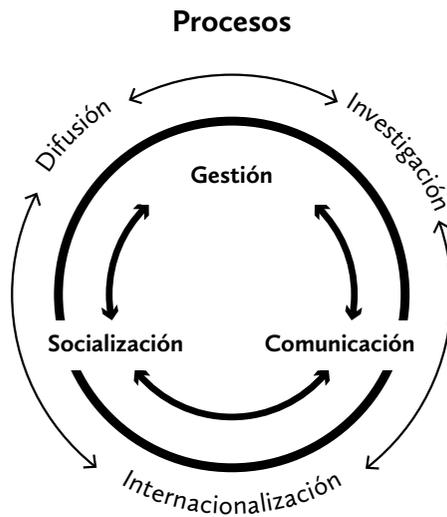


Figura 2-4. Proceso de apoyo

4.3. Institucionalización

El problema de la institucionalización converge con el de la acción social. Cualquier análisis de la primera conduce necesariamente a una interpretación de la segunda. Además, institucionalizar es producir una lógica que adquiere vida propia, al tiempo que rompe parcial o totalmente las lógicas existentes (Lourau, 1970). Además, la institucionalización tiene una expresión material (reglas, normas, lugares) y una expresión simbólica (rituales, usos) (Castoriadis, 1983).

Para evaluar el grado de institucionalización del modelo *Etorkizuna Eraikiz*, hay que considerar el grado en que ha logrado penetrar en términos normativos (incluidos los espaciales) y también en términos de comportamiento.

En términos normativos, fue de vital importancia la aprobación por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa del Modelo y Plan de Gestión de *Etorkizuna Eraikiz* el 28 de enero de 2020. Proporciona a *Etorkizuna Eraikiz* un anclaje normativo y significa que el modelo *existe* institucionalmente.

En términos de comportamiento, lo relevante es la forma en que los actores institucionales y sociales perciben y experimentan el modelo (Lapassade, 1985) y el grado en que los actores institucionales y sociales están favorablemente dispuestos a actuar de la forma prescrita por el modelo. La publicación “*Etorkizuna Eraikiz 2016-2020*” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2021b) es la prueba de que *Etorkizuna Eraikiz* es ya una realidad que se manifiesta a través de un amplio abanico de acciones.

Cuanto más objetivado está el modelo (en cuanto a su arquitectura y sus rutinas), menos necesita ser explicado, es decir, cuanto más institucionalizadas están tanto su arquitectura como su lógica de funcionamiento. Los actores institucionales y sociales están llegando a ver *Etorkizuna Eraikiz* como un lugar en el que las prácticas cooperativas se llevan a cabo de forma rutinaria.

Llegados a este punto, quizá sea necesario aclarar que si bien *Etorkizuna Eraikiz* muestra un nivel apreciable de institucionalización, ello no significa necesariamente que exista un alto grado de apropiación social (Lau y Sears, 1986). En otras palabras, para que los agentes institucionales y sociales realicen una transición consciente y reflexiva hacia el modelo de gobernanza que representa *Etorkizuna Eraikiz*, no basta con practicar y experimentar su lógica de funcionamiento. En este sentido, ha transcurrido demasiado poco tiempo para que el modelo haya penetrado de forma integral. Por lo tanto, esta cuestión sigue pendiente y dependerá del grado de convergencia entre la trayectoria institucional del modelo de gobernanza y los intereses y actitudes de los actores institucionales y sociales.

5. Conclusiones

Las democracias occidentales nos han acostumbrado a una forma de estructurar la política que se basa en la idea, practicada de forma cada vez más extrema, de que es imposible cualquier expresión directa y continua de la voz de los ciudadanos. En ausencia de tal posibilidad, no queda más remedio que delegar el poder en unos pocos para que actúen como altavoz de las voces de la ciudadanía. El paradigma de esta idea lo encarnan las instituciones políticas. Lo cierto es que, en la práctica, estas instituciones, formalizadas en gobiernos, parlamentos, partidos, etc., se han ido convirtiendo en propiedad de políticos profesionales que practican la política de una forma bastante alejada del pueblo al que representan (Bauman, 2001).

En tales circunstancias, los modelos de gobernanza son propuestas para transformar la relación actual entre los actores institucionales y los actores sociales. Pretenden romper con la situación creada en muchas democracias representativas, caracterizada por la existencia de un espacio político oficial cada vez más

autónomo y alejado de la sociedad. La sensación general es la de una ciudadanía sometida y no representada por el poder político, y una sociedad civil que carece de cauces ordinarios de expresión y participación.

Los modelos de gobernanza proporcionan una nueva orientación para las formas en que pueden plantearse y debatirse los temas de la agenda pública y para los mecanismos de toma de decisiones con respecto a dichos temas. Con la aplicación de tales modelos, cabe esperar una mayor participación y control de la sociedad civil en los asuntos públicos, junto con un mejor reflejo de las prioridades de los ciudadanos en las políticas públicas y otros beneficios adicionales.

Creemos que los modelos de gobernanza deben tratar de describir ámbitos y procedimientos destinados a transformar la praxis política instituida. Esta simplificación no tiene por qué explicar necesariamente los fundamentos teóricos, pero la fuerza del modelo y su viabilidad práctica dependen en gran medida de la teoría subyacente.

Etorkizuna Eraikiz es un modelo con una sólida base teórica que parte de un diagnóstico y que propone un diseño orientado a la acción. Es también un modelo localizado que tiene en cuenta las características específicas de Gipuzkoa, el lugar donde se pretende desplegar. *Etorkizuna Eraikiz* está decidida no sólo a modificar la retórica política, sino también a crear las condiciones para una acción que transforme el espacio político establecido.

En este último sentido, el éxito del modelo debe juzgarse no sólo por su solidez teórica y propositiva, sino también -y muy especialmente- por su capacidad de despliegue y aplicación práctica. Ello implica la aceptación de un nuevo orden y una nueva lógica de funcionamiento en la relación entre los agentes institucionales y sociales, y en la deliberación y propuesta orientadas al diseño de las políticas públicas. Como ya hemos explicado, la respuesta a estos retos tiene tanto una dimensión cognitiva como empírica.

En el caso de *Etorkizuna Eraikiz*, la dimensión empírica parece mostrar una gran actividad regida por las lógicas espaciales, funcionales y relacionales establecidas por el modelo. La dimensión cognitiva (asimilación, apropiación y validación del nuevo orden) requiere un grado de reflexividad en los agentes institucionales y sociales que aún está lejos de alcanzarse.

En el futuro, la continuidad del modelo *Etorkizuna Eraikiz* dependerá de tres ámbitos: los problemas relativos al comportamiento de los agentes sociales; los problemas relativos al comportamiento de los propios agentes institucionales; y los problemas derivados de la relación entre los agentes institucionales y sociales (Freund, 2018).

En cualquier caso, la práctica no reflexiva es una condición necesaria para el despliegue de un modelo de gobernanza, pero no es en sí misma una condición suficiente para su apropiación y estabilización.

Capítulo 3

La institucionalización de *Etorkizuna Eraikiz*: de la conceptualización a la práctica

XABIER BARANDIARÁN, Diputación Foral de Gipuzkoa

SEBASTIÁN ZURUTUZA, Diputación Foral de Gipuzkoa

UNAI ANDUEZA, Diputación Foral de Gipuzkoa

AINHOA ARRONA, Instituto Vasco de Competitividad

1. Introducción

En el capítulo anterior, que describe el modelo conceptual de *Etorkizuna Eraikiz* (en adelante EE), se afirma que institucionalizar la gobernanza colaborativa significa crear una nueva lógica que transforme la existente y adquiera vida propia. Alcanza este objetivo en la medida en que el modelo es aprehendido colectivamente y puesto en práctica. El propósito de este capítulo es describir la forma que ha adoptado esa práctica conjunta durante los seis primeros años de EE (2016-2022), con el fin de explicar la lógica que ha ido adquiriendo en su camino hacia la transformación, la generación de conocimiento y la permanencia.

Más concretamente, este capítulo:

- proporciona los antecedentes de EE, identificando los aspectos clave sin los cuales no puede entenderse el impulso y posterior desarrollo de la iniciativa;
- describe su desarrollo práctico, es decir, la forma en que se articulan los espacios, los procesos transversales y los mecanismos de gestión en torno a los que se estructura;
- explica las respuestas que se han dado a las necesidades que han surgido al aplicar el modelo, con reflexiones de los actores implicados; y
- analiza las lecciones extraídas de la experiencia.

Tres de los autores del capítulo son miembros del equipo de promoción de EE y el cuarto ha trabajado como investigador. El primer autor es actualmente asesor del Diputado General, fue Jefe de Gabinete del Diputado General en dos legislaturas de gobierno (2007-2011 y 2015-2019), y es en la actualidad el principal responsable de la iniciativa; el segundo autor es Director General de Estrategia de la DFG; el tercer autor es Director General de Proyectos Estratégicos de la DFG; y la cuar-

ta autora es investigadora de Orkestra y forma parte del equipo de investigación que colabora en el Laboratorio de Gobernanza de EE y en el Think Tank.

El texto incluye las reflexiones individuales de cada uno de los autores, junto con las lecciones compartidas por todos ellos. Sin embargo, para facilitar la lectura del texto, se ha redactado con una voz común.

2. Consideraciones preliminares: antecedentes y enfoque de la gobernanza colaborativa en *Etorkizuna Eraikiz*

Aunque EE se puso en marcha en 2016, su impulso y desarrollo posterior no pueden entenderse sin alguna referencia a los antecedentes que permitieron sembrar las primeras semillas que más tarde florecerían en la iniciativa actual. Además de las bases teóricas descritas en el capítulo anterior, nos parece importante explicar el concepto de gobernanza colaborativa adoptado en EE. Teniendo en cuenta este objetivo, exponemos a continuación algunos elementos clave para contextualizar esta iniciativa de institucionalización de la gobernanza colaborativa por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa en un marco temporal más amplio y en su concepción teórica específica.

2.1. Primeros experimentos con el liderazgo compartido, las asociaciones público-privadas y la participación ciudadana

Los orígenes de EE se encuentran en 2007, primer año de gobierno en el que algunos de los actuales responsables políticos del programa impulsaron a través del discurso y la acción política tres principios que más tarde constituirían la base de la idea de gobernanza colaborativa en EE: el liderazgo compartido, la colaboración público-privada y la participación ciudadana.

Durante la legislatura 2007-2011 se desarrollaron las primeras iniciativas que iban a tomar forma en el primer intento de experimentar con nuevas formas de gobernanza: los proyectos *Gipuzkoa Aurrera* y *Gipuzkoa Sarean* y un decreto foral sobre participación ciudadana. *Gipuzkoa Aurrera* era una plataforma público-privada que pretendía impulsar los grandes retos estratégicos de Gipuzkoa. Fue una primera aproximación a la experimentación del liderazgo compartido y la colaboración público-privada por parte del equipo de gobierno que posteriormente desarrollaría EE.

Esta iniciativa incluía *Gipuzkoa Sarean*, un proyecto que buscaba fortalecer el capital social del territorio para mejorar la competitividad y el bienestar (Barandiarán y Korta, 2011). Se creó un grupo de trabajo entre diferentes instituciones y universidades. Este grupo identificó una serie de acciones para desarrollar el capital social en diferentes ámbitos de la sociedad, destacando así la importancia de los valores en el desarrollo económico, social y político de Gipuzkoa.

Tras las elecciones de 2011, el proyecto continuó bajo un nuevo gobierno y su acción se reorientó hacia la construcción de una nueva gobernanza para el desarrollo territorial. El proyecto -actualmente denominado Laboratorio de Desarrollo Territorial (véase el apartado 4.2)- ha contribuido a la construcción de una capacidad colectiva de colaboración mediante la generación de espacios y dinámicas entre un determinado grupo de agentes, principalmente agencias de desarrollo local, Diputación Foral e investigadores (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015; 2020), a través del desarrollo metodológico de la investigación-acción para el desarrollo territorial (Karlsen y Larrea, 2014). Esta metodología permitió plasmar las ideas conceptuales sobre la colaboración en una construcción real de la gobernanza, y posteriormente tuvo una importancia clave en la estructuración práctica de EE (véanse más detalles sobre el proyecto y la metodología en el Capítulo 5).

2.2. La gobernanza colaborativa como respuesta a los nuevos retos

En 2015, parte del equipo político que en 2007 había impulsado las primeras iniciativas de experimentación de nuevas formas de gobernanza volvió a ocupar un cargo en la Diputación Foral. Este equipo propuso una estrategia de gobernanza colaborativa. Comprendió que la globalización y sus condiciones de desarrollo habían puesto sobre la mesa una nueva agenda política que incluía retos como el cambio climático, la gestión de la diversidad, la lucha contra las desigualdades y las nuevas condiciones de vida individuales y colectivas derivadas de la digitalización. La sociedad y sus instituciones se enfrentaban a una nueva agenda política que se desarrollaba en un contexto de incertidumbre, perturbación y falta de estabilidad.

Además, la dirección política de la Diputación consideraba que la democracia liberal que ha caracterizado a las sociedades occidentales estaba atravesando una crisis transformadora, como consecuencia de las nuevas realidades geopolíticas, económicas y sociales, con importantes consecuencias, como la generación de sociedades más individualistas y orientadas al consumo, el debilitamiento del capital social, el crecimiento de la desigualdad social, las dificultades de las estructuras políticas para influir en múltiples ámbitos y la desafección política. Así, se consideró que la actual configuración de la gobernanza estatal presenta enormes dificultades para desarrollar políticas públicas eficaces en un contexto de enorme desregulación y de profunda desvinculación de la sociedad con la comunidad política.

En esta situación, la Diputación decidió adoptar el principio de la gobernanza colaborativa como estrategia que conduciría a las instituciones hacia una nueva forma de dirección política y de gestión de las políticas públicas, basada en la colaboración y el liderazgo compartido. Esto implicaba una nueva forma de comunicación entre los responsables políticos, la sociedad organizada y la sociedad civil. El concepto recogía de forma más coherente las ideas iniciales de liderazgo compartido, colaboración público-privada y participación ciudadana avanzadas en la

primera legislatura. Además, respondía a la lógica de colaboración que ha caracterizado el desarrollo de Gipuzkoa en muchos ámbitos.

2.3. La gobernanza colaborativa en *Etokizuna Eraikiz*

Aunque existen muchas buenas razones para elegir la gobernanza colaborativa como principio de gobernanza y estrategia de resolución de problemas (Ansell, 2019), en EE se considera una forma de establecer las condiciones estructurales y culturales que garanticen la calidad democrática para la deliberación y para la acción compartida de los actores públicos, privados y sociales que interactúan en un contexto específico de política pública.

Aunque existen muchas formas de enfocar la gobernanza colaborativa (Ansell y Gash, 2008; Batory y Svensson, 2019; Bingham, 2011; Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012), el equipo responsable de EE la concibe como *el proceso de deliberación y acción compartida que vincula a las instituciones públicas, sociedad organizada y sociedad civil con el objetivo de fortalecer el ecosistema de las políticas públicas en el contexto de un espacio público compartido, a través de la generación de capital social y desde una nueva cultura política*.

Podemos llamar especialmente la atención sobre tres implicaciones fundamentales de esta definición, que han sido clave para el desarrollo de la EE:

- *La redefinición del espacio deliberativo y la distribución del poder*. La incorporación de diversos actores a la deliberación pública ha hecho necesario analizar cómo se configura este nuevo espacio en términos democráticos. ¿A quién representan los participantes en el proceso de deliberación? Se consideró que en este nuevo espacio no desaparece el papel de liderazgo del gobierno, que ostenta la representación democrática de las instituciones públicas y garantiza la preservación del carácter público del proceso respetando los valores y principios democráticos fundamentales. Sin embargo, la incorporación de la sociedad organizada y de la sociedad civil a un nuevo espacio de deliberación y de acción compartida significa construir un nuevo espacio público, que añade nuevos espacios al representado por el sistema institucional público. Estos espacios también son de naturaleza pública pero no derivan directamente del sistema institucional.
- *Generación de capital social para activar una nueva cultura política que dé respuesta a una estructuración institucional en términos de gobernanza colaborativa*. Se ha visto que el capital social es un recurso que se desarrolla en las relaciones humanas (institucionalizadas y formalizadas en mayor o menor medida) y que se traduce en normas que generan reciprocidad y comportamientos sociales basados en la confianza. En consecuencia, permite la colaboración entre actores públicos, privados y sociales.
- *Gobernanza e innovación social*, ya que la gobernanza colaborativa incorpora a la sociedad más amplia al desarrollo de nuevos espacios de creación, deliberación y experimentación activa, para responder a las múltiples necesidades que

surgen en el ámbito de las políticas públicas en un contexto de complejidad e incertidumbre.

El modelo de EE se construyó sobre esta visión de la gobernanza colaborativa, vista como una estrategia de extensión de la democracia -que redefine el espacio y el poder públicos y busca reforzar el capital social para crear las condiciones necesarias para la experimentación activa y la innovación social- y la visión del papel del capital social y de las bases descrita en el Capítulo 2.

2.4. Elementos clave que permitieron la promoción de *Etorkizuna Eraikiz*

Los trabajos académicos que han sistematizado experiencias de gobernanza colaborativa (véase, por ejemplo, Ansell y Gash, 2018; Emerson *et al.*, 2012) identifican una serie de factores que ayudan a explicar el inicio de este tipo de experiencias, como la dinámica política, los niveles de confianza, los incentivos y el liderazgo. No es objeto de este capítulo analizar el papel de estos factores en los orígenes de EE. Sin embargo, sí consideramos importante compartir algunas características del liderazgo inicial que creemos han tenido una importancia clave en la puesta en marcha de las primeras acciones en 2007 y el posterior lanzamiento de EE en 2016:

- *Un sueño/visión entre los máximos responsables políticos.* Durante la legislatura de 2007 (y posteriormente en las de 2015 y 2019), el Diputado General y su jefe de gabinete eran personas que se habían formado políticamente en el mundo académico y en el partido político al que pertenecían. Sin embargo, tenían poca experiencia en la gestión pública. Paradójicamente, esta circunstancia brindó la oportunidad de proponer estrategias como la gobernanza colaborativa y el liderazgo compartido, que sonaban muy alejadas de la política y la administración cotidianas y se consideraban más propias de paradigmas teóricos.
- *Nueva agenda política y nueva forma de hacer política.* Desde el inicio del gobierno de 2015, se consideró necesario trabajar en equipo para alcanzar los objetivos que se habían fijado para la legislatura. Un estudio sociológico realizado en la Diputación al inicio de la legislatura reveló la necesidad de desarrollar una nueva agenda política y una nueva forma de hacer política en el territorio. Una nueva agenda política implica abordar grandes transformaciones para responder a los retos territoriales (como el cambio climático, la digitalización, el envejecimiento de la población, la desigualdad social, etc.); y una nueva forma de hacer política tiene que ver con el desarrollo de una cultura colaborativa que supere las divisiones políticas, los intereses partidistas y la desafección política de la ciudadanía con la comunidad política. Así, en los primeros días de EE, el equipo político comenzó a debatir sobre el liderazgo compartido, la asociación público-privada y la participación ciudadana, y a desarrollar ac-

ciones basadas en estos principios; posteriormente, estos se articularían en el concepto de gobernanza colaborativa.

- *Incorporación de la reflexividad y la visión a largo plazo.* La necesidad de transformar la agenda política y la forma de hacer política (y en última instancia, la cultura política) hizo que desde el inicio del mandato fuera necesario incorporar una mayor reflexividad en los procesos de políticas públicas y también una visión de largo plazo para alcanzar los objetivos en un contexto que se consideraba complejo e incierto. Como veremos en el resto de este capítulo, el equipo consiguió poner en práctica esta reflexividad.
- *Entender el poder como un medio para la acción, con el consiguiente desapego hacia él.* El Diputado General veía el poder como un instrumento para conseguir resultados. Estos autores creen que de otro modo no habría sido posible promover la creación de espacios para compartir este poder con otros agentes y con la sociedad en general.
- *La importancia de las personas.* Todos los elementos mencionados anteriormente demuestran que, más allá de las estrategias, las funciones y los planes, las características y los valores de las personas responsables pueden ser decisivos a la hora de orientar una iniciativa como EE.
- *Poder y capacidad de acción.* Además de todo lo anterior, quienes querían poner en marcha una visión concreta de la política y la democracia se encontraban en la cúspide de la pirámide jerárquica de la Diputación Foral y tenían capacidad para poner en marcha las acciones que construyeran esa visión. Los resultados de las elecciones de 2015 (el apoyo electoral a la nueva dirección política fue abrumador) crearon mejores condiciones para poner en marcha una iniciativa como EE.

El lanzamiento de EE, cuyas principales características se describen a continuación, no puede entenderse sin los factores previos y los antecedentes descritos anteriormente.

3. Principios y objetivos de *Etorkizuna Eraikiz*

Los objetivos de EE son: 1) identificar los retos de futuro, en diálogo con la sociedad; 2) construir colectivamente la agenda pública de la provincia, en espacios de colaboración estable; 3) cooperar en el diseño y experimentación de políticas públicas, para definir soluciones conjuntas a los retos territoriales, aprendiendo a trabajar colaborativamente; y 4) impulsar la transformación de la Diputación, acompañando la transición hacia una cultura de gobernanza colaborativa.

Para alcanzar sus objetivos, EE se basa en cuatro principios:

- *Liderazgo institucional.* El programa es promovido y liderado por la Diputación Foral, agente que lo propone y financia, además de participar activamente en su desarrollo.

- *Se basa en las características específicas del territorio en el que opera.* Se fundamenta en características como el dinamismo de sus comarcas (una comarca es una división administrativa subprovincial, supramunicipal), un denso tejido asociativo y una tradición de colaboración e implicación en el sector público.
- *Creación de espacios abiertos para el aprendizaje, el intercambio y la experimentación,* donde las personas y las organizaciones interactúan, colaboran y trabajan juntas para generar propuestas y abordar retos.
- *Generación de democracia, confianza y valor público,* a través de nuevos espacios de deliberación y experimentación que fortalezcan la democracia participativa, busquen aumentar la generación de confianza y una capacidad colectiva para mejorar las políticas y los servicios, y responder mejor a los retos planteados.

4. Espacios colaborativos para la deliberación y la experimentación

EE ha construido un modelo en el que se desarrollan varios espacios que proporcionan un marco para diferentes formas de colaboración, con diferentes propósitos y la participación de distintos tipos de actores. EE puede considerarse como un sistema de colaboración, estructurado en tres plataformas de colaboración que generan y desarrollan una serie de arenas y proyectos colaborativos. En esta conceptualización reconocemos la contribución de Tina Nabatchi, quien sugirió en los talleres de EE deberían concebirse como un sistema de colaboración con plataformas colaborativas que se articulan en proyectos. Además, hemos añadido el concepto de “arena” para captar la diversidad de iniciativas incluidas en las plataformas.

Entendemos las plataformas de colaboración como “programas con competencias y recursos dedicados a facilitar la creación, la adaptación y el éxito de proyectos o redes de colaboración múltiples o en curso” (Ansell y Gash, 2018) y las arenas de colaboración como “institucionalizaciones de interacción temporales y construidas a propósito que comprenden una mezcla de recursos, reglas, normas y procedimientos que tanto dan forma a los procesos reales de colaboración como son moldeados por ellos” (Ansell y Torfing, 2021). Aunque las categorías podrían aplicarse de forma diferente (por ejemplo, EE o incluso una de sus arenas, el Think Tank, podría concebirse como una plataforma de colaboración), y a pesar de que existen algunas ligeras diferencias en la práctica (las tres plataformas de EE no son órganos organizativos sino espacios conceptuales de articulación), creemos que se trata de un enfoque conceptual adecuado, que utilizamos para describir el modelo con el fin de facilitar la comprensión del lector.

En concreto, el modelo de EE consta de tres plataformas principales (para más información, véanse los Apéndices 3, 4 y 5):

- *Espacio de escucha: Gipuzkoa Taldean* es el principal espacio de deliberación y propuesta. Incluye varias iniciativas de escucha, diálogo y deliberación.
- *Espacio de experimentación: Gipuzkoa Lab* es el principal espacio de deliberación y propuesta. Es el laboratorio de experimentos avanzados para el futuro.
- *Área de especialización*: los centros y estrategias de referencia son centros especializados públicos, privados o sociales (fundaciones, consorcios, etc.) cuyo objetivo es fortalecer sectores estratégicos para la provincia de Gipuzkoa (en el ámbito de la movilidad, el envejecimiento, la ciberseguridad, el euskera, etc.).

Las plataformas se describen a continuación.

4.1. Espacio de escucha: *Gipuzkoa Taldean*

Es el espacio de escucha activa de la sociedad, para permitir su participación en la deliberación y cocreación de las políticas públicas. Consta de varias arenas y proyectos de colaboración:

- *Think Tank*. La misión de esta arena es cogenerar conocimientos transferibles y aplicables que incidan en una nueva agenda y una nueva cultura política en la Diputación. Adopta la forma de cuatro grupos de reflexión/acción, en los que participan actores de la sociedad civil organizada junto con personal de la Diputación Foral: El Trabajo del Futuro, La Recuperación Verde, Los Futuros del Estado del Bienestar y Nueva Cultura Política. La metodología utilizada es la investigación-acción (véase el Capítulo 5 para más detalles).
- *Proyectos Ciudadanos*. Una iniciativa para que los ciudadanos propongan y lideren sus propios procesos de experimentación. Se realiza a través de una convocatoria anual de financiación de proyectos de innovación social, normalmente propuestos y desarrollados por entidades locales (asociaciones, universidades, empresas, ONG), generalmente agrupadas en consorcios.
- *Laboratorio de Desarrollo Territorial*. Espacio que promueve la gobernanza colaborativa multinivel para el desarrollo territorial, que se desarrolla en el marco de un convenio de colaboración con los municipios y sus agencias de desarrollo regional.
- *Presupuestos Participativos*. Una herramienta a través de la cual se ofrece a los ciudadanos la posibilidad de realizar propuestas. A partir de las ideas recibidas, se da forma a una serie de proyectos que se someten al escrutinio público para determinar qué iniciativas serán financiadas.
- *Ekinez Ikasi* ('Aprender Haciendo'). Con el apoyo de la metodología del aprendizaje en la acción, se desarrollan procesos de escucha y aprendizaje activos para grupos internos de la Diputación Foral de Gipuzkoa (véase el Capítulo 7).

- *Udal Etorkizuna Eraikiz*. Programa que pretende promover la gobernanza colaborativa a nivel municipal y crear una comunidad de aprendizaje junto con los municipios, centrada en nuevas formas de gobernar.
- *Panel de Partidos Políticos*. Un espacio en el que participan todos los partidos representados en el parlamento foral para deliberar sobre la agenda política del futuro y adoptar decisiones de forma compartida.

4.2. Espacio de experimentación: *Gipuzkoa Lab*

Una plataforma en la que se desarrollan proyectos de experimentación activa que reúnen a actores clave de la sociedad civil, las universidades, la administración pública y aquellos con capacidad de generar conocimiento a nivel internacional. El fin es incorporar una nueva agenda política en las políticas públicas de la Diputación Foral. Los marcos de referencia para el establecimiento de esta nueva agenda y los proyectos propuestos son la Agenda 2030, las misiones de la Unión Europea y la estrategia RIS3 del Gobierno Vasco.

Un proyecto experimental es una iniciativa que se alinea con una o varias áreas estratégicas de EE; que busca dar respuesta a uno o varios retos; que es desarrollado por un partenariado interdisciplinar formado por diferentes agentes del territorio y agentes externos al territorio (universidad, agente o red internacional, una o varias organizaciones de la red de agentes del territorio, y la Diputación Foral); y que se orienta a la experimentación práctica como mecanismo de transformación. La experimentación práctica adopta un enfoque triangular, apoyándose en la investigación, la internacionalización y la difusión, y pretende generar propuestas políticas aplicables.

5. Centros de referencia y estrategias

Los centros de referencia y estrategias son espacios de trabajo colaborativo que abordan de forma cooperativa proyectos sociales y económicos de carácter estratégico para Gipuzkoa, y se caracterizan por: 1) la especialización estratégica, ya que promueven el desarrollo de áreas estratégicas para el futuro del territorio; 2) estar orientados a posicionar a Gipuzkoa en sus respectivos ámbitos; y para ello 3) liderar y facilitar la puesta en marcha de las estrategias; 4) buscar incrementar la capacidad de respuesta a retos complejos, desde la transversalidad y la pluralidad; y 5) generar ecosistemas propios, creando redes y dinamizando agentes del sector.

La tabla 3-1 muestra los diferentes centros de referencia y su organización.

Tabla 3-1. Centros de referencia y estrategias de *Etorkizuna Eraikiz*

Nombre y tema	Objetivo	Organización y agentes participantes
MUBIL Movilidad inteligente y sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Centro para el desarrollo de la actividad, la ciencia y el conocimiento en movilidad inteligente y sostenible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación pública (Diputación Foral, Ayuntamiento de San Sebastián, Ente Vasco de Energía) • Colaboración con agentes privados y centros de investigación y formación en el desarrollo de actividades
ADINBERRI Envejecimiento activo	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia para aumentar el potencial innovador del territorio al servicio del envejecimiento activo y saludable, desde una perspectiva social y económica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación pública (Diputación Foral) • Colaboración con instituciones, agentes del sistema sociosanitario, del mundo académico, de la industria y de la sociedad en la definición de estrategias y realización de actividades.
ZIUR Ciberseguridad industrial	<ul style="list-style-type: none"> • Centro para reforzar y desarrollar las capacidades en ciberseguridad de las empresas industriales guipuzcoanas y fortalecer su competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación pública (Diputación Foral, Ayuntamiento de San Sebastián) • Colaboración con instituciones, empresas industriales y centros de investigación para la organización de acciones.
NATURKLIMA Cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • Centro multidisciplinar que busca generar capacidades institucionales, técnicas y sociales para afrontar el impacto del cambio climático y generar innovación para la transición socioecológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación de la Diputación Foral • Colaboración con instituciones públicas, entidades sociales y organizaciones privadas que trabajan en la lucha contra el cambio climático.
2DEO Producción audiovisual en euskera	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia que busca incrementar la producción y el consumo de productos audiovisuales en el Euskadi, promoviendo nuevos contextos creativos, experimentando con nuevos modelos de producción y formatos, e incrementando el número de canales de difusión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Laboratorio integrado en un centro cultural (<i>Tabakalera</i>), gestionado por el equipo del centro • Colaboración con agentes del sector en la organización de acciones.
LABe Gastronomía digital	<ul style="list-style-type: none"> • Un espacio de experimentación y ensayo basado en la investigación, la restauración y la industria de componentes para aplicar nuevos conocimientos en el sector gastronómico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia coordinada desde las estructuras de la Diputación Foral • Desarrollada conjuntamente con un agente de referencia (Basque Culinary Centre), un clúster de componentes de electrodomésticos de cocina y una asociación de hosteleros.

Nombre y tema	Objetivo	Organización y agentes participantes
ARANTZAZU-LAB Innovación social y gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio de reflexión y experimentación sobre los retos de la sociedad vasca, que promueve la investigación, la experimentación y la socialización orientadas a la transformación social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación integrada por la Diputación Foral, un ayuntamiento (Oñati), una orden religiosa (Provincia Franciscana de Arantzazu), una corporación empresarial (Corporación Mondragón) y un banco local (Fundación Kutxa). • Colaboración en la organización de acciones con instituciones públicas, universidades, agentes del conocimiento, agentes internacionales y sociedad organizada.
BADALAB Lenguas minoritarias	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio experimental para la revitalización de las lenguas minoritarias y la igualdad de oportunidades entre los hablantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consorcio formado por Diputación Foral, Ayuntamiento de Errenteria, Soziolinguintikako klusterra, Euskalgintzaren kontseilua, EITB, EHU/UPV, Euskaltzaindia, <i>Arantzazulab</i> y Langune. • Colaboración con agentes públicos, privados y sociales para la organización de actividades.
ELKAR-EKIN LANEAN Empleabilidad inclusiva y activación	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia integrada multipartamental para la empleabilidad y la activación inclusiva a través de la reactivación económica y la competitividad, el empleo de calidad y las políticas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia desarrollada desde las estructuras de la Diputación Foral • Órganos de dirección y gobernanza de la estrategia que incluyan a representantes de las instituciones públicas y de los agentes económicos y sociales. • Colaboración en la organización de acciones con instituciones públicas y agentes económicos y del tercer sector, universidades y centros de formación.
GIPUZKOA QUANTUM Tecnologías	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia para formar un hub en torno a las tecnologías cuánticas en Gipuzkoa, alineando a los agentes existentes en este campo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia liderada por la Diputación Foral, en colaboración con BERC Donostia International Physics Centre (centro de investigación) y Multiverse Computing (empresa privada). • Colaboración con otras instituciones en la definición de la estrategia.
GIPUZKOA GANTT Gipuzkoa Advanced New Therapies Territory	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto colaborativo para convertir a Gipuzkoa en un referente internacional en terapias avanzadas (celular, génica y ARN), con vocación industrial, generando un ecosistema especializado en este sector. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia desarrollada desde estructuras de la Diputación Foral, en colaboración con un centro de investigación, dos empresas y un agente público de emprendizaje (Viralgen, VIVEbiotech, BioDonostia y BIC Gipuzkoa).

Fuente: elaboración propia.

Los centros y estrategias de referencia constituyen un área clave de EE, y se ofrece más información sobre ellos en diferentes capítulos de este libro - como parte de la conceptualización del modelo *Etorkizuna Eraikiz* (Capítulo 2), y como contribu-

ción a la Agenda 2030 (Capítulo 8). En este capítulo se analiza cómo estos centros desarrollan la gobernanza colaborativa, una cuestión que se trata con más detalle en los párrafos siguientes.

Cada centro y estrategia de referencia tiene su propia forma de organización y toma de decisiones, adaptada a sus objetivos y sectores. Así, algunos han generado equipos y centros *ad hoc* bajo diferentes formas jurídicas (fundaciones, consorcios), y otros cuentan con equipos procedentes de las estructuras de la Diputación Foral o de otro agente colaborador. Por ejemplo, *Badalab*, el centro especializado en lenguas minoritarias, adopta la forma jurídica de consorcio, con financiación exclusivamente pública, pero las decisiones se toman de forma colegiada entre las instituciones públicas y las organizaciones sociales que lo integran. El centro de innovación social, *Arantzazulab*, forma parte de una fundación en la que participan la Diputación Foral, un ayuntamiento, un banco local, una corporación empresarial y la orden religiosa a la que pertenece el local en el que se ubica, y su financiación y toma de decisiones son compartidas. El centro de ciberseguridad, *Ziur*, es una fundación pública, participada por la Diputación y el Ayuntamiento de San Sebastián.

Además de su contribución al abordaje de retos específicos, los centros contribuyen a la construcción de la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa a través de la inclusión de una lógica colaborativa en las principales estrategias del territorio. Concretamente:

- Amplían la práctica de la gobernanza territorial, mediante la incorporación de una lógica de colaboración. Esto ocurre a dos niveles. Por un lado, existe una lógica colaborativa en la organización y en los órganos de decisión y gestión, como en el caso de *Badalab*, donde, como ya se ha mencionado, las decisiones son compartidas. Por otro lado, aunque en diversos grados, existe una lógica de colaboración en el desarrollo de las acciones llevadas a cabo en el marco de los centros. Un ejemplo es la iniciativa para abordar la soledad (*Hariak*), promovida por el centro para el envejecimiento activo, *Adinberri*, que se ha desarrollado en colaboración con instituciones públicas y sociales y expertos, con un grupo director de 51 personas, en un proceso en el que han participado más de 400 personas. Los centros también fomentan una lógica de colaboración entre los agentes de los sectores que dinamizan. Por ejemplo, *Badalab*, el centro de lenguas minoritarias, busca la estructuración experimental y las relaciones entre diferentes agentes y hablantes a través de sus programas y espacios experimentales.
- Consiguen unir, alinear y coordinar visiones y capacidades. Reúnen a los actores clave en sus campos y, en algunos casos, movilizan recursos, conocimientos y capacidades para construir soluciones. Por ejemplo, los agentes de la gastronomía tienen prioridades diversas en el ámbito de la digitalización, por lo que el centro de gastronomía digital, *LABe*, ha trabajado en la definición de campos de interés comunes para todos los stakeholders. La estrategia de empleabilidad y activación inclusiva, *Elkar-Ekin Lanean*, se definió en un pro-

- ceso de diálogo entre un grupo diverso de agentes. Promueve la alineación y el acuerdo sobre visiones, conocimientos y recursos entre los agentes, a través, por ejemplo, de redes regionales de inclusión en las que colaboran entidades del tercer sector, agentes económicos y entidades públicas locales. La estrategia de ciberseguridad de *Ziur* también colabora con agentes de proximidad -agencias de desarrollo, asociaciones empresariales, clústeres, etc. - para trabajar con las pequeñas empresas. Otro ejemplo es el diseño e implantación de un modelo de atención integrada desarrollado por el centro *Adinberri*, que conecta servicios sanitarios, sociales, comunitarios y privados.
- Estas promueven las relaciones entre diferentes departamentos y diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, la estrategia *Elkar-Ekin Lanean* se ha construido sobre la idea de que la inclusión es un reto multidimensional que requiere un enfoque global, multisectorial y multinivel. Debe incluir la visión económico-empresarial y social y necesita activar diferentes palancas, como las cuestiones de fiscalidad y contratación, que dependen, en términos institucionales, de diferentes departamentos de la Diputación Foral, los municipios y el Gobierno Vasco. Por ello, la estrategia se ha definido y desarrollado en colaboración con estas instituciones y sus representantes participan en sus estructuras de gestión.
 - Lideran el conocimiento y la experimentación en áreas estratégicas. Por ejemplo, la estrategia *Naturklima* cuenta con un observatorio del clima y elabora informes anuales sobre la economía circular. El centro *Ziur* dispone de observatorios para identificar las amenazas a la ciberseguridad y las mejores prácticas en su campo -que también se comparten con las empresas, en colaboración con los agentes locales- y ensaya tecnologías y productos de ciberseguridad. *Mubil* hace lo propio en el campo de la movilidad inteligente y sostenible. El centro de innovación social, *Aranzatzulab* (ver más detalles en el Capítulo 4), ha creado un lugar de encuentro para que las universidades vascas investiguen sobre la gobernanza colaborativa, cuenta con un programa de residencias para investigadores internacionales y lleva a cabo diversas tareas de generación de conocimiento en la práctica, como una iniciativa para conectar espacios de cocreación en la región y generar nuevos conocimientos.

En definitiva, las estrategias y centros de referencia alcanzan objetivos y resultados que no serían posibles sin la acción conjunta y contribuyen al diseño e implementación de políticas públicas. Aunque lideradas por la Diputación Foral, son codesarrolladas junto con los principales agentes del sistema y con la sociedad.

6. Gobernanza y procesos transversales de *Etorkizuna Eraikiz*

Para impulsar y facilitar su desarrollo, se han creado órganos de gestión y facilitación de las principales iniciativas de EE, así como órganos y estrategias para gestionar el modelo con una visión global integral.

En concreto, EE cuenta con estructuras de gobernanza que incluyen: a) órganos de la Diputación para la orientación estratégica, el diseño, el seguimiento y la implementación; y b) la “Oficina de Proyectos”, integrada por representantes del ecosistema de EE (seis personas de la Diputación, dos representantes de las universidades, cuatro representantes de otras instituciones públicas, empresas, asociaciones y del ámbito social), que desempeñan un papel asesor, especialmente para los proyectos experimentales. Además, el Laboratorio de Gobernanza, creado en 2022, pretende profundizar en la lógica relacional, la gobernanza colaborativa y una visión sistémica de EE (véase el Capítulo 4).

Juntos, estos órganos pretenden fomentar diseños y liderazgos institucionales que faciliten la colaboración y la experimentación, la conectividad entre procesos y las actividades de gestión, socialización y comunicación.

Además, como se señaló en el Capítulo 2, EE cuenta con tres procesos transversales (difusión, internacionalización e investigación) que deben integrarse en todos los ámbitos de la iniciativa para enriquecer la producción de información, conocimiento y aprendizaje en la construcción de soluciones compartidas. Para apoyar estos procesos, la Diputación Foral ha firmado convenios de colaboración con instituciones internacionales (como la OCDE), ha creado una red internacional sobre gobernanza colaborativa, ha diseñado un Plan Internacional para posicionar a EE a nivel global, y ha consolidado relaciones estables con el País Vasco francés. También ha firmado convenios de colaboración renovados anualmente con todas las universidades del territorio, y las universidades participan en casi todos los proyectos de EE.

Antes de entrar en la descripción de la práctica, la Figura 3-1 es una representación gráfica del modelo.



Figura 3-1. Representación gráfica del modelo *Etorkizuna Eraikiz*. Fuente: elaboración propia.

7. De la teoría a la práctica: evolución y aprendizaje

Desde la concepción inicial del modelo, EE ha evolucionado, tomando una forma que, basándose en los mismos principios, con los mismos objetivos y dentro del mismo marco general, ha tratado de responder a las necesidades y problemas que han ido surgiendo, haciendo adiciones y ajustes al concepto propuesto inicialmente. A continuación se exponen los cambios más significativos, junto con las lecciones aprendidas en su construcción práctica.

7.1. La gobernanza colaborativa implica generar ecosistemas colaborativos estables para desarrollar estrategias territoriales

Las estrategias y centros de referencia, descritos en un apartado anterior, no se incluyeron en el modelo diseñado inicialmente sobre la base teórica descrita en el Capítulo 2. Sin embargo, el equipo responsable consideró que las áreas en las que la Diputación tenía previsto desarrollar apuestas estratégicas debían abordarse con una lógica de gobernanza colaborativa, es decir, las principales estrategias del territorio debían ser colideradas por la sociedad organizada y la Diputación.

Para su desarrollo, los miembros del equipo identificaron a los actores clave en cada área estratégica (previamente definida) de Gipuzkoa, para acercarlos la propuesta de desarrollar este empeño de forma conjunta. De esta forma, fueron tomando forma los diferentes centros de referencia y estrategias, cada uno con su forma específica, de acuerdo con las particularidades de los diferentes sectores.

Como se ha mencionado en el apartado 5, los centros de referencia y las estrategias contribuyen a desarrollar la gobernanza colaborativa de dos maneras: en primer lugar, la organización, estructura y funcionamiento de cada centro supone la colaboración de agentes de diferentes sectores, dando lugar a una nueva institucionalización; y en segundo lugar, cada uno de los proyectos llevados a cabo es esencialmente una colaboración.

7.2. El desarrollo del proceso pasa por la reformulación de los espacios iniciales: de un modelo clásico de Think Tank a un espacio de investigación-acción

Inicialmente, el Think Tank se concibió como un instrumento para dotar a la Diputación de una mayor capacidad de reflexión. Una vez definido conceptualmente, el reto era construir el espacio en la práctica y el equipo responsable comenzó de la manera que mejor sabía, de forma clásica: propuso una reflexión estratégica con cuatro grupos de agentes sobre cuatro grandes temas, sobre los que se realizaron una serie de reflexiones y, posteriormente, se pusieron en marcha algunos proyectos.

Tras esa primera experiencia, el equipo decidió replantearse la idoneidad del modelo. La reflexión había tenido una función instrumental orientada a seleccionar los proyectos de experimentación y llegamos a la conclusión de que debíamos buscar otra forma de institucionalizar la reflexión. Partiendo de la idea de que era necesario establecer un nuevo orden en la relación entre el conocimiento y las políticas públicas (véase el apartado siguiente), y de la experiencia adquirida en el Laboratorio de Desarrollo Territorial (véase el Capítulo 4), en 2020 se decidió utilizar la investigación-acción como metodología de trabajo.

Dos años después, el Think Tank no es sólo un espacio de reflexión, sino también de transformación, ya que la reflexión se orienta hacia la acción y la transformación de las políticas (véase el Capítulo 5). Por ejemplo, se ha definido conjuntamente un nuevo modelo de atención (recogido en un Libro Blanco), que el departamento de Políticas Sociales está incorporando a sus políticas públicas. Además, el Think Tank ha asumido un papel central que no estaba previsto inicialmente, convirtiéndose en un elemento clave para experimentar con la gobernanza colaborativa y generar reflexiones y lecciones que pueden ser útiles para otros espacios de EE.

7.3. Una nueva relación con la universidad es a la vez condición y resultado de una nueva gobernanza colaborativa

El esquema que suele proponerse en las organizaciones públicas (y que también se propuso inicialmente en la Diputación Foral) en cuanto a la relación entre la generación de conocimientos y las políticas públicas es un esquema lineal clásico: se

proponen ideas y corresponde al responsable político apropiarse de ellas y trabajar con ellas. Esto es lo que tradicionalmente se ha denominado el *modelo impulsado por el conocimiento* (Weiss, 1979).

En el marco de EE, realizamos un ejercicio de reflexión que nos llevó a reconsiderar el papel del mundo académico y la relación entre la Diputación Foral y las universidades. Se consideró que había que cambiar la lógica, de forma que la Diputación Foral expusiera las necesidades derivadas de las políticas, a las que la universidad pudiera responder. Sin embargo, es difícil que una institución pública supere la inercia existente, por lo que se decidió dejar en pie la dinámica anterior, en la creencia de que iría disminuyendo gradualmente, y generar un nuevo acuerdo de trabajo en el marco de EE. Además del arreglo descrito anteriormente (en el que la Diputación expone las necesidades a la universidad), también se han establecido otros espacios en los que las necesidades de investigación se definen conjuntamente en el propio proceso, en un diálogo continuo entre la política y la investigación (véase el Capítulo 5).

Este nuevo esquema ha sido sumamente importante, no sólo porque ha permitido el desarrollo de varios proyectos de colaboración entre el Gobierno Foral y la universidad, sino también porque establece conceptualmente un cambio en la relación entre ambos, así como en la lógica de incorporación del conocimiento a las políticas.

7.4. La importancia del cambio en la Diputación Foral

Una dimensión que ha cobrado fuerza en la institucionalización de EE es la importancia de trabajar en la transformación de la Diputación Foral para que asuma los planteamientos y valores de la gobernanza colaborativa.

El cambio en la Diputación Foral había sido un objetivo desde el principio, pero no constituía un campo de acción, ya que el enfoque de EE se había centrado en los espacios de articulación con la sociedad. Durante el proceso de implementación, se hizo cada vez más evidente que era de vital importancia transformar la cultura de la organización. Los espacios de deliberación y experimentación de EE contribuyen a esta transformación, ya que el desarrollo de proyectos requiere trabajar en colaboración. Sin embargo, se consideró necesario hacer un esfuerzo adicional para evitar lo que algunos denominaron una “Diputación gemela”, que se relaciona con los agentes externos de una manera -colaborativa- en el marco de EE, y de otra más basada en una jerarquía tradicional.

El primer paso fue incorporar los programas del departamento de Gobernanza a la iniciativa de EE, para que pudieran desarrollarse sobre la base de una lógica de colaboración. También se creó un Comité Interdepartamental que está permitiendo dar pasos hacia la integración. Además, se han intensificado los estudios para que la Diputación Foral pueda reforzar su capacidad de reflexión. El programa *Ekinez Ikasi* (acción para el aprendizaje), mencionado anteriormente y descrito en el Capítulo 7, ha permitido aumentar la reflexividad sobre la práctica y enriquecer

las interacciones con una dinámica de escucha y ayuda mutuas, y ha repercutido en la forma de abordar los problemas y el trabajo en colaboración. Por último, se está llevando a cabo un proyecto piloto para fomentar una cultura de colaboración y acelerar la transformación de la Diputación Foral hacia una gobernanza colaborativa.

7.5. La evolución hacia una “arquitectura policéntrica”: de la gestión como apoyo a la metagobernanza

El modelo inicial diseñado para EE incluía dos espacios (de escucha y de experimentación), y un órgano -la Oficina de Proyectos- que conectaba ambos. La lógica relacional se concibió del siguiente modo: los espacios de escucha generarían ideas, de las que la Oficina de Proyectos seleccionaría varias para experimentarlas en el espacio de experimentación, con el fin de generar lecciones que pudieran incorporarse a las políticas. La Oficina de Proyectos estaba formada por representantes del ecosistema de actores (universidades, instituciones públicas, empresas, asociaciones, Diputación Foral), y debía ser el órgano encargado del seguimiento de EE, así como del análisis y la selección de propuestas. La Dirección de Estrategia de la Diputación Foral debía tener un papel de apoyo.

Sin embargo, la realidad demostró que la Oficina de Proyectos tal y como se concibió inicialmente no era viable. Las organizaciones participantes consideraban que no tenían los conocimientos, la capacidad o el tiempo suficientes para desempeñar la función decisoria asignada; pensaban que su papel debía ser consultivo y de asesoramiento, y esta es la función que desempeña actualmente la oficina. Lo que parecía una buena fórmula para estructurar el modelo en un diseño ideal basado en la teoría resultó no serlo en la práctica.

Además, la institucionalización de la gobernanza colaborativa en EE fue más compleja de lo que preveía el modelo inicial. Ha generado lo que Sonia Ospina, profesora de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Nueva York, denominó una “arquitectura policéntrica”, en su intervención en una conferencia organizada por *Etorkizuna Eraikiz* en diciembre de 2021. El modelo incluye una diversidad de espacios de colaboración, que generan sus propios ecosistemas colaborativos, y que interactúan en una lógica de relaciones diversas, influyendo en las políticas a través de diversos mecanismos.

En esta compleja situación, el equipo llevó a cabo una reflexión en 2021 y destacó la importancia de gestionar toda la iniciativa de forma sistemática e ir más allá en la gobernanza de la gobernanza, es decir, la *metagobernanza* (Sørensen y Torfing, 2009). Los procesos colectivos de reflexión y evaluación realizados en el plenario anual de EE en 2021 reforzaron esta idea, y surgieron cuestiones como la necesidad de trabajar con una visión sistémica y la importancia de articular las relaciones entre las distintas áreas. Tras un proceso de reflexión entre un equipo de responsables políticos e investigadores (incluidos los autores), en 2022 se decidió crear el grupo denominado Laboratorio de Gobernanza, cuya misión es reforzar

la visión sistémica y holística de EE y seguir ampliando las formas de trabajo sobre gobernanza colaborativa en toda la iniciativa (descritas con más detalle en el Capítulo 4).

7.6. ¿Estructuras dentro o fuera de la Diputación Foral? Un modelo híbrido que podría aumentar el potencial de innovación y cambio político

Uno de los debates a la hora de diseñar el modelo fue si EE debía gestionarse e integrarse en las estructuras de la Diputación Foral o si debía crearse una agencia específica para su gobernanza. Tras considerar las ventajas y los inconvenientes, se optó por la primera opción. Así, aunque se asignen recursos y se generen órganos y dinámicas especiales para su desarrollo, se decidió situar a EE dentro de las estructuras de la Diputación Foral, bajo la dirección de la Dirección de Estrategia.

En la práctica, sin embargo, se ha construido un modelo híbrido que puede aprovechar las ventajas de ambas opciones. EE se gestiona desde las estructuras de la Diputación Foral. Esto conlleva una serie de dificultades, como la menor capacidad para facilitar los procesos de colaboración e innovación, la confusión en el tipo de tareas de los gestores públicos y otro tipo de resistencias típicas de las estructuras jerárquicas y compartimentadas. Sin embargo, este enfoque facilita la vinculación entre el trabajo de los espacios deliberativos y el de los departamentos y órganos decisorios, aumentando así la posibilidad de transformación.

Al mismo tiempo, los centros de referencia de EE disponen de estructuras que desarrollan sus estrategias de forma semiautónoma. Algunos centros, como *Adinberri*, *Arantzazulab* y *Badalab*, están especialmente avanzados en el desarrollo de dinámicas de experimentación, lo que permite generar espacios de innovación alejados de la inercia institucional de las burocracias públicas. Si en cada lugar es necesario encontrar diseños institucionales que busquen su propio equilibrio entre diferentes criterios (Ansell y Torfing, 2021), en el caso de EE se ha construido una fórmula que permite equilibrar la capacidad de innovación con la capacidad de influencia en la elaboración de políticas con un modelo que hibrida estructuras internas y externas.

7.7. La ambición de establecer la gobernanza colaborativa como principio de gobernanza más allá de la Diputación Foral: *Udal Etorkizuna Eraikiz*

La perspectiva multinivel se integra especialmente en determinados espacios de deliberación y experimentación de EE, como el *Laboratorio de Desarrollo Territorial* y la estrategia *Elkar-Ekin Lanean*, en los que se establecen dinámicas de colaboración entre organismos públicos de diferentes escalas territoriales, adoptando una perspectiva de gobernanza multinivel. De hecho, algunos territorios, como

Gipuzkoa, se caracterizan por un fuerte marco de institucionalidad local, en el que varios organismos públicos desempeñan un importante papel en la construcción de respuestas colectivas a los retos territoriales.

Desde esta perspectiva, y siendo el objetivo de EE fomentar una nueva cultura política en Gipuzkoa, se consideró relevante desarrollar una línea de trabajo que promoviera la gobernanza colaborativa más allá de la Diputación Foral, es decir, a nivel local entre diferentes municipios. Para ello se puso en marcha el programa *Udal Etorkizuna Eraikiz*. Su objetivo es extender la cultura y las formas de gobernanza colaborativa a nivel local y generar una comunidad de cambio y aprendizaje con los ayuntamientos.

Aunque el programa está aún en sus inicios, puede tener un gran potencial para establecer la gobernanza colaborativa como principio de gobernanza pública en Gipuzkoa, así como para reforzar la colaboración interinstitucional entre la Diputación Foral y los municipios, ampliando aún más la perspectiva multinivel de EE.

8. Reflexiones finales

Desde su puesta en marcha en 2016, la institucionalización de EE ha supuesto una confluencia entre el diseño inicial y las decisiones que se han ido tomando en la práctica, como parte del proceso de aprendizaje que ha caracterizado la implantación y desarrollo de un modelo para fomentar la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa.

Más allá de los retos concretos que surgen de la práctica, como el fortalecimiento del liderazgo compartido, EE debe seguir afrontando el reto de experimentar para seguir extendiendo la democratización de la política.

El reparto del poder se ha convertido en un área fuerte de la institucionalización de la sociedad en las democracias avanzadas, pero aún no ha calado en el sistema de instituciones públicas. Se suele considerar que las democracias se consagran mediante la elección de representantes de la ciudadanía y su integración en las instituciones públicas, que luego desarrollan dinámicas que no afectan más al sistema democrático.

La gobernanza colaborativa supone cuestionar el sistema público actual, por lo que el desarrollo de una iniciativa como EE tropieza con ciertas resistencias. Constituye un proceso de deconstrucción del poder tradicional, que implica alejarse del sistema burocrático y diseñar nuevos espacios, por lo que representa una nueva forma de hacer política.

Por lo tanto, es razonable suponer que cuanto más avance la aplicación del modelo, más problemático y enmarañado será el camino. La gobernanza colaborativa es un desafío al poder clásico, y traerá consigo conflicto, ira, reflexión y complejidad. Sin embargo, si una sociedad aspira a reempoderar el sistema democrático para hacer frente a la crisis de la democracia liberal, es esencial crear nuevos espacios deliberativos y arraigar aún más la democracia a través de ellos. En esta

futura construcción, un modelo como el de EE debe fomentar la reflexividad y cuestionarse y desafiarse a sí mismo con preguntas como: ¿quién participa y quién debería participar? De este modo, este proceso de cuestionamiento se convierte en un motor para un avance constante de la gobernanza colaborativa.

9. Lecciones para los profesionales

- La flexibilidad es de vital importancia a la hora de coconstruir un modelo de práctica de gobernanza colaborativa. Es necesario rediseñarlo sobre la marcha para responder a los nuevos retos e incorporar las lecciones aprendidas durante su aplicación. En EE, esta flexibilidad ha permitido, entre otros cambios, incorporar una plataforma de colaboración para desarrollar estrategias territoriales (centros de referencia); transformar un ámbito de deliberación clave (el Think Tank) de espacio de escucha y generación de ideas en foro de investigación-acción, y reformular un órgano de decisión (la oficina de proyectos) como órgano consultivo.
- Es necesario introducir la lógica de la colaboración en el sector público y abordarla en toda la organización. Se requiere un esfuerzo especial para cambiar la cultura organizativa e implicar al personal político y técnico de todas las áreas para que trabajen juntos en colaboración.
- Impulsar un sistema de colaboración en el que se promuevan diferentes plataformas, arenas y proyectos requiere la creación de un buen sistema de “gobernanza de la gobernanza” (*metagobernanza*), para dotar al sistema de la capacidad de reflexionar y trabajar sobre los diseños institucionales y el liderazgo, no sólo de cada una de las plataformas y espacios, sino del sistema en su conjunto.
- Aunque los acuerdos de gobernanza colaborativa deben basarse en el contexto, una fórmula híbrida como la construida en EE, en la que las plataformas se articulan desde la estructura de las organizaciones públicas, al tiempo que se promueven plataformas y espacios autónomos que huyen de la lógica tradicional de la administración, puede ser una fórmula útil para generar innovación y tener un impacto real en las políticas.
- Es esencial cambiar la forma de relación entre la administración pública y el mundo académico, e implicar a las universidades en la gobernanza colaborativa, para que el conocimiento especializado pueda incluirse en la identificación de los retos territoriales y en la construcción de respuestas para abordarlos.
- Si la ambición es cambiar la cultura política de un territorio, orientándolo hacia la gobernanza colaborativa, es esencial adoptar una perspectiva territorial multinivel. Esto significa implicar a otros gobiernos e instituciones públicas del territorio en plataformas y proyectos de colaboración. Pero también implica considerar la promoción de la gobernanza colaborativa a diferentes escalas territoriales – en el caso de EE, a nivel local y en los municipios.

Capítulo 4

Qué puede hacer una visión sistémica para ayudar a desarrollar una gobernanza colaborativa: El ejemplo de *Etorkizuna Eraikiz*

NAIARA GOIA, *Directora general de Arantzazulab*

GORKA ESPIAU, *Director general de Agirre Lehendakaria Center*

ANDER CABALLERO, *Departamento de gobierno, Universidad de Harvard y Agirre Lehendakaria Center*

1. Introducción: una visión sistémica a través de la gobernanza colaborativa

Este capítulo explora el potencial del análisis de sistemas para abordar los retos políticos globales del siglo XXI y, de forma más tangible, su aplicación a *Etorkizuna Eraikiz*. Introducimos el concepto de gobernanza colaborativa como mecanismo para ayudar a las instituciones públicas a ver, gestionar y construir una nueva agenda pública con una visión sistémica.

1.1. Presentación y contexto: una nueva agenda política ante los retos del siglo XXI

La complejidad se encuentra en el centro mismo de los retos de nuestra sociedad del siglo XXI. Nuestro mundo está experimentando profundos cambios políticos, económicos y sociales, y la globalización ha introducido nuevas interdependencias en el ámbito político. Los gobiernos ya no son los únicos que controlan el éxito o el fracaso de las políticas, ni la forma en que los ciudadanos perciben sus acciones. En este contexto, nos enfrentamos a problemas “perversos”, llamados así porque no tienen una única causa o solución (OCDE *et al.*, 2020).

Los enfoques tradicionales ya no son apropiados para abordar la escala y la interrelación de los complejos retos emergentes. Con características dinámicas y evolutivas, a escala multinivel, multiactor y multisectorial, los retos actuales ya no pueden abordarse eficazmente dentro de los límites de organizaciones individuales.

Para actuar con eficacia en este contexto de rápidos cambios, los gobiernos necesitan una visión estratégica, un liderazgo transformador y un compromiso firme al más alto nivel político. Esto requiere un nuevo modelo de gobernanza demo-

crática que pueda asumir retos globales como el cambio climático, la COVID-19 pandemia y las desigualdades sociales y cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (OCDE, 2021a).

Si queremos responder con éxito a los retos de este nuevo mundo y tener alguna esperanza de configurar resultados deseables, tenemos que adoptar nuevas formas de ver el mundo y nuevas formas de organizarnos. Así pues, nuestro reto consiste en desarrollar nuevas estructuras y capacidades organizativas. Aquí, la gobernanza colaborativa se presenta como un modelo de gobernanza que puede abordar mejor la magnitud sistémica y compleja de los retos a los que se enfrentan las instituciones, entendida 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 la gobernanza de su comunidad” (Arellano, Sánchez y Retana, 2014, p. 121).

En primer lugar, esta sección introduce el concepto de perspectiva sistémica y el beneficio de incorporarlo a la gestión de la estrategia de *Etorkizuna Eraikiz*. En segundo lugar, se describen algunos de los objetivos que condujeron a la incorporación de esta visión en el marco estratégico. Por último, presentamos una serie de actividades y mecanismos en curso que integran un nuevo enfoque sistémico a través de la gobernanza colaborativa para mejorar los resultados del programa *Etorkizuna Eraikiz*. El capítulo también muestra las estructuras de gobernanza interna (“metagobernanza”) que adoptan la visión sistémica y están diseñadas para lograr un impacto global sostenido en el tiempo.

1.2. Introducción a la visión y al pensamiento sistémico

Este es un siglo de cuestiones globales y complejas. El mundo está experimentando profundos cambios estructurales y los retos a los que nos enfrentamos son sistémicos y de una escala sin precedentes. No pueden abordarse mediante intervenciones sectoriales *ad hoc* y a corto plazo. Más bien, debemos asumir que los sistemas son dinámicos y evolucionan y se comportan de formas que están determinadas en gran medida por sus propias propiedades y características (Hynes, Lees y Müller, 2020).

Sin embargo, las estructuras organizativas y los sistemas de gestión del sector público, en su mayor parte, no se han centrado en los resultados interorganizativos. Los efectos de las intervenciones suelen analizarse dentro de sus ámbitos específicos o silos políticos, en lugar de abordar interdependencias y resultados más amplios, así como las relaciones interdepartamentales. Esto es contrario al enfoque de las nuevas políticas orientadas a la misión (Kattel y Mazzucato, 2018), que sostiene que las políticas públicas son horizontales por naturaleza y requieren capacidades y metodologías diferentes de las que existen actualmente en el sector público. Así pues, es necesario modernizar la administración pública para garantizar una transformación de las metodologías de trabajo y de las formas de organización. Aquí, la hipótesis de partida es que el pensamiento sistémico puede

ayudar a lograr políticas orientadas a la misión y una mejor adaptación a los cambios sociales, tecnológicos y económicos en evolución.

Aunque no existe una definición única de pensamiento sistémico en la comunidad de la dinámica de sistemas, hay cierto consenso en la literatura sobre siete características clave: Reconocer las interconexiones (comprender cómo se relacionan las partes y ver el sistema en su conjunto); Identificar la retroalimentación (reconocer las interconexiones y la retroalimentación existentes); Comprender el comportamiento dinámico (comprender la relación entre la retroalimentación y el comportamiento); Diferenciar los tipos de flujos y variables (comprender la diferencia entre niveles y tasas); Utilizar modelos conceptuales (explicar y observar utilizando los principios generales de los sistemas); Crear modelos de simulación (describir las conexiones utilizando modelos matemáticos); y Probar políticas (probar hipótesis para desarrollar políticas) (Stave y Hopper, 2007).

Autores que van desde el mundo académico hasta los profesionales de la innovación social han descrito los conceptos fundamentales del pensamiento sistémico, todos ellos basados en elementos similares, como: Interconexión (elementos conectados entre sí); Síntesis (comprender el todo y las partes al mismo tiempo, junto con las relaciones y las conexiones que conforman la dinámica del todo); Emergencia (el resultado de las sinergias de las partes; esto abarca la no linealidad y la autoorganización y el término “emergencia” se utiliza a menudo para describir el resultado de cosas que interactúan entre sí); Bucles de retroalimentación (flujos entre los elementos de un sistema); Causalidad (descifrar la forma en que las cosas se influyen mutuamente en un sistema); y Mapeo de sistemas (identificar y mapear los elementos de las “cosas” dentro de un sistema para comprender cómo se interconectan, relacionan y actúan en un sistema complejo) (Stave y Hopper, 2007, p. 10). Una vez identificados estos elementos, se pueden utilizar los conocimientos y descubrimientos únicos para desarrollar intervenciones, cambios o decisiones políticas que cambien drásticamente el sistema de la forma más eficaz (Acaroglu, 2017).

En resumen, el pensamiento sistémico implica estudiar todos los componentes y su influencia mutua como un todo. Es lo contrario de nuestro enfoque analítico tradicional de razonar y funcionar en silos, donde descomponemos las cosas en partes separadas e intentamos gestionarlas individualmente.

Aplicar un enfoque sistémico a los problemas complejos puede ayudarnos a comprender las interrelaciones entre los componentes del sistema y a identificar las intervenciones que pueden conducir a mejores resultados. Si entendemos que los problemas y los fines públicos forman parte de un sistema que cambia continuamente, necesitamos métodos que ayuden a las instituciones a adaptarse. Las herramientas del pensamiento sistémico bien podrían ser la solución para nuestros retos del siglo XXI.

Como dijo Daniel Innerarity, que ha desempeñado un papel de asesor en *Etorkezuna Eraikiz*, en su intervención ante el Grupo de Deliberación sobre Nue-

va Cultura Política del Think Tank *Etorkizuna Eraikiz* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2020):

La idea básica es que la sociedad actual se enfrenta a problemas que van más allá de los instrumentos clásicos de los gobiernos. Esto se refleja en dos cosas: (i) Los conceptos que utilizamos para hablar de política fueron concebidos en una época muy diferente a la nuestra (hace 300 años). Rousseau, en su *Contrato social*, pensaba en la Ginebra de su época. Por tanto, debemos replantearnos estos conceptos y decidir si son válidos para nosotros. (ii) El uso interesado de la simplicidad. Hay actores políticos que buscan una simplificación muy interesada de la realidad. Hay simplificaciones de derechas y de izquierdas, populistas y tecnócratas: las posiciones básicas de cada bando son que hay que escuchar al pueblo o que hay que traer a un experto. Pensar en complejidad a la hora de entender la política implica pensar sistémicamente. Eso significa que vivimos en sociedades en las que todos los factores son necesarios para tener una visión de conjunto. Hay que pensar en todo para poder pensar en una cosa. Y existe una dinámica contraria a la interespecialización imperante hoy en día. El que más sabe es el que es capaz de tener una visión de conjunto, lo que es muy difícil en la actualidad, porque el número de actores y factores es innumerable. La democracia compleja es una democracia que permite la interacción de muchos valores y muchos factores.

Mediante un modelo de gobernanza colaborativa, una institución del sector público implica a otros stakeholders de la comunidad para llevar a cabo un proceso de aprendizaje estratégico destinado a enmarcar el valor público, sus impulsores y los recursos estratégicos necesarios para incidir en los resultados de la comunidad (Ansell y Gash, 2008). La gobernanza colaborativa, por tanto, es en sí misma un mecanismo de gobernanza pública para abordar la desafección política y responder desde una visión sistémica a las necesidades de los distintos ecosistemas que conforman el diseño y la aplicación de las políticas públicas.

1.3. Gobernanza de la innovación anticipatoria

Con el fin de profundizar en la visión sistémica del programa *Etorkizuna Eraikiz*, en 2020 y 2021, el Observatorio de la Innovación del Sector Público (OISP) de la OCDE aunó esfuerzos con la Diputación Foral de Gipuzkoa y los agentes regionales de la innovación. A través de talleres de reflexión, investigación-acción y asesoramiento, el OISP de la OCDE ayudó a la Diputación Foral a orientar mejor su cartera de innovación y sus estructuras de gobernanza, en particular hacia una innovación más anticipatoria.

El programa *Etorkizuna Eraikiz* se evaluó utilizando el modelo OCDE-OISP para la innovación en el sector público, que se basa en el nivel de incertidumbre y la direccionalidad del cambio (deseado). El modelo define cuatro facetas: innovación orientada a la mejora, innovación orientada a la misión, innovación

adaptativa e innovación anticipatoria. Cada faceta requiere estrategias y métodos de trabajo diferentes para tener éxito. Según el modelo OCDE-OISP, el pensamiento sistémico funciona mejor en el contexto de un cambio impulsado por un propósito, cuando los objetivos y los problemas son conocidos o pueden definirse colectivamente (OCDE, 2017).

Tras una fase exploratoria que incluyó investigación documental, talleres generativos, entrevistas y actividades de validación, el OISP identificó una serie de acciones iniciales necesarias para poner en marcha las intenciones y ambiciones de *Etorkizuna Eraikiz* (Diputación Foral de Gipuzkoa, informe interno de la OCDE/OISP, 2021a). Estas incluían: (i) redes y partenariados (desarrollar mayores conexiones entre los distintos nodos del ecosistema de innovación); (ii) interés público y participación (desarrollar nuevos procesos de escucha y deliberación, especialmente con grupos comunitarios y cívicos); (iii) legitimidad para la anticipación (establecer misiones ambiciosas con plazos firmes y dar estructura a compromisos audaces para Gipuzkoa); (iv) herramientas, métodos y capacidad organizativa; (v) estructuras institucionales y creación de sentido; y (vi) exploración y experimentación.

2. Objetivos para la gobernanza sistémica en *Etorkizuna Eraikiz*

La estrategia de *Etorkizuna Eraikiz* busca una gobernanza colaborativa con visión sistémica para aumentar el impacto de la construcción colectiva de la agenda pública de Gipuzkoa mediante: (i) la promoción de sinergias entre diferentes espacios (*Gipuzkoa Taldean*, *Gipuzkoa Lab* y *Centros de referencia y estrategias*) y proyectos en marcha, y (ii) la mejora de la escalabilidad de las actividades que hayan tenido éxito. Para ello, es necesario desarrollar espacios y estrategias de gobernanza que garanticen su impacto en las políticas (lo que se conoce como “metagobernanza”).

Etorkizuna Eraikiz articula esta metagobernanza a través de los órganos de gestión del Consejo, un Consejo Asesor y un Laboratorio de Gobernanza. Estos espacios promueven diseños y liderazgos institucionales que facilitan la colaboración y la experimentación; la conectividad entre proyectos, iniciativas y espacios; las actividades de gestión; y la socialización y difusión de los aprendizajes adquiridos.

La misión de *Etorkizuna Eraikiz* es promover la gobernanza colaborativa en toda Gipuzkoa. Trabaja para fortalecer las dinámicas de colaboración a nivel municipal, así como la colaboración interinstitucional entre la Diputación Foral y las autoridades municipales, convirtiéndose así en un modelo para todo el territorio. De este modo, *Etorkizuna Eraikiz* pretende generar valor público y reforzar la capacidad del territorio para responder a los retos de forma colectiva.

Las actividades prácticas desarrolladas en los últimos años han contribuido a dar forma al modelo de *Etorkizuna Eraikiz*. Actualmente, la iniciativa promueve diversos espacios interrelacionados y ecosistemas de cooperación y experimen-

tación. El resultado es una compleja “arquitectura policéntrica” en la que la interacción y la interrelación entre espacios e iniciativas y su impacto en la agenda pública y las políticas públicas pueden producirse a través de diversos canales. A medida que los espacios, las iniciativas y los procesos han ido cobrando impulso, han aumentado los retos asociados a cada iniciativa y se han intensificado los relacionados con el enfoque general de la estrategia.

A lo largo de los dos últimos años, se han realizado una serie de reflexiones y se han llevado a cabo diversos procesos de escucha con agentes del ecosistema de políticas públicas de la Diputación Foral (por agentes, nos referimos a los actores implicados en los espacios y proyectos de *Etorkizuna Eraikiz*). Estas sesiones han abordado, entre otras cosas, las necesidades y los retos de *Etorkizuna Eraikiz*. Aquí destacamos tres procesos de escucha y reflexión:

- Noviembre de 2021: Plenario de *Etorkizuna Eraikiz* en Loiola (principales actores del ecosistema de la Diputación Foral). Este Plenario se ha convertido en un espacio sistematizado dedicado a la evaluación del modelo *Etorkizuna Eraikiz*, y en un lugar de encuentro para la cocreación y el aprendizaje colectivo entre los participantes.
- Diciembre de 2021: Congreso *Etorkizuna Eraikiz* (que reúne a expertos internacionales).
- Enero-diciembre de 2021: Evaluación cualitativa por parte del Agirre Lehendakaria Center (principales actores del ecosistema de políticas públicas de la Diputación).

En estas sesiones/evaluaciones se identificaron una serie de recomendaciones y propuestas de mejora:

1. Trabajar en un enfoque global y sistémico.
2. Crear capacidad para fortalecer el liderazgo colectivo y la gestión sistémica, la gestión del aprendizaje y la pertenencia, en el ecosistema de políticas públicas del Gobierno Foral.
3. Promover la inclusividad: integrar a las personas, atraer a los jóvenes y a las empresas, aumentar el número de actores.
4. Socializar y comunicar.
5. Implicar a los departamentos del Gobierno Foral en *Etorkizuna Eraikiz* y conectarlos al sistema de *Etorkizuna Eraikiz*.
6. Definir la lógica de la iniciativa y la hoja de ruta y formular la teoría del cambio.
7. Promover la internacionalización y aprender de las mejores prácticas internacionales.
8. Desarrollar metodologías y formas de trabajo.
9. Consolidar proyectos para garantizar la sostenibilidad del programa *Etorkizuna Eraikiz* en el tiempo.
10. Evaluar y medir los resultados.
11. Aumentar el impacto de las actividades de experimentación en la elaboración de las políticas públicas.

Varias de estas recomendaciones (1, 2, 5, 6, 8 y 11) se refieren a la incorporación de una visión sistémica en el diseño, la gestión y el modelo de gobernanza de la propia estrategia *Etorkizuna Eraikiz*. Esto puede desglosarse en los siguientes retos:

- Interrelaciones entre los espacios/iniciativas de *Etorkizuna Eraikiz* (conocimiento mutuo, coordinación, sinergias, acción conjunta, etc.).
- Relación entre *Etorkizuna Eraikiz* y el papel tradicional del Gobierno Foral.
- Relación entre los subelementos de *Etorkizuna Eraikiz*: centros de referencia, proyectos experimentales, proyectos comunitarios.
- Gobernanza multinivel, coordinación y definición del papel de los municipios (consejos locales).

Estas recomendaciones, que ponen de manifiesto la necesidad de incorporar una visión sistémica y de fomentar las relaciones basadas en la gobernanza colaborativa en todo el territorio, fueron recogidas a partir de los testimonios de algunos de los actores del ecosistema *Etorkizuna Eraikiz*, ejemplificados en los siguientes extractos:

Interconexiones. Hay muchos proyectos y agentes que actúan de forma independiente, se necesita una interconexión. (ALC, evaluación cualitativa, enero de 2022)

Gestión y sistematización del proceso de aprendizaje para tener una gestión sistémica [...] *Etorkizuna Eraikiz* tiene una arquitectura policéntrica y compleja, con la ambición de trabajar desde una perspectiva sistémica. Pero, ¿qué significa tener una perspectiva sistémica? ¿En qué espacio o línea de actividad se implementa? ¿Cómo y dónde se sistematizan las lecciones existentes en este campo? ¿Dónde tiene lugar el intercambio de aprendizajes para la gestión de redes? (Sonia Ospina, Congreso *Etorkizuna Eraikiz*, diciembre de 2021)

Necesitamos reforzar y trabajar en un enfoque sistémico para establecer vínculos entre los proyectos, la academia y los procesos de internacionalización, definiendo una acción mutua. Hay que reforzar las relaciones entre los proyectos. (Plenario de Loiola, noviembre de 2021)

Los procedimientos propuestos por *Etorkizuna Eraikiz* para transformar la política y la agenda pública deben ser comprendidos, aceptados, practicados y legitimados de forma colectiva. (Congreso *Etorkizuna Eraikiz*, diciembre de 2021)

Además de los procesos de escucha y evaluación descritos anteriormente, la junta directiva de la iniciativa *Etorkizuna Eraikiz* también emprendió algunas reflexiones internas. Como resultado, se tomaron varias decisiones destinadas a institucionalizar *Etorkizuna Eraikiz* con una visión sistémica. Más concretamente, basándose en diversos marcos, se reflexionó sobre la importancia de pensar en términos de “metagobernanza” y sobre la nueva forma de conceptualizar el modelo de *Etorkizuna Eraikiz*. El nuevo modelo incorporó esta idea, pero con un sutil cambio en la forma de concebir *Etorkizuna Eraikiz*. Incluía la lógica existente (escuchar-ex-

perimentar-decidir) pero vista en términos más complejos. El resultado fue una versión actualizada del modelo de *Etorkizuna Eraikiz* que incorporaba nuevos espacios como el Laboratorio de Gobernanza (descrito con más detalle en las secciones siguientes).

La conclusión que puede extraerse de estos procesos de reflexión es que, para garantizar un funcionamiento eficaz y eficiente de todo el sistema, deben desarrollarse estructuras organizativas y estrategias que promuevan la “metagobernanza” más allá de la “gestión”. Esto pone de relieve la importancia de las estrategias de liderazgo, diseño y desarrollo de todo el sistema, que de hecho comprenden la “gobernanza” de todo el sistema.

Un enfoque de este tipo implica una forma de pensar y de trabajar más sistémica para las actividades patrocinadas y apoyadas por el programa *Etorkizuna Eraikiz*. Crea un espacio para aceptar la incertidumbre y la complejidad, comprender las interdependencias, evaluar las consecuencias y aprender con la práctica, de modo que podamos dar respuestas más sistémicas y deliberativas a la transformación social.

3. Gobernanza colaborativa y sistémica en *Etorkizuna Eraikiz*: logros

Esta sección describe las actividades llevadas a cabo para responder al reto de entender e implantar *Etorkizuna Eraikiz* como un sistema, y detalla los logros alcanzados hasta la fecha. Muestra las estructuras de gobernanza interna (la llamada “metagobernanza”) que adoptan la visión sistémica.

Etorkizuna Eraikiz es un sistema colaborativo en sí mismo, una red de redes. Una característica especialmente relevante cuando se trata de sistemas es la responsabilidad horizontal. No es el tema de este capítulo y no entraremos en detalles en esta sección, pero merece la pena mencionar que un aspecto importante de *Etorkizuna Eraikiz* es la promoción del liderazgo colectivo. La forma de entender el liderazgo en *Etorkizuna Eraikiz* es distribuida y promueve la autoorganización. Esta es una baza clave para el desarrollo del marco de *Etorkizuna Eraikiz* como sistema. *Etorkizuna Eraikiz* cuenta con varios centros de autoridad que están conectados, y este aspecto crea las condiciones para mayores niveles de liderazgo colectivo y autoorganización. Las diferentes estructuras y plataformas (como los centros de referencia) comparten la responsabilidad y la toma de decisiones. Existe un reconocimiento de cesión y soberanía en la toma de decisiones: los líderes reconocen la autoridad en los niveles más bajos y aceptan la descentralización para la toma de decisiones. Este es un logro clave para desplegar una gobernanza colaborativa con una visión sistémica.

Además, para abordar el reto de implantar una gobernanza más sistémica, se tomaron varias decisiones destinadas a institucionalizar *Etorkizuna Eraikiz* con una visión sistémica. El objetivo era amplificar la transformación en todo el territorio y

lograr un impacto global y sostenido en el tiempo. Se incorporaron muchas estructuras para contribuir al enfoque sistémico en *Etorkizuna Eraikiz*, así como otros procesos que proporcionan marcos para interactuar y compartir con individuos y grupos (socialización) que participan en todo el proyecto, y un mayor alcance y difusión (comunicación).

Aquí nos centramos en cuatro espacios incluidos en el proyecto que han contribuido claramente a este reto:

- El espacio de la metagobernanza: Laboratorio de Gobernanza.
- Grupo de Deliberación sobre Nueva Cultura Política del Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz*.
- El laboratorio de innovación social *Arantzazulab*, centro de referencia en gobernanza.
- Una selección de procesos de innovación que apoyan la visión sistémica del modelo de *Etorkizuna Eraikiz*.

3.1. Laboratorio de Gobernanza

El Laboratorio de Gobernanza se puso en marcha en el marco de *Etorkizuna Eraikiz* a principios de 2022. Bajo el paraguas de la Dirección de Estrategia del Gobierno Foral de Gipuzkoa, este espacio está diseñado para establecer conexiones, trabajar las sinergias y el aprendizaje mutuo a través de (combinar) la reflexión y la acción. Es un “órgano” que garantiza que los procesos y proyectos de *Etorkizuna Eraikiz* se desarrollen a través de una gobernanza colaborativa.

La figura 4-1 representa la estructura del modelo de *Etorkizuna Eraikiz* y la ubicación del Laboratorio de Gobernanza en el nuevo espacio de metagobernanza.

El Laboratorio de Gobernanza está compuesto por los siguientes miembros: Director General de Estrategia; Asesor de Acción Exterior; Jefe de Servicio de la Dirección General de Estrategia; Técnico de la Dirección General de Estrategia; Representante de Orkestra responsable de la metodología de “investigación-acción”; Coordinador de Metodología del Think Tank; Director Gerente de *Arantzazulab*; y Director General de Participación Ciudadana.

Para garantizar la filosofía de la gobernanza colaborativa en los procesos y proyectos de *Etorkizuna Eraikiz* y promover la conectividad y las relaciones entre las diferentes iniciativas, el laboratorio asume las siguientes funciones:

- Garantizar que las iniciativas de los espacios de *Etorkizuna Eraikiz* se desarrollan siguiendo la lógica de la gobernanza colaborativa y diseñar instrumentos e iniciativas para medir el cumplimiento de este objetivo.

Por ejemplo, existe una colaboración permanente entre el equipo del Laboratorio de Gobernanza y el Grupo de Deliberación sobre Nueva Cultura Política del Think Tank para definir un conjunto de criterios clave que caracterizan el modelo de gobernanza colaborativa promovido por el Gobierno Foral. El objetivo es evaluar el grado de aplicación de estos criterios en los diferentes espacios y proyectos incluidos en la estrategia *Etorkizuna Eraikiz*.

ETORKIZUNA ERAIKIZ
Objetivo común y compartido

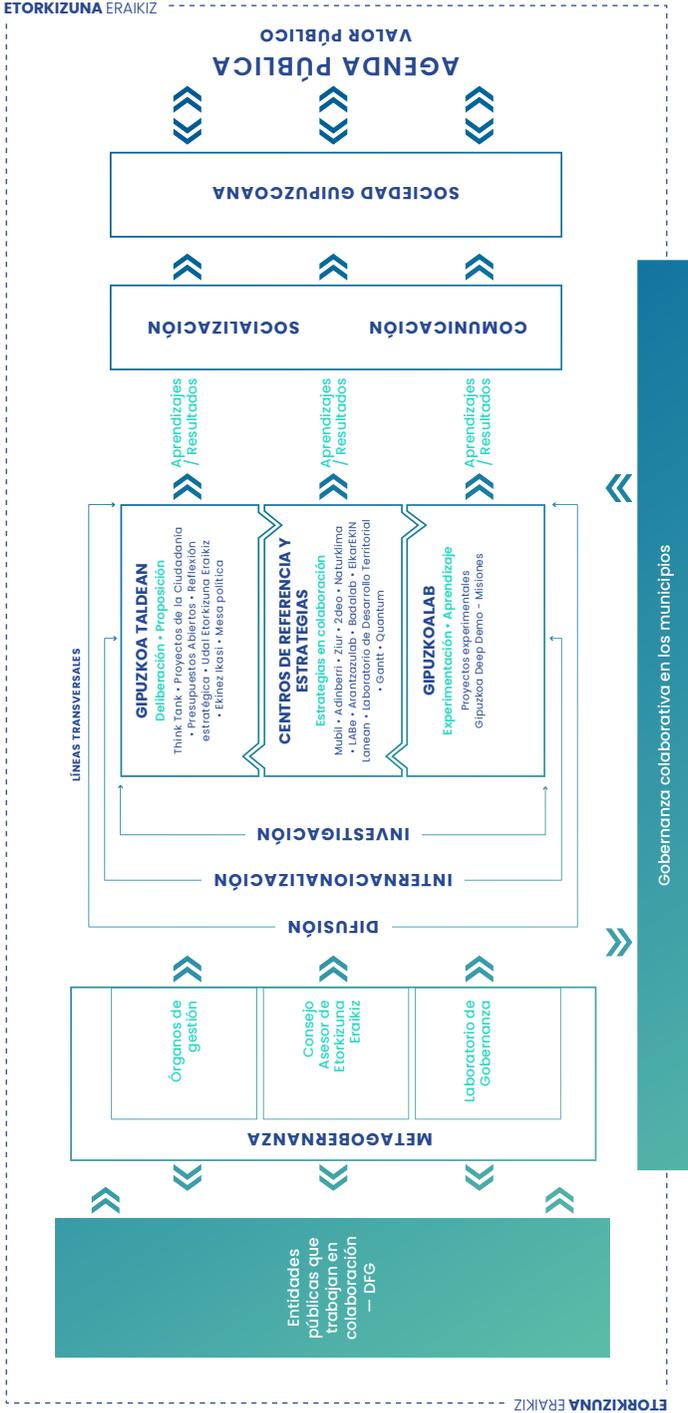


Figura 4-1. El Laboratorio de Gobernanza dentro del modelo Etorikizuna Erakiz . Fuente: elaboración propia.

- Promover dinámicas para gestionar *Etorkizuna Eraikiz* con una visión sistémica. Se trata de identificar los procesos paralelos que se están desarrollando en el seno de *Etorkizuna Eraikiz*, para definir espacios de cocreación y de coaprendizaje entre ellos.
- Trabajar sobre los retos del modelo de gobernanza de *Etorkizuna Eraikiz*.

El Laboratorio de Gobernanza sigue el enfoque metodológico implementado por el Laboratorio de Desarrollo Territorial, que es un marco cogenerativo de investigación-acción para el desarrollo territorial.

La creación de este Laboratorio de Gobernanza es una prueba de la evolución positiva del modelo y demuestra la consecución de la propia estrategia. El laboratorio proporciona un espacio eficaz para implementar la gobernanza colaborativa en el ecosistema de las políticas públicas de Gipuzkoa y garantiza la visión sistémica y los objetivos de las actividades de *Etorkizuna Eraikiz*.

3.2. Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz*: Grupo de Deliberación sobre Nueva Cultura Política

La misión del Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz* es cogenerar conocimiento para influir en la transformación del ecosistema de políticas del Gobierno Foral de Gipuzkoa. Este ecosistema está formado por varias organizaciones ajenas al Gobierno Foral pero vinculadas a sus políticas. En consecuencia, la cogeneración se ha desarrollado a través del diálogo entre las personas que trabajan en estas instituciones y diversos responsables políticos del Gobierno Foral (véase el Capítulo 5 para una descripción más detallada del Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz*).

El Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz* también integra y promueve actividades de investigación, difusión de conocimientos y desarrollo metodológico, que coordina el equipo directivo del Think Tank. Esto facilita el aprendizaje de lecciones entre los cuatro grupos que abordan retos interconectados. A partir de ellos y de las iniciativas de *Etorkizuna Eraikiz* y del Gobierno Foral de Gipuzkoa, se generan aprendizajes y actividades que implican a la sociedad y a la comunidad académica en la formulación de respuestas a las grandes preguntas que el Think Tank pretende abordar.

El Grupo de Deliberación sobre Nueva Cultura Política aborda la conceptualización de la gobernanza colaborativa como un mecanismo para institucionalizar la construcción de la realidad política mediante la incorporación de la sociedad organizada y la sociedad civil al sistema de deliberación pública. Se trata de un mecanismo de gobernanza pública que pretende hacer frente a la desafección política y responder, desde una visión sistémica, a las necesidades de los distintos ecosistemas que conforman el diseño e implementación de las políticas públicas.

El Think Tank contribuye por tanto a la construcción de una visión sistémica en *Etorkizuna Eraikiz* (a través de la conexión de los retos de los cuatro grupos de

deliberación). Al mismo tiempo, cogenera conocimiento sobre la gobernanza colaborativa entre los múltiples stakeholders, facilitando así su desarrollo y alcance.

3.3. Innovación social: *Arantzazulab* - un centro de referencia para la innovación en materia de gobernanza

Arantzazulab es un laboratorio de innovación social y un centro de referencia para la gobernanza colaborativa que funciona en el marco de *Etorkizuna Eraikiz*. Es un espacio concebido para la reflexión y la experimentación innovadora sobre el futuro y los retos a los que se enfrenta la sociedad vasca (véase el Anexo 4 para más información).

La innovación social es un concepto clave vinculado a los sistemas de gobernanza colaborativa. En este concepto subyace la suposición de que es necesaria una gobernanza colaborativa para responder a la crisis de la democracia liberal, y que este laboratorio puede incorporar a la sociedad al proceso de deliberación desarrollando nuevos espacios de reflexión y acción. En otras palabras, se necesita una nueva gobernanza para formular nuevas preguntas y satisfacer nuevas demandas en la búsqueda de nuevas respuestas. Y esto debe hacerse a través de la experimentación. La gobernanza colaborativa para la innovación social puede superar una visión jerárquica y funcionalista de la administración pública, permitiendo que la colaboración, la creatividad y la innovación social se incorporen a la red.

Arantzazulab promueve y facilita iniciativas para desarrollar nuevos conocimientos, nuevos valores y nuevas formas de hacer las cosas. La innovación social que promueve se centra en la innovación y en la exploración de nuevas formas de gobernanza colaborativa. A través de este enfoque, el laboratorio facilita la participación y el empoderamiento de las personas en la agenda pública. Los retos sociales se abordan mediante la participación de la comunidad y la colaboración entre los stakeholders a través de cuatro pilares estratégicos: 1) gobernanza colaborativa; 2) activación del ecosistema; 3) apertura e internacionalización; y 4) investigación, formación y entrega de nuevos conocimientos a la sociedad. Las tres actividades principales del laboratorio son: Investigación, Experimentación y Difusión.

Desde que abrió sus puertas en octubre de 2019, *Arantzazulab* persigue su misión de “liderar el desarrollo del conocimiento sobre Gobernanza Colaborativa en Euskadi, y apoyar al sistema institucional vasco, a la comunidad y a los actores sociales”. Este conjunto de conocimientos se desarrolla tanto desde una perspectiva teórica (promoviendo la investigación y la participación de expertos en la materia) como práctica (facilitando iniciativas de experimentación).

El carácter singular del laboratorio ha llamado la atención tanto a nivel local como internacional, ya que existen pocos laboratorios centrados específicamente en la innovación en materia de gobernanza. La creación y el respaldo de *Arantzazulab* demuestran el firme compromiso del Gobierno Foral con la promoción de la gobernanza colaborativa y la búsqueda de una construcción colectiva de la

agenda de la provincia a través de la colaboración entre los múltiples stakeholders y los ciudadanos.

El laboratorio funciona sobre la base de un enfoque de gobernanza colaborativa. En primer lugar, cuenta con el apoyo de otras instituciones territoriales clave, que suponen un importante respaldo a sus objetivos. En segundo lugar, establece relaciones regulares de colaboración con otras unidades y espacios de *Etorkizuna Eraikiz*, como el Think Tank, el Laboratorio de Gobernanza, *Gipuzkoa Taldean* y la unidad de experimentación y el Programa de Difusión de la Investigación.

Las actividades del laboratorio están diseñadas para aportar valor añadido al Gobierno Foral de Gipuzkoa, de forma que el conocimiento y los resultados generados puedan integrarse en sus procesos, estrategias y políticas públicas. De este modo, el laboratorio actúa como centro de referencia en gobernanza, conectando, cocreando y difundiendo el conocimiento adquirido a través de la gobernanza colaborativa entre los stakeholders. El objetivo final es conseguir que los procedimientos propuestos por *Etorkizuna Eraikiz* para transformar la política y la agenda pública sean comprendidos, aceptados, practicados y legitimados colectivamente. Algunos de los proyectos más significativos que contribuyen a los objetivos de *Etorkizuna Eraikiz* y fomentan la comprensión colectiva y la construcción de la agenda pública a través de la gobernanza colaborativa son:

- El desarrollo de un marco sólido de gobernanza colaborativa, que además de la conceptualización, facilitará la comprensión de las características, factores y criterios clave. Este marco ayudará a otros actores e instituciones de la región a comprender, asimilar y aplicar este enfoque de gobernanza colaborativa a sus propios contextos.
- Un proyecto de investigación sobre la reimaginación del futuro de la gobernanza colaborativa (en asociación con investigadores internacionales y expertos en la materia). Este proyecto desarrolla la comprensión de los diferentes tipos de actores, papeles y condiciones necesarios para que se produzca la transformación, e identifica experiencias que recogen información sobre la gobernanza, la gestión, las finanzas y otros modelos organizativos y modos utilizados para hacer operativas las actividades de transformación.
- Experimenta con diferentes modos de gobernanza colaborativa y de aplicación de la gobernanza colaborativa en la práctica, para empoderar a la comunidad y crear espacios de deliberación compartidos con las personas y la sociedad civil (procesos de democracia deliberativa, desarrollo de un ecosistema de cocreación, etc.).

En resumen, *Arantzazulab* puede considerarse un logro clave para reforzar la estrategia de *Etorkizuna Eraikiz* y, en última instancia, para extender la gobernanza colaborativa en la región.

3.4. Otros procesos innovadores que apoyan la visión sistémica de *Etorkizuna Eraikiz*

Los siguientes procesos de innovación también contribuyen a desarrollar la visión sistémica de *Etorkizuna Eraikiz*:

3.4.1. *Gipuzkoa Deep Demo*

Una de las diversas iniciativas de Demostración Profunda en todo el mundo, la Demostración en Profundidad o Deep Demo de Gipuzkoa es el resultado de una asociación estratégica entre el Gobierno Foral de Gipuzkoa y la colaboración de EIT Climate-KIC con el programa *Etorkizuna Eraikiz* (EIT Climate-KIC es una comunidad de conocimiento e innovación que trabaja para acelerar la transición hacia una sociedad con cero emisiones de carbono y resistente al cambio climático, y cuenta con el apoyo del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología). La asociación pretende aportar una forma de pensar y de trabajar más sistémica a las actividades patrocinadas y apoyadas por *Etorkizuna Eraikiz*.

Con este proyecto, el Gobierno Foral tiene la oportunidad de aprovechar y mostrar las experiencias de gobernanza colaborativa, inclusión social y medidas de igualdad que conforman el programa *Etorkizuna Eraikiz*, situándolas en el centro de una cartera integral de acciones para abordar las transformaciones necesarias para descarbonizar Euskadi y construir resiliencia climática.

Se ha diseñado un dispositivo heurístico para elaborar carteras desarrollado en colaboración con el equipo de Climate-KIC (“espacio de problemas”). Se trata de una abstracción o representación de alto nivel de *Etorkizuna Eraikiz* como sistema, que conecta y estructura las acciones de innovación del territorio en una lógica de cartera. Representa las diversas actividades en curso, junto con los elementos constitutivos sobre los que *Etorkizuna Eraikiz* pretende actuar (Adaptación, Cohesión Social, Descarbonización). Este dispositivo sirve también al doble propósito de reforzar la visión sistémica y de actuar en el sistema. Están representados los elementos estructurales del sistema, dando visibilidad a los elementos constitutivos y a los marcadores que requieren una acción para promover el cambio.

3.4.2. *Udal Etorkizuna Eraikiz*

El proyecto *Udal Etorkizuna Eraikiz* consiste en la socialización e implantación del modelo *Etorkizuna Eraikiz* en los municipios de Gipuzkoa. El resultado es una red colaborativa de gobernanza colaborativa anticipada entre los municipios y el Gobierno Foral, que permite escuchar, aprender y decidir colectivamente.

Dentro de esta iniciativa, *Arantzazulab*, en colaboración con el Departamento de Gobernanza del Gobierno Foral, está realizando un mapeo de las instituciones y proyectos que promueven la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa. Esto permitirá conocer en profundidad su trayectoria y actividad y establecer las bases de su proceso de trabajo en red. La iniciativa también ayudará a comprender las opor-

tunidades y los retos que la gobernanza colaborativa genera para las instituciones guipuzcoanas. Además, pone de relieve los retos de la gobernanza multinivel, en términos de coordinación entre las instituciones y los diferentes niveles administrativos e identifica el papel de los municipios.

4. Retos y oportunidades

Hemos presentado algunos de los logros y mecanismos aplicados hasta la fecha que contribuyen a abordar el reto de lograr una gobernanza más sistémica. Sin embargo, esto es sólo el principio, y aún quedan retos por superar en lo que respecta a la incorporación y mejora de esta visión de gobernanza sistémica y colaborativa en un abanico más amplio de iniciativas de *Etorkizuna Eraikiz*. A continuación se exponen algunos de estos retos.

4.1. Gobernanza colaborativa y visión sistémica

Algunas de las preguntas que surgen en el Laboratorio de Gobernanza son: ¿Cómo nos aseguramos eficazmente de que las diferentes iniciativas y espacios de *Etorkizuna Eraikiz* trabajan bajo una gobernanza colaborativa? ¿Cuándo podemos decir que una iniciativa funciona bajo una gobernanza colaborativa? ¿Quién realiza el seguimiento?

En cuanto a la visión sistémica y la gestión holística: ¿Cómo podemos promover un enfoque sistémico? ¿Cómo podemos promover la gestión de *Etorkizuna Eraikiz* desde una perspectiva holística? ¿Cómo debemos facilitar las conexiones, las sinergias y el aprendizaje compartido entre espacios? ¿Cuáles deberían fomentarse?

De un modo u otro, estas cuestiones se abordarán en el Laboratorio de Gobernanza de *Etorkizuna Eraikiz* (el espacio de metagobernanza descrito anteriormente) con una revisión periódica del funcionamiento de las estructuras de gobernanza colaborativa.

4.2. Gestión sistémica del conocimiento y puesta en común del aprendizaje

¿Dónde se gestiona el proceso de aprendizaje? ¿Cómo gestionar eficazmente las redes entre actores (o incluso medir y evaluar la calidad y el impacto de las asociaciones)?

Aquí el papel de esa investigación parece claro: como línea transversal que se extiende a todas las iniciativas de *Etorkizuna Eraikiz*. Además, es crucial que coordinemos de forma óptima los conocimientos y la investigación sobre las áreas clave de los retos que llevan a cabo los distintos actores del ecosistema (el mundo

académico, los centros de referencia, etc.). Debemos seguir trabajando para difundir ampliamente y aprovechar los conocimientos que se están desarrollando en los centros de referencia y en los laboratorios que realizan experimentos.

En cuanto a los conocimientos sobre la gobernanza colaborativa propiamente dicha, esta herramienta -que sustenta la estrategia de *Etorkizuna Eraikiz*- debe gestionarse cuidadosamente. En este sentido, los distintos actores que cogenen conocimiento sobre la gobernanza colaborativa tienen un papel clave que desempeñar (*Arantzazulab* como centro de referencia sobre gobernanza, el Think Tank y más concretamente el Grupo de Deliberación sobre Nueva Cultura Política, y las líneas de investigación transversales a *Etorkizuna Eraikiz*). Un plan coordinado entre todos ellos garantizará no sólo la incorporación de conocimientos, sino también la extensión de esta lógica de gobernanza a través de los múltiples niveles institucionales y actores del ecosistema.

4.3. Nueva herramienta para el pensamiento sistémico y la gobernanza anticipatoria

¿Cómo podemos identificar nuevas herramientas, procesos y capacidades humanas disponibles a nivel local o externo para contribuir a la anticipación, el aprendizaje a partir de la experimentación y la ampliación de los experimentos? Deberíamos aprender lo que hay disponible, confeccionar una caja de herramientas a medida y desarrollar capacidades y habilidades en estos métodos que contribuyan a las ambiciones de la gobernanza colaborativa.

4.5. Escalabilidad e impacto

¿Cómo podemos evaluar el impacto de las iniciativas sistémicas? ¿Cómo puede *Etorkizuna Eraikiz* consolidar eficazmente las lecciones aprendidas de los experimentos? ¿Pueden las herramientas de evaluación del desarrollo ayudar a reevaluar los objetivos iniciales e identificar oportunidades para ampliar los experimentos?

5. Conclusiones: lecciones aprendidas y próximos pasos

La gobernanza colaborativa se está convirtiendo en una seña de identidad de *Etorkizuna Eraikiz* y, por extensión, del Gobierno Foral de Gipuzkoa. En este capítulo hemos puesto de manifiesto la importancia y la necesidad de que el sector público -y más concretamente el Gobierno Foral de Gipuzkoa a través de *Etorkizuna Eraikiz*- incorpore una visión sistémica a través de la gobernanza colaborativa para estar a la altura de los retos del siglo XXI. Para hacer viable esta práctica, *Etorkizuna Eraikiz* debe adaptar los ciclos presupuestarios, superar los silos organizativos y crear estructuras específicas que fomenten y garanticen la estabilidad de los pro-

cesos de gobernanza colaborativa y sistematicen el proceso de aprendizaje y la ampliación exitosa de los proyectos. Estas estructuras se encargan de apoyar la gestión, asegurar la financiación, difundir los resultados y garantizar la correcta aplicación de los procesos de gobernanza. Pueden estar ubicados dentro del propio gobierno, fuera del gobierno o una combinación de ambos.

También hemos introducido los procesos necesarios para incrustar y mejorar esta visión sistémica en múltiples iniciativas de *Etorkizuna Eraikiz*. Se ha presentado una selección de algunas de las iniciativas y estructuras de gobierno existentes que refuerzan la visión sistémica del modelo de *Etorkizuna Eraikiz*.

El enfoque sistémico que aquí se analiza se sustenta en la gobernanza colaborativa y contribuye al objetivo de cocrear una nueva agenda política en la región y desarrollar nuevas políticas públicas sostenibles con múltiples stakeholders. En resumen, este enfoque supone una forma sistémica más profunda de pensar y trabajar dentro de las actividades patrocinadas y apoyadas por el programa *Etorkizuna Eraikiz*. Además, crea un espacio para aceptar la incertidumbre y la complejidad, comprender las interdependencias, evaluar las consecuencias, aprender haciendo y dando forma, y dar respuestas más sistémicas y deliberativas a la transformación social.

6. Lecciones para los profesionales

Etorkizuna Eraikiz como sistema colaborativo:

- *Etorkizuna Eraikiz* es un sistema colaborativo, una red de redes. El modelo es principalmente relacional.
- Podemos verlo como un complejo sistema vivo abierto, en el que el dinamismo del sistema es una buena cualidad.
- *Etorkizuna Eraikiz* es por tanto un marco y definirlo como tal va a facilitar su replicabilidad.

Visión sistémica: responsabilidad horizontal y liderazgo colectivo:

- Cuando se dispone de una red, la responsabilidad horizontal adquiere importancia (se basa en la confianza y no en la autoridad). *Etorkizuna Eraikiz* tiene de hecho varios centros de autoridad que están conectados. Para desarrollar una gobernanza colaborativa, el liderazgo colectivo es un factor clave.
- El liderazgo colectivo se basa en la colaboración, las relaciones de confianza y el poder compartido. La fuente de los liderazgos no es individual. Esto da a la gente la motivación y la alineación (enciende la pasión para que la gente avance).
- El liderazgo colectivo consiste en liderar en colaboración con los demás y al servicio del colectivo.
- Uno de los elementos que hacen que *Etorkizuna Eraikiz* sea replicable es el enfoque sistémico.

Evaluación del sistema:

- Si pensamos en todo el sistema *Etorkizuna Eraikiz*, la evaluación del resultado o del proceso es muy difícil.
- Podríamos pensar en diferentes niveles de evaluación (a nivel de proyecto/plataforma/sistemas). La evaluación debería tener un cierto grado de participación.
- Podrían utilizarse múltiples metodologías para llevar a cabo la evaluación (por ejemplo, una combinación entre la investigación-acción participativa tradicional, de desarrollo y sistémica).
- La realización de un *análisis de los stakeholders* podría ayudar a garantizar la inclusión de un mayor número de personas.

Taller 1

Síntesis de las interacciones entre académicos y profesionales activos

Lo que sigue es una síntesis de los debates, incluidas las principales ideas, comentarios, nuevas preguntas y retos que surgieron de la interacción entre los académicos locales/internacionales y los profesionales (políticos, funcionarios, stakeholders) integrados en *Etorkizuna Eraikiz*.

1. ¿En qué medida las estructuras de gobierno de *Etorkizuna Eraikiz* difieren de la toma de decisiones organizativa jerárquica?

Respuesta inicial y reacciones

Las respuestas a esta pregunta se centran en los intentos de categorizar EE. ¿Qué es *Etorkizuna Eraikiz*? De la interacción entre académicos y profesionales surgen las siguientes características:

- Normalmente, las iniciativas de gobernanza colaborativa son pequeñas o se refieren a proyectos concretos. En cambio, EE tiene un alcance amplio: implica la experimentación a escala de toda una región.
- Es global: incluye la gobernanza, los mercados y las redes.
- Es una red dinámica de redes, que incluye diferentes fuentes de autoridad, pero todas ellas están relacionadas y comparten objetivos.
- Es un sistema multinivel; una constelación de proyectos, centros y estrategias.
- Es un sistema abierto y vivo. Los sistemas abiertos y vivos sobreviven porque pueden ajustarse a los nuevos retos; hay ciclos constantes que surgen de la turbulencia, la incertidumbre y el cambio. EE podría clasificarse en este contexto como un sistema abierto y vivo que sobrevive gracias a su intento de responder a los nuevos retos.
- Se trata de un “modelo relacional” en el que predominan el compromiso pleno y las relaciones sólidas entre los diferentes actores.
- La toma de decisiones es difusa, pero siempre remite al Gobierno Foral. EE muestra la necesidad de una gobernanza colaborativa para garantizar una entidad con autoridad, legitimidad y responsabilidad para supervisar, así como para generar las condiciones que permitan combinar la toma de decisiones difusa con la coordinación para un cierto grado de centralización.

Debates temáticos

Del debate surgen los siguientes comentarios y sugerencias:

- Comprender el porqué de algo (más que el qué o el cómo) ayuda a entender su desarrollo. ¿Por qué se decidió pasar de una toma de decisiones jerárquica a una gobernanza colaborativa?
 - El reconocimiento de que la propia capacidad del gobierno para abordar los retos era limitada. Los gobiernos carecen de legitimidad, recursos, información y conocimientos. EE se puso en marcha debido a: a) las complejidades del sistema social; y b) la conciencia de la interdependencia entre el Gobierno Foral y los ciudadanos de Gipuzkoa.
 - La crisis de la democracia: El objetivo de EE era capacitar a la comunidad política y reforzar la legitimidad del sistema institucional.

Otras preguntas, cuestiones críticas y desafíos

- Tratar la tensión entre estructuras verticales y horizontales.
- Tratar la tensión entre eficacia, efectividad y responsabilidad.
- Tratar la diversidad: las diferencias desempeñan un papel positivo.

2. ¿Qué fórmulas funcionaron (y cuáles no) para la toma de decisiones con actores de varios niveles, interdepartamentales y de los sectores público y privado?

Respuesta inicial y reacciones

Responder a esta pregunta exige diferenciar las reglas formales de las informales. Existen fórmulas de eficacia (es decir, acuerdos sobre los costes) y fórmulas de diálogo (es decir, ¿son todas las opiniones igualmente válidas?). Cada fórmula expresa un proceso de toma de decisiones colectivo. La toma de decisiones en GC es el resultado del diálogo entre diferentes agentes públicos y privados.

Otras preguntas, cuestiones críticas y desafíos

- ¿Cómo se toman realmente las decisiones?
 - La toma de decisiones no ha seguido un camino lineal claro. La dinámica incluye contradicciones; los procesos y las fórmulas se han mejorado sobre la marcha.
 - La dinámica se ha basado en la conciencia de la necesidad de un cambio y en la confianza en los actores implicados; existe incertidumbre sobre la transformación que realmente puede lograrse.

- La unidad básica de EE es siempre el proyecto. Los proyectos se organizan según una estructura: los proyectos de experimentación dependen funcionalmente de la Unidad de Estrategia; los centros de referencia dependen funcionalmente de la Dirección de Proyectos Estratégicos. Todo ello supone una forma de toma de decisiones centralizada y descentralizada a la vez: los que están en la cúspide permiten la autonomía de los dirigentes que no están en la cúspide.
- Generar espacios de diálogo y facilitar la interacción. Lo bueno de EE es que las reglas no están muy formalizadas. Las reglas de participación tienen que ajustarse a contextos específicos. Por lo tanto, lo importante no es formalizar las reglas, sino especificarlas. Las reglas especificadas tienen que ayudar a desarrollar los medios de capacitación, la gestión de conflictos, la identificación de los diferentes intereses y opiniones.
- Gestionar la tensión entre representación y eficacia. La gobernanza colaborativa es un producto colectivo, pero la decisión sobre la colectividad tiene que ser tomada por una autoridad elegida legítima. Es la autoridad representativa la que tiene que tomar las decisiones sobre el uso de los recursos públicos.
- Tratar la tensión entre las estructuras jerárquicas y los aspectos relacionales. La fuerza de los vínculos y los límites en comparación con la fuerza de las relaciones.
- Costes. La gobernanza colaborativa es costosa. Se sugiere revisar otras iniciativas de financiación mixta, porque pueden fomentar la apropiación de los proyectos.
- Abordar la tensión entre la necesidad de autoridad y la necesidad de una amplia representación. Los fracasos y problemas de EE se atribuyen al gran número de participantes, acciones y decisiones colectivas. El diseño y la gestión del proceso de implementación son importantes para mantener el compromiso entre los diferentes actores, para prevenir y evitar que la gente abandone.

3. Análisis de la metagobernanza: ¿para qué, quién, qué, cómo y con qué impacto?

Debates temáticos

De la presentación de la metagobernanza de EE, se desprenden los siguientes comentarios y sugerencias:

- Evaluar el impacto de la metagobernanza incluye fijarse en las siguientes propiedades: 1) calidad del diálogo; 2) claridad de los objetivos (ausencia de ambigüedad); 3) definición clara de los aspectos empíricos observables; 4) direccionalidad de la causa; 5) cierta cantidad de datos medibles con respecto a las situaciones sociales; 6) uso de sistemas tecnológicos; 7) información clara

sobre el perfil de los ciudadanos que están (van a estar) implicados: recursos, estatus social, reputación social, respetabilidad, fiabilidad, conocimientos; 8) uso de los resultados para la mejora; 9) transparencia, apertura; y 10) liderazgo claro, gestión clara.

- Cualquier evaluación de EE debe examinar también la forma en que los diferentes actores ven la situación/el problema.

Dificultades para evaluar el impacto de EE:

- La mayoría de los resultados de EE son intangibles: cambios en las relaciones entre políticos y técnicos, entre la DFG y la universidad, entre la DFG y los medios de comunicación, entre la DFG y las organizaciones empresariales y sociales; cambios en la cultura de colaboración, etc. Este tipo de impacto no debe medirse únicamente con enfoques positivistas.
- Dado que EE es un sistema multinivel, la evaluación debe hacerse a diferentes niveles.
- Se necesita tiempo entre la intervención causal y la resolución del problema. ¿Ha habido tiempo suficiente para evaluar el impacto de EE?

Qué hay que definir para evaluar el impacto:

- El nivel: ¿evaluación a nivel de proyectos, de centros o de sistemas?
- ¿Será una evaluación participativa?
- ¿Quiénes son/pueden ser los informadores de la evaluación? Deben incluirse todas las partes: los colaboradores, la perspectiva ciudadana, los políticos, el partido político, los funcionarios.
- Tanto los resultados (logros) como el proceso (equidad, transparencia, diálogo).
- ¿Una única metodología o múltiples metodologías y métodos?

Otras preguntas, cuestiones críticas y desafíos

- ¿Hay que incluir los datos del voto electoral para la evaluación? Para aplicar programas gubernamentales hay que estar en el gobierno. Sin embargo, orientar el gobierno a ganar las elecciones es controvertido; incluso podría ser perjudicial.

Comentarios de los académicos

Comentario 1

***Etorkizuna Eraikiz*: Un marco de gobernanza colaborativa para aprender y actuar**

TINA NABATCHI, *Catedrática de Joseph A. Strasser en Administración Pública, Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos, Universidad de Siracusa, EE.UU.*

1. Introducción: mirar los problemas a través de la lente de “relojes y nubes”

No cabe duda de que, a medida que avanzamos en el siglo XXI, los gobiernos de todo el mundo buscan nuevas formas de hacer negocios. Los procesos de gobernanza de antaño -muchos de los cuales se desarrollaron en los siglos XIX y XX- ya no bastan para cumplir todas las tareas de gobierno ni para satisfacer las necesidades de su población. La investigación sugiere que una nueva cultura política - que adopte la colaboración como clave para aprender y actuar - puede desempeñar un papel significativo en la mejora tanto de la forma como de la función del gobierno. *Etorkizuna Eraikiz* ('Construyendo el futuro') ha surgido como un enfoque impactante de la gobernanza en la provincia de Gipuzkoa que está remodelando no sólo la forma de trabajar del gobierno, sino también la labor del propio gobierno. Este ensayo se basa en la metáfora de los relojes y las nubes (Popper, 1966) para explorar cómo *Etorkizuna Eraikiz* sirve de marco de gobernanza colaborativa para aprender y actuar en toda la provincia de Gipuzkoa.

En 1966, el gran filósofo de la ciencia, Karl Popper, dividió el mundo -y, en última instancia, los problemas de las ciencias sociales- en dos categorías: relojes y nubes. Como explicó, los relojes son un fenómeno mecánico. Son regulares, ordenados y predecibles. Son ordenados y estructurados. Para entender un reloj - o los problemas de un reloj - hay que desmontarlo. Se estudian sus componentes, se miden sus piezas, se cuentan los dientes de sus engranajes. Mediante el desmontaje, el examen y el nuevo montaje, se puede arreglar un reloj. El problema de un reloj puede ser un reto, pero en última instancia, tiene solución.

Las nubes son muy diferentes. Las nubes son un fenómeno natural: son irregulares, desordenadas y, en general, impredecibles. Son confusas y cambian constantemente. No se puede desmontar una nube. No tiene piezas constituyentes. Por el contrario, para entender una nube, es necesario estudiarla en su conjunto, junto con todos los factores -humedad, viento, temperatura, presión atmosférica, etc.-

que crearon la nube en primer lugar. Lo mismo ocurre con un problema de nubes: no se puede estudiar de forma aislada, sino que hay que estudiarlo en relación con los factores que conforman directa e indirectamente el problema. Además, no se puede arreglar o controlar una nube y, por lo tanto, los problemas de la nube no se pueden “resolver” en el sentido tradicional de la palabra - sólo se pueden abordar de mejor o peor manera.

Muchos de nuestros problemas públicos son problemas de reloj. Los problemas de reloj pueden ser complejos, desafiantes y a veces controvertidos, pero están bien definidos y pueden estructurarse. Pueden resolverse con técnicas y procedimientos estandarizados. La autoridad para abordarlos suele estar en manos de uno (o unos pocos) actores con conocimientos disciplinarios o especializados, y que se ponen de acuerdo sobre el problema, los conocimientos, valores y normas relevantes, y los objetivos de la solución. Por ejemplo, llevar una pieza de correo desde San Sebastián, en la provincia de Gipuzkoa, hasta Syracuse, NY, en Estados Unidos, es una empresa complicada, pero podemos trabajar a través de los centros postales, trazar las rutas de tránsito y desarrollar mecanismos de tarificación. Del mismo modo, crear un programa de distribución y administración de vacunas es difícil, pero podemos fijarnos en otras actividades de prestación de servicios sanitarios y programas de distribución de medicamentos, examinar otros problemas de adquisición y logística y reproducir o modificar esos procesos.

Sin embargo, a medida que avanzamos en el siglo XXI, nos enfrentamos cada vez más a problemas nubosos: el cambio climático, el desarrollo sostenible, los retos de la migración y los refugiados, el tráfico de seres humanos, la pobreza y la desigualdad de la riqueza, la gobernanza social de las tecnologías nuevas y emergentes, y las divisiones partidistas, los retrocesos democráticos y el auge del populismo y el autoritarismo, por nombrar sólo algunos. Estos problemas - al igual que otros problemas tipo nube - no son independientes. Están profundamente enredados y entrelazados con otros problemas y afectan y se ven afectados por una miríada de otros factores. Estos problemas no pueden descomponerse en piezas ordenadas. No tienen engranajes con dientes que encajen ordenadamente.

En parte, esto se debe a que los problemas tipo nube no tienen definiciones claras del problema: cómo se define el problema depende de a quién se le pregunte. No existen técnicas ni procedimientos estandarizados para la resolución de problemas. En su lugar, la “solución” evoluciona continuamente en paralelo con un conjunto de problemas y limitaciones entrelazados que, a su vez, evolucionan continuamente. Estos problemas no pueden ser abordados por un único actor o agencia gubernamental que trabaje en solitario. La autoridad y la responsabilidad para abordar los problemas tipo nube están dispersas, difusas y diluidas entre múltiples actores y organizaciones de los sectores público, privado y cívico. Además, esta miríada de actores suele tener conocimientos especializados contradictorios y opiniones enfrentadas sobre los conocimientos, valores y normas que son relevantes, por no hablar de los objetivos de la solución. Así pues, los enfoques tradicionales, basados en expertos o gerencialistas, suelen ser ineficaces para abordar

los problemas tipo nube. Tales enfoques rara vez funcionan porque los problemas tipo nube no son puramente científicos y técnicos. También implican complejidad social, complejidad política y complejidad de decisión. Implican incertidumbre cognitiva, incertidumbre estratégica e incertidumbre institucional. Implican perspectivas, valores y normas que compiten, entran en conflicto y están socialmente arraigados y, a menudo, abordar los problemas requiere cambios de actitud y comportamiento entre el propio público.

En resumen, los problemas tipo nube, que cada vez son más habituales en la gobernanza moderna, no sólo son complejos, desafiantes y controvertidos como los problemas de los relojes, sino que también son desestructurados, intratables y están llenos de conflictos e incertidumbre. Entonces, ¿cómo abordamos los problemas tipo nube? En trabajos anteriores, he sugerido diez principios interconectados para abordar los problemas tipo nube mediante enfoques de gobernanza colaborativos y participativos (Nabatchi, 2022). *Etorkizuna Eraikiz* (EE) -una estrategia para construir colectivamente el futuro mediante la resolución colaborativa de problemas y la gobernanza en la provincia de Gipuzkoa- ilustra maravillosamente estos principios.

2. Diez principios para abordar los problemas tipo nube: algunos ejemplos ilustrativos de *Etorkizuna Eraikiz*

Principio 1: Adoptar una estrategia de aprendizaje. Una estrategia de aprendizaje acepta que el problema es complicado, que los métodos técnicos para resolverlo son inadecuados y que los límites del problema son difusos porque el problema está interrelacionado con otros problemas. EE ha adoptado un enfoque de aprendizaje desde el primer día. Cuando el Partido Nacionalista Vasco llegó al poder en la provincia de Gipuzkoa en 2007, se dio cuenta de que necesitaba encontrar nuevas formas de abordar los retos provinciales y se propuso crear asociaciones y colaboraciones que abarcaran los niveles de gobierno, tendieran puentes entre los sectores público, privado y cívico, e implicaran a la gente corriente. A lo largo de su trabajo, el gobierno trató de construir experimentos que no sólo proporcionaran nueva información y perspectivas sobre los problemas existentes y emergentes, sino que también permitieran un aprendizaje continuo.

Principio 2: Adoptar conocimientos diversos y nuevas pautas de producción de conocimientos. Una estrategia de aprendizaje acepta que son necesarias múltiples formas de conocimiento para abordar los problemas y que es preciso generar nuevas formas de conocimiento. Al desarrollar su estrategia de aprendizaje, los líderes de EE reconocieron rápidamente que el conocimiento es la moneda de cambio de la colaboración (Emerson y Nabatchi, 2015a). Por ello, sus esfuerzos de participación trataron de integrar conocimientos en múltiples formas: conocimientos científicos, conocimientos técnicos, conocimientos especializados, conocimientos políticos, conocimientos culturales, conocimientos legos y conocimientos comunes, entre otros. Además, en sus actividades utilizaron no sólo el pensamiento

convergente, en el que los problemas se resuelven mediante reglas establecidas y razonamientos lógicos, sino también el pensamiento divergente, lateral y emergente, en el que los problemas se abordan respectivamente mediante la aplicación de estrategias que se apartan de las utilizadas habitualmente o de las enseñadas previamente, el reexamen de supuestos y perspectivas básicos y la revelación de posibilidades imprevistas mediante la comparación y la combinación de ideas.

Principio 3: Acoger la participación y la aportación de múltiples actores. El éxito de las estrategias de aprendizaje depende de la participación y las aportaciones de múltiples actores. Desde el principio, EE desarrolló procesos de participación y diálogo entre un conjunto diverso de stakeholders. Hoy en día, las actividades de EE cuentan con la participación de políticos, administradores gubernamentales, responsables políticos, actores de la sociedad civil, académicos, representantes de empresas y empresarios, expertos científicos, técnicos y de otro tipo, y miembros del público - o quizás mejor, de los muchos públicos.

Principio 4: Fomentar el compromiso con métodos multidimensionales Para acoger a múltiples actores, deben crearse métodos multidimensionales de compromiso. EE ha tenido especial éxito en este sentido. En concreto, EE tiene tres componentes centrales: (1) *Gipuzkoa Taldean*, un think tank que centra su trabajo en cuatro áreas (la economía y el empleo del futuro, el cambio climático y la economía verde, el futuro del estado del bienestar y los cuidados, y la nueva cultura política y la gobernanza); (2) *Gipuzkoa Lab*, un espacio de deliberación y experimentación sobre propuestas y proyectos que pretenden abordar cuestiones, retos y problemas de la comunidad; y (3) *centros de referencia y estrategias*, una serie de espacios público-privados y de trabajo social que pretenden fortalecer sectores estratégicos de la provincia. A su vez, cada uno de estos componentes cuenta con numerosos proyectos, programas y actividades que involucran a personas y organizaciones de toda la provincia. Tanto individual como holísticamente, los tres componentes centrales de la EE y sus proyectos asociados forman procesos de aprendizaje paralelos y en serie que apoyan una serie de actividades que van desde colaboraciones interorganizativas más estrechas hasta procesos de participación pública más amplios. Además, algunos de estos procesos están organizados por funcionarios gubernamentales, otros por líderes empresariales o cívicos y otros por la gente corriente.

Principio 5: Tratar a las personas como adultos. A menudo, el gobierno y los procesos participativos que dirige adoptan una postura parroquial respecto a la participación, diseñando procesos que son paternalistas, condescendientes o aplacadores (Nabatchi y Leighninger, 2015). EE no lo hace. Ofrece a las personas el respeto, el reconocimiento y la responsabilidad que merecen como ciudadanos y les proporciona información y opciones, la oportunidad de contar sus historias, un sentimiento de legitimidad política, oportunidades para actuar y experiencias de participación que son agradables, fáciles y convenientes (Nabatchi y Leighninger, 2015). Al hacerlo, ha implicado a las personas de forma significativa y, lo que

quizá sea más importante, de forma que aumenta la probabilidad de que sigan participando a lo largo del tiempo.

Principio 6: Proporcionar un buen proceso. Los problemas tipo nube tienen que ver tanto con cuestiones sociales y políticas como con cuestiones científicas y técnicas. En consecuencia, los procesos deben diseñarse para mejorar las relaciones humanas y las interacciones sociales. Un buen proceso es evidente en cada uno de los tres componentes de EE. Por ejemplo, los diversos programas y actividades del *Gipuzkoa Taldean*, el *Gipuzkoa Lab* y los *centros de referencia* suelen utilizar diálogos facilitados que parten de la deliberación y el compromiso basado en principios, cultivan la motivación compartida y desarrollan la capacidad de acción conjunta (Emerson y Nabatchi, 2015a).

Principio 7: Centrarse en los intereses, no en las posiciones. Las posiciones son lo que quiere una persona o un grupo - son la demanda que se hace o la solución que se ofrece. Los intereses son las necesidades, valores o preocupaciones que subyacen a una posición - son la razón por la que una persona o grupo hace una demanda concreta u ofrece una solución específica (O'Leary y Bingham, 2007). Para cualquier cuestión, las personas suelen tener una sola posición pero muchos intereses, siendo unos intereses más fuertes que otros. Quizá lo más importante es que las personas con posiciones encontradas suelen compartir intereses básicos, que pueden constituir la base de debates constructivos y acciones productivas. Los informes de los líderes de EE sugieren que a través de procesos de compromiso, diálogo, deliberación y planificación de la acción, los grupos han abordado los conflictos inmediatos y han ido más allá de su propio interés para pensar en el bien público más amplio.

Principio 8: Desarrollar teorías del cambio y estrategias de acción. Mediante un buen proceso, es probable que las personas desarrollen objetivos compartidos y acuerden los mecanismos para alcanzarlos. Esto se consigue mediante el desarrollo de una teoría del cambio, que articule las suposiciones sobre lo que podría funcionar para abordar el problema, y las acciones conjuntas necesarias para hacer realidad su propósito y sus objetivos (Emerson y Nabatchi, 2015a). Las teorías del cambio y las estrategias de acción son fundamentales en el *Gipuzkoa Taldean*, el *Gipuzkoa Lab* y los *centros de referencia*. En cada uno de estos componentes, los grupos utilizan un proceso de "investigación-acción" en el que aprenden sobre un problema, construyen conocimiento y comprensión, generan soluciones, implementan acciones y luego evalúan los resultados para poder revisarlos, modificarlos o adaptarlos según sea necesario.

Principio 9: Reformular el "fracaso" como una "oportunidad de aprendizaje". Desde sus inicios en 2007 (y a pesar de un paréntesis de 2011 a 2015), EE ha intentado muchos cambios de gobernanza mediante la aplicación de nuevos procesos, programas y políticas. No todos han funcionado. Sin embargo, a través del proceso de intentarlo, los actores de EE han llegado a comprender que el hecho de que algo no haya funcionado no significa que haya sido una pérdida de tiempo. De hecho, un principio básico (aunque quizá tácito) de EE es la idea de fracasar ha-

cia adelante, es decir, aprender de lo que funcionó y de lo que no funcionó para introducir mejoras, adaptarse y volver a intentarlo. Tener presente el objetivo más amplio -crear herramientas que informen sobre la gobernanza y mejoren la acción pública- ha dado a EE la oportunidad de aprender del fracaso.

Principio 10: Fomentar la creatividad, la innovación y la experimentación. Cada uno de estos diez principios habla de la necesidad de hacer las cosas de forma diferente, y hacer las cosas de forma diferente significa estar abierto a expresiones creativas, ideas innovadoras y actividades experimentales. EE reconoció, desde el principio, que estas son las herramientas para generar avances en los problemas tipo nube. Así, la creatividad, la innovación y la experimentación se incorporaron a la visión de EE y han generado ideas sorprendentes y poderosas que han hecho avanzar a la provincia hacia una gobernanza sustantiva, significativa y con impacto.

Cada uno de estos diez principios y las ilustraciones de EE que los acompañan merecen mucha más atención, no sólo porque los actores implicados en EE -desde la cúpula del gobierno hasta su primera línea y desde los líderes empresariales y cívicos hasta los ciudadanos de a pie- han trabajado duro y durante mucho tiempo para hacer realidad el cambio, sino también porque las comunidades y los gobiernos de todo el mundo podrían aprender mucho de sus esfuerzos. De hecho, como marco de gobernanza colaborativa para aprender y actuar, EE arroja luz sobre enfoques prácticos para abordar los problemas de la nube y muchos otros retos de la gobernanza moderna.

Comentario 2

El reto de combinar legitimidad y eficacia al construir una gobernanza colaborativa

LUIS F. AGUILAR, *Investigador nacional emérito, México*

El centro de atención del texto es la eficacia de la gobernanza colaborativa, que implica su legitimidad y la refuerza también, aumentando la confianza de los ciudadanos en la capacidad de los gobiernos democráticos para dirigir y liderar. El conocimiento es la condición esencial de la eficacia, lo que implica datos, conceptos correctos, hipótesis causales comprobadas, cálculo correcto de efectos y costes, y evaluación. Dado que la gobernanza colaborativa es el producto del diálogo y el consenso entre actores públicos, privados y sociales, se requieren reglas cognitivas y de ética del discurso que son fundamentales para hacer viables y eficaces sus objetos, acciones y plazos. En la sección final de este comentario se propone una agenda relativa a la eficacia.

1. El supuesto

El origen y la importancia de la gobernanza colaborativa se explican desde un punto de vista teórico por tres hechos entrelazados de la sociedad contemporánea: *la complejidad, la insuficiencia y la interdependencia*. En efecto, los asuntos, proyectos y problemas sociales más importantes de la actualidad son complejos en cuanto a su composición, causalidad y conjunto de conexiones, lo que hace prácticamente imposible que un solo agente, público o privado -ya sea una institución pública, una sociedad de mercado o una organización social- disponga de los recursos cognitivos, financieros, tecnológicos y de poder para comprender y gestionar plenamente la variedad de componentes, dimensiones, cadenas causales, desarrollos y entramado de relaciones. Los agentes independientes de la sociedad contemporánea determinan libremente sus objetivos, pero al mismo tiempo son interdependientes, ya que no poseen recursos suficientes para definir adecuadamente la composición de sus objetivos y proyectos individuales y comunitarios, y para llevarlos a cabo con éxito.

Esta insuficiencia performativa mueve a los agentes independientes a establecer relaciones con personas que disponen de los recursos que necesitan, a intercambiar y combinar recursos, a colaborar, a asociarse. *La complejidad, la insuficiencia y la interdependencia* en el ámbito público son las causas profundas del origen y la importancia de la gobernanza colaborativa intergubernamental y público-privada-social (multiactores y multinivel) para gestionar los complejos problemas, cuestiones, objetivos y empresas actuales.

A pesar de sus importantes poderes y activos, los gobiernos democráticos no disponen de suficientes recursos financieros, cognitivos, tecnológicos o humanos

para dirigir sus sociedades, resolver problemas críticos y alcanzar los valiosos objetivos sociales que se proponen. Tampoco disponen, en algunos países o en cuestiones y circunstancias concretas, de los recursos políticos y morales de confianza y credibilidad social. Los gobiernos entienden que necesitan los recursos, activos, competencias y dotaciones de otros estados, gobiernos, corporaciones económicas, organizaciones sociales y servicios de inteligencia, y por ello deciden interactuar con ellos para construir acuerdos sobre objetivos sociales y políticas públicas y acceder a los recursos que los hagan viables. Aunque esta condición normal del gobierno está muy bien reconocida, la cultura política de varias sociedades dificulta la gobernanza pública colaborativa.

En *Etorkizuna Eraikiz*, como en experiencias similares, la razón principal por la que los gobiernos y los ciudadanos deciden unirse, ser socios, colaborar, es el reconocimiento de su *insuficiencia* para controlar o resolver por sí mismos los problemas de la vida individual, organizativa y comunitaria, así como el reconocimiento de que las relaciones de *interdependencia* mutua con otros agentes son necesarias para alcanzar los objetivos que les importan y, en consecuencia, toman la decisión racional de intercambiar información, combinar recursos y trabajar juntos.

El impulso que motiva a *Etorkizuna Eraikiz* a diferenciarse de la gobernanza jerárquica tradicional es, en mi opinión, el reconocimiento honesto, implícito o explícito, por parte del Gobierno Foral de Gipuzkoa de que es, por sí mismo, con sus propias ideas, preferencias, recursos y medios, limitado, insuficiente, para conducir a las comunidades y sectores de la sociedad guipuzcoana hacia unas condiciones de trabajo seguras y de existencia saludable en un entorno internacional y nacional cambiante. Y existe, al mismo tiempo, la apreciación de que los recursos de los que carece el gobierno sí están disponibles entre las corporaciones guipuzcoanas y/o vascas, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, las universidades, los barrios, las iglesias, las familias, etc. El Gobierno Foral de Gipuzkoa reconoció que el diálogo con todos estos actores, aunque difieran en sus creencias y preferencias, es crucial para construir acuerdos sobre el futuro social relevante de Gipuzkoa y sobre las acciones para alcanzarlo.

2. La cuestión

La gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz* ha contribuido significativamente a recuperar la legitimidad de los gobiernos democráticos, el valor de la vida pública y la importancia de la propia política, superando los años de desinterés público y desafección política de numerosos ciudadanos, escépticos ante la competencia, credibilidad y fiabilidad de los políticos y de los órganos administrativos y legislativos. Sin embargo, la preocupación social ha cambiado, y no sólo en la provincia de Gipuzkoa. Entre los ciudadanos se ha pasado de la preocupación por la legitimidad del gobierno a la preocupación por la eficacia del gobierno legítimo. La democracia de resultados importa, y los valores, las instituciones y el discurso no son suficientes. Esa es la cuestión: ¿es la gobernanza colaborativa más eficaz,

más rentable, que las políticas públicas aplicadas por el pasado enfoque jerárquico de la Diputación Foral de Gipuzkoa? ¿Qué propiedades y elementos esenciales son la fuente de la eficacia y la utilidad social de la actuación de la gobernanza colaborativa?

La *legitimidad* y la *eficacia* son dos propiedades esenciales de la gobernanza democrática, pero se desarrollan bajo lógicas de acción y “racionalidades” diferentes. Mientras que la legitimidad política de la gobernanza se refiere al valor y al orden normativo del Estado, la eficacia de la gobernanza se refiere al sistema social cognitivo de la ciencia y la tecnología y a las “mejores prácticas” que demuestran ser eficientes y eficaces a la hora de hacer frente a algunos problemas sociales.

La *legitimidad* y la *eficacia* se complementan, pero no se incluyen mutuamente, ya que la eficacia gubernamental implica legitimidad, pero la legitimidad no implica eficacia. Sin duda, la legitimidad es una condición fundamental de la eficacia, ya que los gobernantes ilegales, por su cargo o por sus actos, están condenados a ser cuestionados y rechazados por las sociedades que coexisten y progresan bajo el imperio de la ley. En consecuencia, la ilegalidad no otorgará a las autoridades la autoridad para gobernar y los ciudadanos no se sentirán obligados a obedecer sus mandatos y políticas. Sin embargo, un gobierno no tiene capacidad para gobernar una sociedad por la mera legitimidad de su cargo y su actuación, aunque el jefe del gobierno sea objeto de un apoyo electoral masivo o de una coalición política fuerte. Gobernar una sociedad, dirigir una sociedad, tiene una lógica de acción diferente. La gobernanza es una *acción performativa*, una acción para obtener resultados sociales, para producir los objetivos sociales previstos con menores costes y mayores beneficios. Por lo tanto, la gobernanza se configura como una acción *racional*, centrada en objetivos claros y bien ordenados, y además factible. Para ser performativa, la gobernanza de los gobiernos legítimos debe basarse en datos sobre las cuestiones sociales, en el conocimiento de la composición, las causas y las relaciones de estas últimas, en tecnologías procesables, en competencias financieras, en la gestión del rendimiento y en la capacidad de dialogar con sus ciudadanos y negociar compromisos con sus oponentes.

3. La respuesta

El *conocimiento* es la condición esencial de la eficacia de la gobernanza, apoyada en la suposición y/o la evidencia de que algunos hechos sociales conducen regularmente a algunas acciones en el mundo natural, en el sistema social y en las interacciones entre la sociedad y la naturaleza. Conjeturar, buscar, descubrir, probar las relaciones causa-efecto es la actividad humana del conocimiento. *Eficacia-Causalidad-Conocimiento* son condiciones necesarias entrelazadas. La gobernanza colaborativa no es más que una buena intención y un compromiso extraordinario, a menos que la decisión conjunta sobre el contenido de la gobernanza, tomada por los interlocutores públicos, privados y sociales, esté respaldada por datos contrastados, una definición lógica y empíricamente correcta de los problemas sociales,

unas relaciones causa-efecto probadas y unas estimaciones precisas de los efectos, los costes y la escala temporal del proceso de causalidad.

Sin embargo, la gobernanza colaborativa es distintivamente un proceso y un resultado del diálogo entre una serie de actores, líderes políticos y técnicos, y stakeholders de la sociedad organizada, que difieren en sus creencias, puntos de vista y preferencias, y que implica exposiciones y objeciones críticas, preguntas y explicaciones, datos y opiniones, dudas y elucidaciones. Este diálogo es el rasgo distintivo del modelo de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz*. La deliberación, la proposición, la puesta en práctica, la experimentación y el aprendizaje sobre las actividades y los contenidos de las decisiones de gobernanza colaborativa (proyectos estratégicos, programas, servicios, organizaciones) son resultados de un diálogo sistémico innovador, alentado y apoyado por organizaciones multiactor establecidas y comprometidas (es decir, el Think Tank de EE, el *Gipuzkoa Lab*, los *centros de referencia de EE*), que impulsan y coordinan diferentes formas y temas de diálogo a través de métodos de investigación-acción.

Este diálogo entre los stakeholders allana regularmente el camino para alcanzar un entendimiento equilibrado y un acuerdo sobre la elección de las prioridades de gobernanza, los objetivos, las acciones, los proyectos, los actores, los plazos y los costes. Pero el diálogo también puede tensar y complicar el debate cuando se abordan cuestiones controvertidas en circunstancias críticas, rompiendo cualquier interés en seguir participando (altos “costes de transacción”) e impidiendo una decisión conjunta. Por lo tanto, las *reglas básicas del diálogo*, las *reglas cognitivas* y las *reglas éticas* del discurso son esenciales para gestionar las diferencias y divergencias intelectuales, morales y políticas durante el debate y para crear una atmósfera de confianza que permita la comunicación, el entendimiento y el acuerdo sobre los objetivos y las acciones de gobernanza. Dado que el curso del intercambio y del debate no puede planificarse completamente de antemano, las reglas éticas y cognitivas deben enunciarse como principios, como directrices para la conversación, lejos de reglamentos escritos meticulosos y fijos.

Las reglas éticas del discurso, sobre todo en el ámbito del discurso público, son fundamentales para garantizar el acceso equitativo de los ciudadanos a la deliberación pública, controlar las falsedades e impedir las asimetrías, las desigualdades discriminatorias, las exclusiones y los juegos y maniobras desleales de poder durante la conversación, permitiendo el respeto y la confianza entre los participantes y favoreciendo el acuerdo sobre el contenido de la gobernanza. Pero además, es necesario elaborar y acordar *normas de corrección cognitiva*, ya que la eficacia de la gobernanza descansa en conceptos, argumentos, análisis, explicaciones y estimaciones lógicas y empíricas sólidas; estas son cruciales para evitar conceptos incorrectos, suposiciones causales erróneas, opiniones sesgadas, críticas inverificables y posiciones dogmáticas insostenibles.

La elección de objetivos factibles y de acciones eficaces para la gobernanza debe basarse en datos objetivos, hipótesis causales comprobadas, encuestas exactas, cálculos precisos de costes y efectos, análisis de costes y beneficios y medicio-

nes de resultados, apoyados en los resultados de las ciencias sociales y naturales y en los sistemas tecnológicos, ya que la producción, la calidad y la comprobación de los conocimientos actuales van unidas a los sistemas tecnológicos digitales, a sus algoritmos subyacentes y a los avances de la inteligencia artificial. Por lo tanto, la *gestión del conocimiento* es necesaria para apoyar y ayudar al “conocimiento tácito” de la mayoría de los ciudadanos sobre sus propios asuntos y para recurrir al “conocimiento explícito” de los expertos e investigadores.

Los elementos institucionales, políticos, culturales y socioeconómicos son indudablemente factores de eficacia de la gobernanza, pero el factor decisivo es el conocimiento. Los objetivos no pueden alcanzarse, los problemas no pueden resolverse, las oportunidades no pueden aprovecharse, las inversiones son inviables y los escenarios de futuro desafiantes son inviables si el gobierno y la sociedad no disponen de datos, o disponen de datos parciales o sesgados, sobre los hechos sociales, definiciones inexactas de su composición y relaciones, suposiciones causales erróneas y una idea pobre de las opciones capaces de producir los bienes y servicios previstos y de hacer productivas las inversiones y factibles los escenarios de futuro del bienestar social.

El sistema social del conocimiento dispone de información y conocimientos sólidos sobre muchas cuestiones públicas, pero no sobre todas. Muchas decisiones públicas se toman en condiciones de “incertidumbre”, bajo una “racionalidad limitada”. Este es un tema que merece una cuidadosa elaboración. En condiciones de información y conocimiento limitados sobre las cuestiones públicas, las decisiones públicas no pueden ser sino relativamente eficaces, o eficaces hasta cierto punto, por lo que los gobiernos están llamados a informar, explicar y justificar ante los ciudadanos las decisiones, así como la posterior calidad y alcance limitados de los productos, resultados e impactos.

4. La agenda

El modelo de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz* comprende las siguientes actividades de diálogo y acuerdo, que deben mantenerse, perfeccionarse, reforzarse y regularse:

- Orden claro de las preferencias, objetivos y prioridades sobre los asuntos públicos a gobernar (por ejemplo, problemas sociales a controlar o resolver, oportunidades a aprovechar, condiciones de vida injustas a eliminar). Deben evitarse *las ambigüedades y la confusión* en la elección de los objetivos, ya que condenan al gobierno al fracaso.
- Definición clara de los componentes y propiedades específicos de las situaciones sociales consideradas como problemas y de los componentes y propiedades específicos de las situaciones sociales declaradas como objetivos a alcanzar (por ejemplo, control y solución de los problemas y necesidades sociales, creación de condiciones de vida seguras y satisfactorias), esbozando al mismo tiempo sus características empíricas observables y mensurables.

- Definición clara de los componentes y propiedades de las acciones causales para lograr las situaciones sociales de gobernanza previstas, esbozando sus características empíricas observables y mensurables. En condiciones de *incertidumbre*, la elección de acciones incrementales o experimentales es una opción racional.
- Datos constatables y mensurables sobre los atributos de las situaciones sociales (problemas, objetivos, asuntos, oportunidades, características sociodemográficas y tendencias sociales) que son objeto del interés de los stakeholders y de la gobernanza pública.
- Hipótesis causales comprobadas sobre el proceso de causalidad, que respalden las decisiones para llevar a cabo los objetivos de gobernanza previstos.
- Utilización de sistemas tecnológicos de información, que permitan la producción, el análisis y el almacenamiento de datos abiertos, la transparencia y la trazabilidad del proceso de toma de decisiones, así como del proceso de causalidad.
- Información clara sobre el perfil de los ciudadanos que participan en la toma de decisiones de la gobernanza, así como sobre sus competencias, recursos, grado de implicación, reputación social y experiencia en cuestiones sociales.
- Evaluación permanente del proceso de gobernanza, centrándose en la solidez lógica y empírica de sus presupuestos, datos, conceptos, procesos causales, acciones, productos, resultados y costes, y en la utilización de sus resultados para innovar en lo que respecta a la toma de decisiones de gobernanza en colaboración.
- Apertura y transparencia de la toma de decisiones de gobernanza, que abarque la fase previa a la decisión de deliberación conjunta y la fase posterior a la decisión de comunicación, aplicación y experimentación de las decisiones.
- Liderazgo y gestión claros, a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones de gobernanza colaborativa, subrayando la gestión del conocimiento.
- Reglas de diálogo y normas éticas y cognitivas claras y consensuadas.

Comentario 3

Antecedentes históricos en Euskadi del capital social diverso como condición previa para la gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz*

PETER LOGE, *Escuela de Medios de Comunicación y Asuntos Públicos, Universidad George Washington, EE.UU.*

La nueva *Etorkizuna Eraikiz* tiene éxito en parte porque, en el fondo, es muy antigua. Tejer lo nuevo con el hilo de lo viejo es algo de lo que pueden aprender los líderes de otros lugares.

Una forma de ver una nación o un pueblo es como una historia de sí misma. Como dice Ben Rhodes (2022), “[t]oda nación es una historia. Casi nunca es sencilla, y el significado de la historia suele ser controvertido. La propia identidad nacional depende de cómo contemos la historia: sobre nuestro pasado, nuestro presente y nuestro futuro”. Las historias que nos contamos unos a otros sobre de dónde venimos y quiénes somos nos definen como naciones y como personas. Como escribe McGee (1975), “[l]os pueblos *son* los mitos sociales y políticos que aceptan” (p. 247).

Estas historias o mitos pueden ser especialmente importantes cuando una sociedad se enfrenta a desafíos. Las amenazas económicas, políticas y sociales pueden llevar a proponer nuevas soluciones. Los defensores y los líderes pueden decir que un nuevo momento requiere nuevos enfoques audaces. Pero en tiempos de incertidumbre, puede que los votantes no quieran nuevas ideas: ante el caos o la confusión, la gente tiende a buscar lo seguro y familiar. Las ideas nuevas que tienen más éxito son las que se basan en las tradiciones culturales y la memoria social (Weaver, 1953); lo nuevo como extensión de lo familiar.

Un artículo de próxima publicación sobre la identidad vasca sostiene que la centralidad de la comunidad es un rasgo definitorio de lo que muchos vascos dicen que significa ser vasco; el compromiso con la comunidad es un tema recurrente en el relato que los vascos hacen de sí mismos (Loge y Caballero, de próxima publicación 2023). Este relato no carece de mérito. Al explicar el éxito económico de Euskadi, Sebastián Royo (2009) escribe que “la sociedad civil es fuerte, está articulada y bien organizada en Euskadi” (p. 17). Un resultado de esta fortaleza es que “Euskadi ha tenido especial éxito a la hora de forjar nuevas instituciones sostenibles y redes interempresariales allí donde faltaba la necesidad de cooperación y el desarrollo de capacidades para responder a los problemas de acción colectiva” (Royo, 2009, p. 2). Royo y otros que escriben sobre los vascos señalan que este enfoque en la toma de decisiones colectiva y la cooperación tiene sus raíces en los antiguos fueros vascos. Como escribió un politólogo en 1893, “[s]on los fueros de los vascos los que han desempeñado el papel más importante en la historia como cartas de libertad” (Strong, 1893, p. 318). Los vascos y los académicos vascos le dirán que los propios fueros surgieron de tradiciones vascas aún más antiguas.

Desde este punto de vista, lo nuevo funciona porque se basa en lo antiguo. Uno de los principales expertos en *Etorkizuna Eraikiz*, Xabier Barandiarán, escribe que una de las razones por las que *Etorkizuna Eraikiz* funciona es que es coherente con las tradiciones y los valores de Gipuzkoa, y ayuda a reforzar la democracia, la confianza y el valor público (Barandiarán, 2022, p. 10). *Etorkizuna Eraikiz*, al igual que Mondragón (un proyecto empresarial cooperativo lanzado en 1956, Whyte y Whyte, 2014), tiene éxito porque es un “viejo pozo del que mana agua nueva”. (Loge y Caballero, de próxima publicación, 2023), y la frase parece adecuada también en este caso. Algunos autores sugieren que el compromiso cultural con la comunidad es una de las razones del éxito de la gastronomía vasca (Minder, 2016; Rodríguez, 2016). *Etorkizuna Eraikiz* encaja en un relato de la historia vasca; es el siguiente capítulo lógico del larguísimo libro de los vascos.

Las raíces de *Etorkizuna Eraikiz* son profundas en el suelo vasco, pero no crecieron solas. Los funcionarios guipuzcoanos desarrollaron el modelo y convencieron a la gente de que era una buena idea. Para que la idea continúe, los guipuzcoanos tienen que estar de acuerdo en que la provincia siga invirtiendo en ella. Una forma de defender *Etorkizuna Eraikiz* es recordar a la gente que lo nuevo es una tradición antigua que se encuentra con un momento moderno. Si lo nuevo rima con lo antiguo, es más probable que continúe. En este caso, el objetivo es hacer de *Etorkizuna Eraikiz* una prolongación lógica de lo que fueron los vascos, una característica definitoria de lo que son y, por tanto, de lo que serán.

A primera vista, este análisis puede presentar una hoja de ruta para los dirigentes de Gipuzkoa y Euskadi, pero no parece ofrecer mucho a otras regiones o países. Si *Etorkizuna Eraikiz* es únicamente vasco, no hay mucho que otros puedan aplicar a sus situaciones. El modelo puede parecer el de una especie rara de ave que sólo vive en una isla remota y que no ha logrado reproducirse en los zoológicos.

Tal sería el caso si la historia de la comunidad primero fuera la única que pudiera contarse de los vascos, si ningún otro pueblo pudiera contar una historia similar y si fuera la única historia que funcionara. Por supuesto, puede que ninguna de esas cosas sea cierta.

La lección para otras naciones no es trasladarse a San Sebastián, por muy tentador que pueda resultar. En su lugar, los que quieran aprender de esta aplicación de la gobernanza colaborativa deberían construir algo como *Etorkizuna Eraikiz* que se ajuste a una narrativa local, y explicar el modelo en el contexto de la narrativa. Casi todas las sociedades tienen una historia de unión para responder a las dificultades o para garantizar que una marea creciente levante todos los barcos. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, “[l]a colaboración eficaz se consigue utilizando los procesos de toma de decisiones correctos (*Tikanga*), a través de una mayor comprensión y apreciación de los valores maoríes que pueden apoyarse en una variedad de herramientas de evaluación basadas en el kaupapa maorí” (Harmsworth, Awatere, Robb y Landcare Research, 2015, p. 1). En Estados Unidos, los responsables políticos podrían inspirarse en historias de iniciativa empresarial y de comunidades que se unen para reconstruir tras las catástrofes.

Etorkizuna Eraikiz funciona en Gipuzkoa porque es una nueva visión de una vieja historia vasca. La lección para los guipuzcoanos es mantener lo nuevo anclado en lo viejo. La lección para los que buscan aprender de Gipuzkoa es encontrar un pozo cultural o social similar del que sacar agua nueva.

Comentario 4

La gobernanza colaborativa como el jazz: Tres propuestas

ADIL NAJAM, *Escuela Frederick S. Pardee de Estudios Globales, Universidad de Boston, EE.UU.*

Etorkizuna Eraikiz debe entenderse como un gran experimento de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en el País Vasco español, para “cambiar la forma de hacer política”. De hecho, uno de sus cinco objetivos estratégicos es nada menos que “reinventar el Gobierno de Gipuzkoa abriendo cauces ágiles de participación ciudadana, colaboración multiagente y transparencia” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2022).

Incluso descartando esta proclamación política altisonante, hay al menos dos dimensiones dignas de mención de *Etorkizuna Eraikiz* (“Construyendo el futuro” en español) -ambas identificadas por mis colegas autores en este libro- que hacen que este experimento esté maduro para el análisis académico. En primer lugar, como señala Sørensen (este libro), la experiencia guipuzcoana es inusual no sólo por implicar a políticos de alto nivel, sino por haber sido iniciada y promovida por la dirección política, en particular por Markel Olano, Diputado General de la Diputación Foral de Gipuzkoa. En segundo lugar, *Etorkizuna Eraikiz* es excepcional en el sentido de que no es una excepción periférica sino una norma dentro de la configuración actual del gobierno de Gipuzkoa. Y lo que es más importante, a efectos de análisis, podemos observar y estudiar un amplio y variado conjunto de “estructuras organizativas y vías institucionalizadas” que operan como una “red de redes” dentro de la autoridad gubernamental (Ospina, este libro).

Por preliminares que sean mis propias observaciones -basadas en entrevistas y presentaciones de dirigentes seleccionados de *Etorkizuna Eraikiz*, revisión de documentos y algunas visitas sobre el terreno-, son lo suficientemente ricas como para formular las siguientes tres proposiciones provisionales que merecerían ser puestas a prueba por futuros estudiosos a medida que *Etorkizuna Eraikiz*, y otros experimentos similares, evolucionen con el tiempo.

1. **Proposición 1: La gobernanza colaborativa se entiende mejor como jazz, no como una sinfonía**

La gobernanza, y desde luego los procesos políticos, se describen a veces como una máquina (Hjern y Hull, 1982; Najam, 1995; Peters *et al.*, 2022): un conjunto de procesos, actores, estructuras, reglas y normas definidos que interactúan siguiendo vías bastante bien definidas (a menudo secuenciales) para crear coherencia organizativa. Incluso los modelos alternativos tienden en su mayoría a mantener el objetivo del “orden” y tratan de sustituir un conjunto de actores, estructuras, reglas, etc., por otro (Najam *et al.*, 2006). Para utilizar una metáfora diferente,

estos modelos tienden a considerar la gobernanza como una sinfonía: un conjunto definido de stakeholders que trabajan por un objetivo común, a partir de un conjunto común de notas, o guion.

La experiencia de *Etorkizuna Eraikiz* nos presenta una concepción diferente de la gobernanza colaborativa: como el jazz: trabajando hacia un conjunto de objetivos comunes, pero no a partir de un conjunto común de notas, o guion. Esto se asemeja a las ideas de “gobernanza improvisada”, que también utiliza a veces la metáfora del jazz (Bastien y Hostager, 1988; Hartog, 2015). Sin embargo, en nuestro caso, el jazz no es sólo una opción, sino un requisito previo para la eficacia. También es, no sólo un “estilo diferente” de gobernanza, sino una gobernanza con diferentes -y un conjunto ampliado de- actores. Como señalaremos enseguida, se trata de una condición necesaria para la evolución de la gobernanza hacia nuevas complejidades colaborativas.

Este cambio de metáfora puede tener consecuencias. Los académicos, como debe ser, tienden a estudiar la gobernanza *post facto* y *de facto*. De ahí que nuestra tendencia natural sea buscar la estructura y la organización, y desconfiar cuando alguna de ellas es débil o temperamental. Los políticos y los profesionales, como en este caso guipuzcoano, cuyo objetivo es la aplicación y el impacto no se enfrentan a tales compulsiones. Al igual que Eduardo Chillida (famoso escultor vasco, 1924-2002) imaginando sus esculturas, no les asusta la contradicción, ni les asusta el desorden. Esta intrepidez - esta capacidad de abrazar el jazz, y con él la contradicción institucional e incluso el desorden - bien puede ser una condición para una gobernanza colaborativa significativa.

2. Proposición 2: Más allá de la representación, la gobernanza colaborativa puede diseñarse para mejorar la eficacia del gobierno

La representación es a menudo, y con razón, uno de los principales impulsores de la gobernanza colectiva (Rich y Moberg, 2015; Steelman *et al.*, 2021; Peters *et al.*, 2022). De hecho, dado que se considera que la forma sigue a la función, es por ello que el análisis de los stakeholders es tan importante en el estudio de la gobernanza colaborativa y la amplitud y profundidad de la inclusión de los stakeholders se encuentra entre las primeras cuestiones a las que se enfrenta cualquier análisis de este tipo. Así debería ser, y es, también en Gipuzkoa.

Sin embargo, en el caso de *Etorkizuna Eraikiz*, la búsqueda de una aplicación eficaz, un impacto identificable y la innovación política no se consideran simplemente como “beneficios colaterales” de la colaboración, sino como objetivos definitorios integrados en los diez compromisos esbozados desde el principio de la empresa. Esto puede explicarse en parte por el hecho de que este experimento no sólo implica al liderazgo político, sino que está diseñado por él. No es de extrañar, pues, que el “problema” que *Etorkizuna Eraikiz* se propone “resolver” no sea sólo el de “forzar la representatividad institucional”, sino incluso antes el de estar “mejor

situados en [...] la carrera por el bienestar social” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2022). La apuesta por la colectividad no sólo procede de la inclusión democrática (es decir, de la “buena” gobernanza), sino también de la innovación y del impacto (gobierno “eficaz”).

La elevación de este objetivo político muy práctico de mejorar la eficacia del gobierno no debería sorprender dada la estructura y los antecedentes de *Etorkizuna Eraikiz*. Y lo que es más importante, conduce a la proposición de que lo que a veces se considera un beneficio colateral bienvenido de la gobernanza colaborativa puede ser un objetivo de diseño principal de la gobernanza colaborativa. Esta búsqueda prioritaria del impacto gubernamental y de la innovación política es más evidente en la estructura del modelo de *Etorkizuna Eraikiz*, que se basa en dos grandes espacios (*Gipuzkoa Taldean* y *Gipuzkoa Lab*) y un enlace organizado (*Proiektuen Bulegoa*). A este respecto, los diseñadores de *Etorkizuna Eraikiz* son muy claros: “[Nuestro] propósito es trabajar colectivamente para detectar los retos de futuro a los que se enfrenta la provincia de Gipuzkoa, diseñar los mejores medios para afrontarlos, experimentar las posibles respuestas en entornos reales con la colaboración de distintos agentes y aplicar los resultados en las políticas públicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2022).

3. Proposición 3: Cambiar la lógica de la gobernanza colaborativa podría cambiar la democracia

Por absurda que pueda sonar esta proposición, pretende ser una celebración provocativa de la gobernanza colaborativa tal y como se encarna en las ideas de *Etorkizuna Eraikiz*, y no un presagio ominoso. Evidentemente, la idea de la gobernanza colaborativa y su lugar dentro de la evolución democrática ha ido evolucionando por sí misma (Ansell y Gash, 2008; Bang y Dryberg, 2000; Morse, 2011). Sin embargo, la gobernanza colaborativa sigue considerándose a menudo como un aditivo necesario, pero no esencial, a los procesos de la democracia y la gobernanza democrática: Un “apaño” que puede llenar el vacío de la voz no representada; un “esquema” para incorporar a los stakeholders ignorados; una “solución” a la erosionada legitimidad de la gobernanza. En estos tiempos de desafección ciudadana, experimentos como *Etorkizuna Eraikiz* pueden estar sugiriendo que la gobernanza colaborativa no es sólo una mejora, sino una evolución real de la democracia, una evolución que responde a las propias necesidades ciudadanas insatisfechas que, de otro modo, estarían provocando desconfianza y desdén hacia el gobierno (Fukuyama, 2015).

Concebiblemente, si el descontento con una gobernanza cada vez más distante, tediosa, mecanicista y procedimental es lo que está llevando a los ciudadanos de todo el mundo hacia el autoritarismo populista, entonces quizá una respuesta evolutiva debería ser hacer que la gobernanza fuera menos distante, menos tedio-

sa, menos mecanicista y menos procedimental, es decir, mucho más colectiva, un poco más parecida al jazz.

Tomando al pie de la letra la proclamación de los diseñadores de *Etorkizuna Eraikiz* de que el suyo es nada menos que un intento de cambiar la “cultura política” de la provincia, la pregunta obvia que cabe hacerse es: ¿por qué? Una posible respuesta está incluida en nuestra segunda proposición anterior: es para mejorar el impacto y la eficacia de las políticas. Una segunda respuesta posible es aún más grandiosa, pero también más sorprendente: para crear una democracia mejor. Si nos permitimos la libertad de jugar un poco más con esta idea, podemos concebir una vía evolutiva para la democracia en la práctica en la que el derecho de voto ciudadano, una vez alcanzado, desencadenó una demanda de mayor voz ciudadana, especialmente para los “afectados por las políticas” (es decir, los primeros experimentos de gobernanza colaborativa) y ahora está -ayudado por la aparición de nuevas tecnologías de participación y un empoderamiento individual galopante- evolucionando hacia un clamor por la participación ciudadana en la política, no sólo en la “elaboración de políticas” (a través del voto y la voz) sino también en la “aplicación de políticas”.

En una concepción así, la lógica ampliada de la gobernanza colaborativa imaginaría a una ciudadanía que ya no se contenta con “elegir” periódicamente quién hace la política, ni con tener “voz” en lo que debería ser la política, sino que exige la oportunidad de meterse de lleno en el embrollo de concebir y actualizar la aplicación de la política. Una ciudadana así ya no se conforma con ser espectadora de una sinfonía, sino que busca saltar a la orquesta de jazz, formar parte de la propia música. Está claro que está surgiendo una ciudadanía así, sobre todo entre los jóvenes, y no sólo en Gipuzkoa.

4. Unas palabras finales

Inspirado en la audaz ambición de la propia *Etorkizuna Eraikiz*, este ensayo se ha arriesgado deliberadamente a ser ciertamente ambicioso y posiblemente audaz. No es -porque no puede serlo- una evaluación del experimento guipuzcoano. Es, en cambio, una reflexión sobre lo que podría derivarse de este experimento. Presenta una perspectiva sobre cómo ver la gobernanza colaborativa, es decir, el jazz, y también tres audaces proposiciones que se inspiran en la revisión de esta experiencia pero que exigen mucha más investigación antes de poder convertirse en algo más que proposiciones.

Uno espera que la trayectoria futura de la propia *Etorkizuna Eraikiz*, pero también de otros innumerables experimentos en todo el mundo, proporcione el espacio y las pruebas para tales investigaciones. Mientras tanto, le deseamos lo mejor a *Etorkizuna Eraikiz*. Que sus audaces ambiciones sigan haciéndose realidad.

PARTE II

DIMENSIONES RELACIONALES PARA APRENDER Y COMUNICAR SOBRE UNA CULTURA DE GOBERNANZA COLABORATIVA

Capítulo 5

Experimentación activa a través de la investigación de acción: La experiencia del *Etorkizuna Eraikiz* Think Tank

ANDONI EIZAGIRRE, Mondragon Unibertsitatea

MIREN LARREA, Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, Universidad de Deusto

FERNANDO TAPIA, Universidad del País Vasco, UPV/EHU

1. Introducción

La dirección política de *Etorkizuna Eraikiz* ha dicho a menudo que el *cómo* se hacen las cosas es tan importante como el *qué* se hace. Este énfasis en el *cómo* ha planteado la necesidad de seguir explorando la dimensión metodológica de la forma en que se construye una nueva cultura política a través de la gobernanza colaborativa. Para satisfacer esta necesidad, se ha incluido la experimentación activa como parte central de *Etorkizuna Eraikiz*. Esto se evidencia no sólo en el *Gipuzkoa Lab*, dentro del cual se enmarcan los proyectos experimentales de *Etorkizuna Eraikiz*, sino en la iniciativa de forma más amplia.

El concepto de experimentación activa fue popularizado por Kolb (2015), quien lo definió como parte del proceso de formación experiencial. Kolb considera el formación experiencial en términos de ciclos de cuatro fases que superan gradualmente dos dualidades: 1) la dualidad acción/reflexión y 2) la dualidad experiencia y abstracción de esa experiencia. En este enfoque, el proceso de comprensión de una experiencia comienza con la vivencia de una fase vinculada a la propia experiencia. A continuación, se construye su conceptualización abstracta. Al mismo tiempo, para transformar la experiencia, primero se realiza una observación reflexiva, seguida de una experimentación activa. Como una espiral, el aprendizaje se produce cuando estas cuatro fases se repiten sucesivamente.

Etorkizuna Eraikiz ha integrado la experimentación activa de diferentes maneras. Una de ellas es la investigación-acción, que Kolb (2015, p. 10) denomina “un enfoque útil para las intervenciones de cambio planificado en pequeños grupos y grandes organizaciones complejas y sistemas comunitarios”.

La investigación-acción no debe considerarse como una metodología única, sino más bien como un paraguas que engloba diferentes enfoques. De ellos, *Etorkizuna Eraikiz* ha utilizado dos. Para la transformación interna de la Diputación

Foral de Gipuzkoa (DFG), ha aplicado metodologías de aprendizaje en la acción (Murphy & Canel, 2020), que se describen en este libro en relación con la iniciativa *Ekin ez Ikasi* (“Aprender haciendo”) con personal de la DFG. Con el fin de desarrollar una gobernanza colaborativa con otros stakeholders de la provincia de Gipuzkoa, en 2009 el La Diputación Foral optó por la *investigación-acción para el desarrollo territorial* (IADT). El término, acuñado por Karlsen & Larrea (2014), hace referencia a un enfoque específico de la investigación-acción que surgió entre 2008 y 2011 a través de la colaboración internacional en proyectos de investigación-acción desarrollados simultáneamente en Euskadi, Agder (Noruega) y Rafaela (Santa Fe, Argentina). La IADT es una de las metodologías utilizadas para el desarrollo de *Etorkizuna Eraikiz*. Actualmente se aplica en el Laboratorio de Desarrollo Territorial de *Etorkizuna Eraikiz* (TDLab), en el Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz* (EETT) y en el recién creado Laboratorio de Gobernanza Colaborativa. Este capítulo comienza describiendo cómo la DFG ha ido integrando la investigación-acción en sus procesos de construcción de la gobernanza colaborativa. A continuación, presenta una serie de lecciones aprendidas de la aplicación de esta metodología en el EETT.

Para ello, la segunda sección del capítulo comparte una serie de definiciones iniciales y principios básicos de la investigación-acción, una cronología que describe cómo se ha ido integrando en *Etorkizuna Eraikiz* y una breve descripción del contexto en el que se está aplicando actualmente en el EETT. La tercera sección comparte tres lecciones clave aprendidas en EETT y la cuarta y última sección ofrece algunas reflexiones finales.

2. La investigación-acción en la Diputación Foral de Gipuzkoa

Esta segunda sección describe el contexto en el que tuvieron lugar las tres lecciones compartidas en la tercera sección. En ella, exponemos: 1) una serie de definiciones y principios que ayudarán a explicar qué es la investigación-acción; 2) los antecedentes de la investigación-acción en la DFG, para explicar cómo se aplica actualmente en el EETT; y 3) el diseño inicial del EETT, que permitió utilizar la metodología en su funcionamiento.

2.1. Definiciones iniciales y principios básicos

La investigación-acción es “un proceso participativo y democrático que se ocupa de desarrollar un conocimiento práctico en la búsqueda de fines humanos que merezcan la pena, basado en una visión participativa del mundo” (Reason y Bradbury, 2001, p. 1). Dentro de este marco, la investigación-acción para el desarrollo territorial es un enfoque específico dirigido a generar relaciones de colaboración

entre diferentes actores dentro de un territorio, en este caso, la provincia o territorio de Gipuzkoa. Desde 2009, la DFG ha estado trabajando con el equipo multilocal de investigación-acción que inicialmente propuso y desarrolló la IADT. A lo largo de este capítulo nos referiremos a este equipo de forma abreviada como el *equipo de investigación-acción*. Está formado por investigadores de Orkestra (Instituto Vasco de Competitividad) en Euskadi; de Praxis (Instituto de Estudios Tecnológicos y Sociales) en Rafaela, Santa Fe y la Universidad de Tierra del Fuego, ambas en Argentina; y de la Universidad de Agder en Noruega. La colaboración permanente de la DFG con este equipo se remonta a 2009.

La IADT consiste en procesos de cogeneración en tiempo real que tienen lugar en la intersección entre la investigación y el desarrollo territorial y con participantes inmersos en procesos de cambio. La investigación se desarrolla a través de microprocesos (en los que participa un número relativamente pequeño de personas), que suelen representar a organizaciones concretas, pero el objetivo general es tener un impacto estructural a largo plazo en el territorio (Karlsen y Larrea, 2014). Dentro de este marco, el ‘territorio’ se define como el conjunto de actores que viven en un lugar, con su organización social, económica y política, su cultura y sus instituciones, así como el entorno físico del que forman parte. El ‘desarrollo territorial’ es el proceso de movilización y participación de los diferentes actores (públicos y privados), mediante el cual discuten y acuerdan estrategias para orientar los comportamientos individuales y colectivos (Alburquerque, 2012, pp. 3-4). La IADT se desarrolla en espacios de diálogo en los que investigadores y actores locales abordan los problemas del territorio en ciclos de reflexión y acción.

En su análisis del caso de *Etorkizuna Eraikiz* como contexto para la aplicación de la IADT, Fricke, Greenwood, Larrea y Streck (2022) sostienen que la investigación-acción, tal y como la llevan a cabo el equipo de investigación-acción y la DFG, se basa en tres principios básicos: 1) el desarrollo por parte de un territorio de sus capacidades colectivas aumenta sus posibilidades de hacer frente a los retos globales; 2) la política y las políticas pueden ser el vehículo para desarrollar dichas capacidades colectivas; y 3) la investigación-acción puede ser la metodología para construir capacidades colectivas a través de la política y las políticas.

Para desarrollar las capacidades colectivas en el territorio, la IADT propone una serie de procesos de cogeneración de conocimientos a cargo de los actores del desarrollo territorial (en el caso de *Etorkizuna Eraikiz*, se trata de los miembros de los ecosistemas de las políticas de la DFG) y de los equipos de investigación-acción. El ecosistema de una política determinada comprende a los stakeholders (organizaciones e individuos) vinculadas a esa política en cualquiera de sus fases (diseño, aplicación, evaluación, etc.). Un ejemplo concreto de ecosistema es el que se ha desarrollado en EETT entre la DFG, las empresas, las agencias locales de desarrollo comarcal, los centros de formación profesional, las asociaciones empresariales y la cámara de comercio para, a través de los programas de la DFG, ayudar a las empresas a mejorar la calidad del trabajo del futuro.

Los procesos de cogeneración en los ecosistemas requieren un diálogo continuo que abarque tres tipos de conocimiento: el conocimiento disciplinar (proporcionado por los participantes y los expertos invitados), el conocimiento experiencial (basado en la experiencia de los participantes) y el conocimiento del proceso (conocimiento metodológico proporcionado por los facilitadores) (Karlsen y Larrea, 2014). Este diálogo constituye la base para combinar el papel relacional del equipo de investigación-acción (a través del cual acompaña a los actores territoriales en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos establecidos) y su papel crítico (a través del cual ayuda a concienciar a los actores territoriales de los hábitos arraigados en su funcionamiento cotidiano que están obstaculizando las transformaciones deseadas) (Arrona y Larrea, 2018).

2.2. Antecedentes de la investigación-acción en el Gobierno Foral de Gipuzkoa

Para entender cómo se está integrando actualmente la investigación-acción en *Etorkizuna Eraikiz*, es importante tener en cuenta el proceso de desarrollo metodológico iniciado en 2009 en el proyecto actualmente conocido como el TDLab de *Etorkizuna Eraikiz*.

La Tabla 5-1 muestra los principales hitos en la integración de la IADT en el TDLab, desde donde, desde 2017, se ha extendido a *Etorkizuna Eraikiz*. Para cada periodo del proceso, la tabla muestra: 1) el objetivo del proceso de investigación-acción; 2) los conceptos sobre los que se centró la reflexión, tanto para debatir sobre su significado como para decidir cómo intervenir en el territorio en relación con estos conceptos; 3) los resultados en términos de los *qué* (es decir, resultados dirigidos a responder directamente al problema planteado); y 4) los resultados en términos de los *cómo* o resultados metodológicos (es decir, transformaciones vinculadas a las formas de trabajar). Las lecciones aprendidas con respecto a los *cómo* se conceptualizaron para formar parte de los principios de la IADT. La última columna muestra algunas de las publicaciones en las que se aborda esta conceptualización.

Tabla 5-1: Aplicación de la investigación-acción en la DFG

Periodo	Objetivo	Conceptos principales	Resultados en términos de los <i>qué</i>	Resultados en términos de los <i>cómo</i> integrados en la metodología IADT
2009–2011	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar el capital social para mejorar la competitividad 	<ul style="list-style-type: none"> Capital social, Competitividad, Valores, Comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis y medición del capital social, cuyas implicaciones se debatieron con los representantes de la sociedad organizada de cada zona 	<ul style="list-style-type: none"> Se establecieron formas dialógicas de relación entre los políticos y el equipo de investigación-acción (Karlsen y Larrea, 2014)
2011–2013	<ul style="list-style-type: none"> Proponer un nuevo modelo de desarrollo territorial para Gipuzkoa 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo territorial, Estrategia, Complejidad, Participación 	<ul style="list-style-type: none"> Propuesta de un nuevo modelo de desarrollo territorial; se creó la Dirección de Desarrollo Territorial dentro del Gabinete del Diputado General 	<ul style="list-style-type: none"> Se generaron estrategias emergentes de aprendizaje, negociación y debate ideológico (Aranguren y Larrea, 2015)
2013–2015	<ul style="list-style-type: none"> Implementar un nuevo modelo de relaciones entre el gobierno y otros actores territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Gobernanza, Estrategia, Capacidades, Visión compartida, Confianza 	<ul style="list-style-type: none"> Espacios estables de diálogo con las agencias regionales; dos programas de gobierno definidos a través de la participación 	<ul style="list-style-type: none"> La facilitación se incluyó explícitamente como eje relevante de transformación (Costamagna y Larrea, 2018)
2015–2017	<ul style="list-style-type: none"> Institucionalizar la gobernanza colaborativa, hasta entonces experimental 	<ul style="list-style-type: none"> Diálogo, Gestión de conflictos, Aprendizaje, Negociación, Institucionalización 	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdo formal entre la DFG y las 11 agencias comarcales sobre el modelo de colaboración 	<ul style="list-style-type: none"> Se amplió la complementariedad de las dimensiones crítica y relacional de los procesos (Arrona y Larrea, 2018)
2017–2022	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la eficacia de los programas para pymes y personas en riesgo de exclusión 	<ul style="list-style-type: none"> Gobernanza multinivel, Industria 4.0, Digitalización, Redes para la Empleabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de colaboración de Industria 4.0, digitalización y la iniciativa <i>Elkar-Ekin Lanean</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> Se estableció una relación positiva entre la democratización y la eficacia de las políticas (Larrea, Estensoro y Sisti, 2018)

Fuente: adaptado de Larrea (2019).

2.3. IADT en el Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz*

Las bases metodológicas del EETT, diseñadas conjuntamente por sus responsables políticos y el equipo de investigación-acción, se basan en la IADT y se publicaron en los diarios de investigación de la página web del EETT (véase el Anexo

4). Desde entonces, en consonancia con Kolb (2015), se ha avanzado hacia una abstracción de la experiencia a través del concepto de *think tanks de investigación-acción* (Larrea y Karlsen, 2021). En la actualidad, el EETT cuenta con cuatro espacios de diálogo, vinculados a los ecosistemas que abordan las políticas en cuatro ámbitos: el estado del bienestar del futuro, la recuperación verde, el trabajo del futuro y la nueva cultura política. Cada uno de estos espacios cuenta con aproximadamente cinco miembros de la DFG responsable de las políticas en esas áreas y entre 15 y 20 representantes del ecosistema correspondiente. Cada grupo está dirigido por un responsable político de la DFG, en tres casos por un diputado (miembro del Consejo de Gobierno de la DFG) y en otro por un director (el rango inmediatamente inferior). Estos responsables políticos y sus equipos hablan directamente con los participantes en el EETT. Además, junto con el equipo de investigación-acción, dirigen el proceso de aprendizaje experiencial (Kolb, 2015) del grupo en cuestión. Los grupos son estables, pero no estáticos, y se han ido adaptando gradualmente a las necesidades de los procesos. Siguiendo los ciclos de reflexión y acción continua propuestos por la IADT, cada grupo ha: 1) acordado el problema específico en el que desea centrar sus deliberaciones; 2) invitado a expertos para que le ayuden a comprender el problema; 3) establecido, mediante la reflexión, las directrices para la acción; y 4) definido los mecanismos por los que puede seguir aprendiendo de la acción.

Una de las características del EETT es que estos cuatro espacios de diálogo no son independientes. La actividad global de EETT está coordinada por el equipo directivo. Este órgano está compuesto por: uno o dos representantes de cada espacio de diálogo (un adjunto, dos directores y dos asesores políticos); dos responsables políticos de *Etorkizuna Eraikiz*; los responsables de estudios/publicaciones y difusión de *Etorkizuna Eraikiz*; el representante de la secretaría técnica del Think Tank; y tres personas del equipo de investigación-acción. En total, son 13 personas que aprenden de los procesos de los cuatro espacios de diálogo y que retroalimentan una serie de criterios de funcionamiento. Así pues, el EETT sigue diseñándose y construyéndose de forma emergente, a través del trabajo de las aproximadamente 100 personas que participan en él.

Los autores de este capítulo son miembros del grupo de deliberación sobre la nueva cultura política y uno de ellos se encarga también de coordinar el equipo de investigación-acción. Sobre la base de los documentos que reflejan este proceso de deliberación sobre la nueva cultura política (y, por tanto, sobre la aplicación de la IADT), y de la propia experiencia de los autores en el EETT, se han identificado tres lecciones sobre cómo la investigación-acción se ha convertido en una metodología de experimentación.

3. La investigación-acción aplicada a la construcción de la gobernanza colaborativa: tres lecciones clave

Las siguientes no son sólo lecciones *sobre* la investigación-acción, sino también lecciones aprendidas *a través* de la investigación-acción.

3.1. La IADT construye relaciones no lineales entre teoría y práctica que ayudan a la transformación

La praxis es un pilar central de la IADT y consiste en una combinación continua de reflexión y acción. A través de la praxis, los 20 participantes en el grupo de deliberación sobre la nueva cultura política (formado por representantes de la DFG, las tres universidades del territorio, varios institutos de investigación y dos centros de referencia para la experimentación) han tomado conciencia de sus diferentes enfoques para la generación de conocimiento y de cómo pueden combinarse de forma más eficaz para construir una nueva gobernanza colaborativa y transformar la cultura política en el ecosistema.

La lección es que la investigación-acción ofrece una relación entre reflexión y acción que ayuda a superar la expectativa de un proceso lineal de la teoría a la práctica. En la IADT, la acción ya no se aplaza hasta que se hayan resuelto los dilemas teóricos o conceptuales. Al contrario, la propia acción se convierte en el contexto en el que pueden construirse las respuestas a estos dilemas.

Esta lección ayuda a los profesionales de IADT a comprender la importancia efectiva de combinar tipos de conocimiento de naturaleza, significado y finalidad diferentes en el proceso de construcción de la gobernanza colaborativa. No se trata de un aprendizaje meramente teórico, sino que implica también un compromiso con la acción.

La lección se ha aprendido a través de la reflexión sobre las contradicciones planteadas en el grupo de deliberación. La interpretación de la praxis que surgió en el grupo al inicio del proceso era aparentemente bastante sencilla: se trataba de crear un grupo plural y heterogéneo con personas implicadas en el ecosistema político de la DFG para *transferir* a las organizaciones de los participantes las ideas que planteaban y sugerían los expertos invitados a sumarse al proceso *ad hoc*.

El término *transferencia* implica que el conocimiento se genera en un espacio (la academia o el propio EETT) y se aplica en otro (las organizaciones del ecosistema, incluida la DFG). Sin embargo, esto va en contra de la idea de praxis de la IADT, según la cual la acción no es el resultado de aplicar conocimientos traídos de fuera, sino que la acción actúa como punto de partida de la reflexión.

Esta coexistencia de diferentes marcos en un proceso de IADT es habitual. Como era de esperar, surgieron ciertas diferencias de opinión al principio. Estas se expresaron a veces en forma de incompreensión, desmotivación o incluso ineficacia y de la sensación de que sería difícil canalizar las ideas expresadas hacia la

práctica. Por ejemplo, algunas personas que afirmaron que tendían a aprender de la práctica consideraron que algunos otros miembros del grupo situaban este tipo de conocimientos por debajo de los conocimientos teóricos; otros, por el contrario, consideraron que el grupo no valoraba suficientemente los conocimientos teóricos.

En tales situaciones, el enfoque de la IADT consiste en sacar a la luz estos conflictos y buscar formas consensuadas de superarlos. El equipo de investigación-acción ayudó al grupo en este ejercicio. Como resultado, se añadieron tareas que debían llevarse a cabo en grupos más pequeños formados por personas con formas similares de generar conocimientos. Un grupo se encargó de realizar una aportación teórica, mientras que otros se comprometieron a intervenir en tres experiencias concretas (el programa *Aurrerabide* de la DFG y los centros de referencia *Arantzazulab* y *Badalab*) con el fin de transformar la gobernanza de estas experiencias y aportar al grupo de deliberación las enseñanzas extraídas de esta práctica. Los resultados teóricos y estas experiencias se recogen en *Etorkizuna Eraikiz* (2022). A nivel personal, compartir estas experiencias ha llevado a varios participantes a cambiar sus juicios, sus creencias profundas y sus pautas de comportamiento en una búsqueda del entendimiento mutuo.

En el momento de escribir estas líneas, el grupo de deliberación sigue manteniendo opiniones diversas sobre cómo deben generarse los conocimientos necesarios para transformar el ecosistema. No obstante, se ha avanzado en la superación de una interpretación lineal de la transferencia de conocimientos, en la que se daba por supuesto que adquirir y comprender conocimientos abstractos y disciplinarios implica -si existe el deseo y la voluntad- transformar la actividad práctica y organizativa. Escuchando activamente el malestar provocado por la disociación entre teoría y práctica, hemos aprendido que la teoría, el deseo y la voluntad no son suficientes. El conocimiento fértil es complejo y el ritmo de transformación depende de una serie de intereses, rutinas, exigencias y resistencias que suelen infravalorarse o descuidarse en las reflexiones más teóricas. La IADT ofrece vías para abordar estos intereses, rutinas, demandas y resistencias.

Desde esta posición, mediante la práctica de la IADT, el grupo ha podido:

- Identificar el problema de fondo que explica el bajo nivel de vinculación percibido, sentido y experimentado entre la teoría y la práctica: el grupo tenía marcos muy diferentes sobre cómo generar conocimientos para la transformación. Creemos que esto suele ocurrir también en otros contextos.
- Ver la conveniencia de saber cómo abordar y combinar el conocimiento teórico con el conocimiento proveniente de la experiencia cotidiana y también con el conocimiento surgido de la interacción procesual en los espacios de reflexión. El grupo de deliberación combinó los conocimientos *teóricos* aportados por los expertos invitados y algunos miembros del ecosistema, los conocimientos *experienciales* vinculados a *Aurrerabide*, *Arantzazulab* y *Badalab* y los conocimientos procesuales integrados a través de la facilitación, que han consistido básicamente en los principios de la IADT.

- Aprender que la investigación-acción requiere la voluntad de asumir responsabilidades personales y colectivas basadas en el aprendizaje cognitivo, afectivo, emocional o estratégico y que genera confianza en otras personas. Por ejemplo, partiendo de la conciencia de las diferentes formas de generar conocimiento, los participantes se comprometieron a aportar el tipo de conocimiento que creían que podían generar mejor.
- Entender que la acción debe considerarse no como un único ámbito en el que aplicar los conocimientos teóricos, sino como diferentes esferas que están abiertas a la reflexividad y generan conocimientos sólidos en la medida en que están contextualizadas. Así, *Aurrerabide*, *Arantzazulab* y *Badalab* no han sido espacios en los que se han *aplicado* los conocimientos del Think Tank, sino espacios cuya reflexividad en torno a los planteamientos del Think Tank ha permitido generar nuevos conocimientos transformadores.

3.2. IADT ayuda a asumir y gestionar los miedos y las sospechas que genera la participación de la gobernanza colaborativa

Inspirándose en Greenwood y Levin (2007), la IADT incluye la participación como un tercer elemento que complementa la reflexión y la acción, y sirve de vínculo entre ambas. La participación adopta la forma de procesos de diálogo en los que los participantes aprenden y negocian la acción.

Una de las lecciones importantes aprendidas en el EETT está relacionada con la naturaleza ética y política del trabajo de los agentes participantes. Concretamente, se ha visto que la participación que implica la IADT genera miedos y sospechas que es necesario abordar si se quieren emprender verdaderos procesos de transformación o, en otras palabras, si queremos garantizar que los participantes puedan “cambiar su propia práctica” (Townsend, 2014, p. 7).

Estos temores y sospechas aparecen en la intersección entre la reflexión y la acción, es decir, cuando el conocimiento cogenerado es susceptible de tener un impacto en la agenda política y, por tanto, en las políticas públicas de la DFG.

La participación en el EETT implica una concepción colaborativa o cooperativa del poder que conlleva el reconocimiento de que la pluralidad y complejidad de nuestras sociedades requiere la cooperación de los actores “políticos” (responsables políticos *stricto sensu*, expertos de diversos campos, investigadores del ámbito académico, etc.), a diferentes niveles, utilizando diversos instrumentos de colaboración. Los participantes en este proceso entendieron que los vínculos de la IADT con la transformación de las relaciones de poder hacia formas cooperativas o colaborativas estaban relacionados con una dimensión política de la IADT, que implicaba la búsqueda de la democratización de los procesos a través de la participación.

Este tipo de proceso, en la fase inicial de construcción de la gobernanza colaborativa como modelo cooperativo para el ejercicio del poder político, requiere una estructura moral básica que fije los límites de la participación y defina los

compromisos mutuos entre los agentes y sus niveles de responsabilidad. Sin una estructura de este tipo, pueden surgir temores y recelos. En el caso del *Think Tank Etorkezuna Eraikiz*, estos temores y sospechas se manifestaron explícitamente a principios de 2022, dos años después del inicio de las actividades del Think Tank, cuando quedaba poco más de un año para el final del mandato del gobierno y las elecciones de 2023.

Los temores y las sospechas surgieron inicialmente en uno de los cuatro grupos de discusión. Algunos de sus participantes expresaron su preocupación por que el gobierno pudiera atribuir de algún modo la responsabilidad de las decisiones gubernamentales al grupo de personas que participaban en el grupo de reflexión. La proximidad de las elecciones no hizo sino acentuar este sentimiento. De ahí surgió una preocupación que a primera vista podría parecer contradictoria. El Think Tank se creó precisamente para que sus reflexiones repercutieran en las políticas de la DFG, y esta característica fue aceptada por las personas del ecosistema que participaron en él. Sin embargo, cuando en 2022 este impacto en las políticas empezó a hacerse realidad, algunos participantes expresaron su preocupación. Esto planteó la siguiente pregunta: ¿quién sería responsable de una decisión imprudente tomada por el gobierno basándose en las reflexiones del grupo de reflexión?

Para responder a esta pregunta, entre marzo y mayo de 2022 el equipo de investigación-acción facilitó un proceso basado en las directrices de la IADT para plantear el conflicto de forma explícita y construir acuerdos para la acción. Mediante este proceso se construyó una estructura para la acción colectiva. Esta se plasmó en un “Código de Buena Gobernanza”. La finalidad de este código es aclarar los compromisos y el grado de responsabilidad de las personas implicadas, con vistas a impulsar su confianza en el proceso. A partir de las aportaciones realizadas en el grupo de deliberación que planteó inicialmente el problema a principios de 2022, se elaboró una propuesta de código que se llevó al equipo directivo del EETT. Posteriormente se debatió en cada uno de los espacios de diálogo.

El código establece explícitamente el compromiso ético de los participantes en el Think Tank, su posición frente a la diversidad de intereses representados en los grupos de deliberación y las obligaciones y compromisos que están dispuestos a asumir. El principio fundamental acordado entre los participantes es que la DFG es la única responsable de sus propias decisiones y acciones. Esto significa aplicar a la DFG el principio general adoptado sobre el uso del conocimiento cogenerado en el EETT, que se expone a continuación:

Las personas que participan en los procesos deliberativos, que forman parte de los ecosistemas políticos, pueden utilizar los conocimientos cogenerados para la toma de decisiones y las acciones en sus propias organizaciones. La responsabilidad del uso que cada participante haga de esos conocimientos recae en esa persona o, en la medida en que la asuma su organización, en cada organización.

La aplicación de este principio al caso concreto del Gobierno Foral de Gipuzkoa, que propone y lidera el Think Tank, implica que en los casos en los que las per-

sonas o equipos del Gobierno Foral se planteen integrar el conocimiento cogenerado en el Think Tank en sus procesos de toma de decisiones y en sus acciones, el resto de participantes no asumen directamente ningún compromiso en dicho proceso de toma de decisiones o en relación con dichas acciones.

(Extracto del Código de Buena Gobernanza del EETT)

Es importante señalar que uno de los promotores de *Etorkizuna Eraikiz* planteó la preocupación de que este principio no favoreciera la construcción de la corresponsabilidad de todos los participantes en el ecosistema de las políticas públicas. En consecuencia, el equipo directivo añadió otro epígrafe para exponer el carácter dinámico de EETT, contemplando así la posibilidad de que algunos de los principios contenidos en el código pudieran adaptarse posteriormente:

El código responde a la etapa inicial de construcción de la gobernanza colaborativa, en la que la DFG ha abierto algunas de sus decisiones y acciones a la deliberación con el ecosistema. En este contexto se enmarca la responsabilidad exclusiva de la DFG sobre las decisiones y acciones. Sin embargo, están empezando a surgir procesos dentro del Think Tank orientados a deliberar sobre decisiones y acciones compartidas por todo el ecosistema, ampliando así aún más la gobernanza colaborativa. A medida que el Think Tank avance en esta dirección, este código se adaptará también para dar cabida a formas de responsabilidad compartida en el proceso de transformación del ecosistema.

(Extracto del Código de Buena Gobernanza del EETT)

La lección aprendida de la experiencia del desarrollo del código es que, en la transición de la reflexión a la acción, materializada a través de la participación, las contribuciones de los participantes repercuten no sólo en sus propias acciones, sino también en las de otros participantes. La conciencia de este impacto puede generar temores. A corto plazo, el EETT ha abordado estos temores delimitando las áreas de responsabilidad de cada participante (véase el primer extracto del código). Sin embargo, el equipo directivo del EETT espera que, en el futuro, se generen las condiciones en el EETT para que surja la corresponsabilidad (véase el segundo extracto del código), por ejemplo a través de proyectos compartidos en los que los miembros del ecosistema no sólo aporten conocimientos a las decisiones y acciones de la DFG, sino que emprendan proyectos compartidos en los que todos decidan y actúen juntos.

3.3. La IADT permite abordar la dimensión emocional de la construcción de una gobernanza colaborativa

Otra de las lecciones aprendidas en el EETT en relación con la investigación-acción es la relevancia de la dimensión emocional. El papel crítico descrito en la sección 2.1 de este capítulo, articulado tanto por los investigadores como por

los miembros del ecosistema, puede conducir al agotamiento emocional de los participantes.

La investigación-acción ha contribuido a una consideración explícita de las emociones en el Think Tank, en el marco de la investigación-acción en primera persona. Una de las propuestas más recientes en este campo es la *investigación-acción para las transformaciones* (IAT) (Bradbury, 2022). *Etorbizuna Eraikiz*, y más concretamente el grupo de deliberación para la construcción de una nueva cultura política, han examinado este marco (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2020a). En consecuencia, algunos de sus principios (adaptados al contexto territorial) se han integrado en la IADT.

El principal resultado de esta experimentación ha sido proponer la integración del concepto de *coagencia reflexiva* como parte de la IADT. Esta forma de cooperación “pretende transformar la propia mentalidad y las interacciones relacionales que mantienen a nuestros sistemas políticos cautivos en un pensamiento de o lo uno o lo otro que en gran medida no responde a la creciente complejidad de las democracias modernas” (Larrea, Bradbury y Barandiarán, 2021, p. 44).

La coagencia reflexiva en la IADT requiere una apreciación de la subjetividad y, al practicarla, los responsables políticos y los investigadores giran la cámara simultáneamente sobre sí mismos y sobre los demás, descubriendo diferentes interpretaciones subjetivas de sus propias acciones, relaciones y las estructuras en las que estas operan. Al mirarse a sí mismos, los políticos y los investigadores descubren no sólo su propia racionalidad, sino también sus emociones; están tan estrechamente vinculados entre sí que resulta difícil verlos como entidades separadas.

Para explicar mejor esta idea, nos gustaría concluir esta sección con un fragmento del diálogo generado en uno de los experimentos realizados en *Etorbizuna Eraikiz*, que sirve como ejemplo de un proceso de coagencia reflexiva (Larrea, Bradbury y Barandiarán, 2021, p. 51):

Xabier: En política, hasta ahora consideramos los objetos políticos y las normas que los regulan. Pero no consideramos esta característica intangible que podemos nombrar como amor, afecto, admiración. Pero existe y no es anecdótico. Las relaciones políticas más transformadoras que conozco se han basado en el amor que ciertas personas sentían unas por otras.

Hilary: Me sorprende que usted, que nosotros, digamos amor en nuestra conversación. No creo que normalmente digamos amor. Lo cual es realmente interesante. Porque estamos hablando de amor y, sin embargo, de alguna manera, no podemos utilizar la palabra. Esto dice algo sobre el discurso normativo que impide esta conversación.

Xabier: Creo que este factor intangible, vale, llamémoslo amor, es un elemento para reaprender la política en el contexto de la transformación actual en todo el mundo. El sistema político no podrá hacer frente a la complejidad si no se vuelve más horizontal, democrático y flexible.

Los procesos para hablar de emociones, no sólo de pensamiento racional, no se encuentran a menudo en los procesos vinculados a la política. Sin embargo, pueden ayudar a integrar la dimensión emocional de los procesos de un modo más saludable, mejorando no sólo el bienestar de las personas implicadas, sino también la consolidación a largo plazo de los procesos. Al incorporar la coagencia reflexiva, la IADT puede ayudar a alcanzar estos objetivos.

4. Reflexiones finales

Las tres lecciones compartidas en este capítulo se han realizado en el marco de los procesos de transformación enmarcados en *Etorkizuna Eraikiz*. Sin embargo, sería ingenuo pensar que la transformación buscada por esta iniciativa ya ha tenido lugar. Nosotros (todos los participantes en *Etorkizuna Eraikiz*) tendremos que mantener este esfuerzo a lo largo del tiempo, utilizando esta y otras metodologías, yendo más lejos y más profundo a cada paso. Lo que las lecciones aprendidas en este capítulo nos demuestran es que la investigación-acción - y concretamente la IADT - puede ser una metodología válida para avanzar en el camino hacia la gobernanza colaborativa, superando las dicotomías que a menudo la bloquean.

5. Lecciones para los profesionales

- Los responsables políticos pueden utilizar la investigación-acción como estrategia para construir una gobernanza colaborativa.
- Para integrar la investigación-acción en la elaboración de políticas, los responsables políticos y los investigadores de la acción deben trabajar en equipo; este enfoque difiere de la relación tradicional entre responsables políticos e investigadores, que se basa en informes y otros tipos de resultados.
- A la hora de construir una gobernanza colaborativa, la investigación-acción puede ayudar a:
 - superar la excesiva confianza de los procesos de gobernanza colaborativa en la planificación o, alternativamente, a explorar estrategias emergentes;
 - expresar y gestionar los temores de los participantes de que se haga un mal uso del proceso de gobernanza colaborativa; y
 - abordar las dimensiones emocionales del proceso.

Capítulo 6

Comunicar para una gobernanza colaborativa

ION MUÑOA ERRASTI, Universidad de Deusto, San Sebastián, España

1. Introducción

Dado que este capítulo se centra en el papel que juega la comunicación en el desarrollo de *Etorkizuna Eraikiz*, se podría comenzar diciendo que desde 2016 se han puesto en marcha más de 275 acciones, lo que supone más de 275 oportunidades de comunicación por parte del Gobierno Foral de Gipuzkoa. Algunas de las preguntas que podríamos analizar son las siguientes: ¿Cómo se han aprovechado estas oportunidades? ¿Cómo se ha gestionado cada uno de los objetos comunicables? ¿Cómo se han utilizado los diferentes canales? ¿Cuáles han sido las principales acciones? ¿A qué público se ha llegado? ¿Cuáles han sido los principales mensajes? ¿Cómo se ha abordado la marca *Etorkizuna Eraikiz*? ¿Cómo se ha construido la narrativa? ¿Qué ha aprendido la organización? ¿En qué medida y de qué manera ha cambiado la forma de comunicar de la institución? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos que ha habido que superar?

Sin duda, son muchas las preguntas que pueden plantearse y muchos los puntos de vista desde los que pueden responderse en cualquier análisis del caso de *Etorkizuna Eraikiz* desde la perspectiva de la comunicación. Sin embargo, por encima de todas las demás preocupaciones hay una pregunta central que creo que debe guiar nuestra reflexión en este capítulo: ¿Qué aporta la comunicación a la gobernanza colaborativa en *Etorkizuna Eraikiz*?

Para responder a esta pregunta central, este capítulo describe en primer lugar cómo se concibe la comunicación en el modelo de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz*. Partiendo de este marco conceptual, analizo a continuación el enfoque práctico específico adoptado en tres ámbitos de la comunicación: las relaciones institucionales, las relaciones con los medios de comunicación y la comunicación digital. En cada una de estas áreas, describo lo que se hizo y cómo se abordaron los problemas que surgieron. Por último, a modo de conclusión, ofrezco algunas reflexiones finales, con vistas a extraer lecciones del caso *Etorkizuna Eraikiz* en lo que respecta al papel desempeñado por la comunicación en la gobernanza colaborativa.

2. Los principales pilares de la visión de la comunicación en *Etorkizuna Eraikiz*

Esta sección tratará de exponer los principios en los que se basa la concepción de la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*. El propósito es proporcionar cierto contexto para su desarrollo práctico, tal y como se describe en la tercera sección. Esta concepción ha sido analizada formalmente para este capítulo y se basa en: la revisión de la bibliografía básica; la formación en sociología y comunicación de varias de las personas implicadas en el diseño y desarrollo del programa; la interacción del Gobierno Foral con profesionales y agencias especializadas en comunicación, relaciones públicas y publicidad; y las conversaciones y reflexiones conjuntas entre responsables políticos, funcionarios y profesionales de la comunicación en diversos talleres y procesos de reflexión realizados a lo largo de estos años.

Hay una frase que refleja claramente cómo ven la comunicación en el modelo de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz* quienes trabajan en él: “La gobernanza colaborativa no se comunica; la gobernanza colaborativa es *en sí misma* comunicación”. Esto significa aceptar que la comunicación es un elemento intrínseco del propio modelo y alejarse de la idea de la comunicación como una función para contar, escenificar, relatar o “vender” lo que hace el Gobierno Foral a través de *Etorkizuna Eraikiz*. En otras palabras, la comunicación no viene después de la gobernanza colaborativa. Más bien, es parte integrante de todos los espacios y procesos del modelo de gobernanza colaborativa que *Etorkizuna Eraikiz* adopta.

Creo que esta visión de la comunicación evita un enfoque que algunos han calificado de “marketiniano”, centrándose en cambio en la dimensión relacional e integral de la comunicación. La comunicación en *Etorkizuna Eraikiz* se concibe como una interacción social con la que construir confianza. Con este objetivo en mente, no consideramos que baste con mejorar los procesos y las técnicas de intermediación. Más bien, la interacción de la comunicación debe situarse en el centro de cualquier acción política, transformando la gobernanza de las formas que se describen en los siguientes subapartados.

2.1. La comunicación es relación e interacción social

A la hora de categorizar la comunicación de EE, puede resultar útil recurrir a la distinción realizada por Martín Algarra (2010), quien afirmó que todas las posibles definiciones de comunicación pueden agruparse en dos grandes perspectivas: la perspectiva relacional y la perspectiva simbólica. Hay que aclarar que la “perspectiva relacional de la comunicación”, tal y como la entiende este autor, difiere de la “comunicación relacional”, que se refiere a la gestión de la comunicación organizativa y tiene que ver con la relación con los diferentes grupos de interés. Para Martín Algarra, la perspectiva relacional es más amplia, en el sentido de que considera que la comunicación existe siempre que hay contacto o cualquier otra forma

de relación. Es decir, por ejemplo, la comunicación existe siempre que dos objetos o dos animales se relacionan. En el enfoque simbólico, en cambio, la comunicación se limita a las relaciones en las que se transmite algún contenido cognitivo. De las dos, la comunicación política pertenece más propiamente a la perspectiva simbólica, ya que considera la comunicación como una acción cuya finalidad es significar algo.

Martín Algarra (2010) explora esta conceptualización utilizando las teorías de Schütz sobre el conocimiento de la realidad, y sostiene que al comunicar “se comparten contenidos conscientes: conocimientos, sentimientos, etc.” (p. 39), y lo que se comparte con alguien no se pierde. En este sentido, la comunicación es una “realidad social”. Para compartir con alguien tiene que haber alguien. Y a su vez, para poder compartir, hay que ser capaz de “transformar el mundo en conocimiento significativo” (p. 39) mediante la capacidad de producir símbolos. A partir de la amplia revisión que Martín Algarra (2010) hace de las diferentes teorías de la comunicación, se puede concluir que la comunicación es un proceso de interacción social, en el que intervienen al menos dos sujetos (uno que manifiesta y otro que interpreta) que comparten conocimientos sobre la realidad con una intencionalidad.

La idea de “interacción social” es una característica clave a tener en cuenta para comprender la perspectiva más amplia de la forma de comunicación política que mejor se adapta a EE. Como explica Martín Algarra, las diferentes escuelas y teorías sociológicas, desde los constructivistas (interaccionismo o fenomenología) hasta los estructuralistas, ven la comunicación como el elemento que posibilita la acción y la interacción social. Existen diferencias a la hora de explicar esta interacción, pero todas las interpretaciones reconocen la importancia de la comunicación (y su dimensión social) en cualquier sociedad. Es esta idea de interacción social la que constituye el núcleo de la concepción de la comunicación de EE, y que va más allá de la simple transmisión de mensajes o de la intermediación.

2.2. La comunicación institucional para generar confianza

Una segunda característica de la comunicación de EE es que fue diseñada para expresar un modelo de gobernanza colaborativa que fomenta la confianza. La confianza como uno de los objetivos de la comunicación ha sido objeto recurrente de estudio. Según Gutiérrez García (2013), “una de las variables fundamentales en el cultivo de la confianza es la relación comunicativa con los públicos; de ahí que la comunicación efectiva sea fundamental” (p. 13). No obstante, es importante tener en cuenta que en los procesos tanto de comunicación como de fomento de la confianza pueden intervenir muchas variables diferentes. Gutiérrez García (2013) señala que “restaurar la crisis de credibilidad y confianza depende de múltiples factores, entre los cuales la comunicación puede jugar un papel relevante, si bien no esencial si antes no se han corregido otros problemas” (p. 52). En otras palabras, la confianza es multicausal. En este sentido, Gaber (2009) sostiene que en las so-

ciedades democráticas complejas, el incremento de la comunicación pública y la posibilidad de acceder a más información no siempre parece redundar en mayores niveles de confianza.

La confianza facilita la acción colectiva entre las personas y entre las instituciones al promover la cooperación y la construcción de normas y valores comunes. Luhmann (1988), Putman (2000) o Giddens (1990) entre otros, subrayan la importancia de este valor intangible en el buen funcionamiento de cualquier sistema social. La confianza es un elemento esencial e intrínseco de los procesos de comunicación, e imprescindible en cualquier sociedad democrática. Tal y como afirma Gutiérrez García (2013): “la confianza es un intangible de gran valor en un sistema democrático y social, porque alimenta la legitimidad social de las instituciones y facilita que los ciudadanos tomen sus decisiones sin el costoso trabajo de comprobar la fiabilidad de quien es depositaria de ella, máxime en sociedades complejas” (p. 51).

Precisamente en las sociedades complejas de sistemas democráticos, las visiones y las definiciones sobre la comunicación política han ido evolucionando desde una perspectiva de entender la comunicación como un añadido de la política a situarse en el centro de la propia política. Los primeros autores en tratar el tema como Fagen (1966), Blake y Haroldsen (1975) o Meadow (1980) entendían la comunicación política como todas aquellas acciones que pueden influir en el sistema político ahora o en el futuro. Predominaba la visión de dos mundos separados, el comunicativo y el político, que se influyen mutuamente.

Estudiosos posteriores como Wolton (1992), Shudson (1997) o Canel (1999), destacan las interrelaciones y las interacciones que se dan entre todos los agentes que influyen en el sistema político y en las decisiones públicas, como constitutivas de los procesos de comunicación política. Por tanto, esta visión entiende que la comunicación política engloba todas las acciones y actores comunicativos que intervienen de alguna forma en el espacio público, y así en el sistema político. Canel (1999) distingue por lo menos tres funciones principales que cumple la comunicación política: aportar la información y la comunicación necesaria para cualquier toma de decisión; legitimar los procesos de toma de decisión y ejecución; y posibilitar el debate necesario para la organización colectiva de las sociedades. Según esta visión, la comunicación política se sitúa como pilar fundamental de todos los ejes de acción de la política.

La comunicación institucional es uno de los principales ámbitos del amplio campo de la comunicación política. Todas las instituciones públicas de los sistemas democráticos, independientemente de sus competencias, ámbito geográfico o tamaño, tienen necesidades comunicativas con características comunes en su relación con los ciudadanos y otras organizaciones. La disciplina de la comunicación institucional es la que abarca todos esos procesos de comunicación, que además de cubrir con las necesidades prácticas derivadas de las funciones diarias, tienen la necesidad central de responder a la propia existencia de la institución. Según Canel (2010), la identidad de la institución no se construye solamente a

través de la ley, sino que tiene que ver también con otras cuestiones: la forma en la que la institución se autodefine, la forma de mostrar los objetivos, la forma de justificar sus acciones, la capacidad de hacer partícipes a otros en las propias acciones, etc. Desde ese punto de vista, la comunicación institucional entronca con la dimensión estratégica de la propia organización. La comunicación debe ser acorde al proyecto y a la identidad de la institución y no puede limitarse a informar sobre lo que realiza, ya que es elemento constitutivo de la propia existencia de la institución. Por ello, las estrategias y la planificación de la comunicación tienen que estar en el centro de la institución, para que sea creíble y coherente.

En ese mismo sentido, Canel y Sanders (2013) identifican en el trabajo de Botan y Taylor (2004), que la forma de entender la comunicación institucional ha evolucionado desde una “perspectiva funcional hacia una perspectiva cocreativa. Mientras que la primera ve el público y la comunicación como una herramienta o medio para lograr los fines organizacionales, la segunda considera al público como cocreador del significado y la comunicación de la organización” (p. 35). Esa perspectiva cocreativa entronca de lleno con la concepción relacional de la comunicación organizacional en general y la institucional, en particular (Canel y Sanders, 2013; Gutiérrez García, 2013).

En el caso de la comunicación institucional, teniendo en cuenta la tendencia de entender y ejercer la comunicación institucional de forma estratégica e integral en la relación multinivel con su entorno, se hace necesario el diálogo. Para que haya verdadera relación comunicativa, se debe considerar al público, al ciudadano, como interlocutor y no como un destinatario pasivo de la comunicación.

A la hora de desarrollar el concepto de comunicación utilizado para impulsar la iniciativa *Etorkizuna Eraikiz*, tuvimos en cuenta las tendencias imperantes en la comunicación institucional, y más concretamente el desarrollo de su dimensión estratégica, la vocación de responder a las necesidades actuales de las sociedades complejas y el objetivo de generar confianza.

Sin embargo, ¿cómo y de qué forma se ha manifestado esta visión de la comunicación en *Etorkizuna Eraikiz*? ¿Cómo se ha aplicado realmente el enfoque teórico de la interacción social? ¿Cumple realmente la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz* las directrices sobre la generación de confianza? Examinaré esta cuestión en las secciones siguientes.

3. La gestión de la comunicación en *Etorkizuna Eraikiz*: del enfoque conceptual a la realidad cotidiana

Los rasgos que caracterizan el enfoque de *Etorkizuna Eraikiz* son la comunicación integral, relacional y basada en la confianza. Sin embargo, poner en práctica este concepto conlleva retos, ya que requiere cambiar los procesos de trabajo, superar las inercias existentes y lograr un consenso sobre los objetivos. Esto quedó claro con los diferentes actores que participaron en *Etorkizuna Eraikiz*: responsables

políticos, personal técnico (funcionarios) del Gobierno Foral de Gipuzkoa, dirigentes políticos, responsables de comunicación, stakeholders y medios de comunicación.

En general, la experiencia ha demostrado que los cambios no pueden aplicarse de la noche a la mañana ni en su totalidad. En el caso de *Etorkizuna Eraikiz* se ha producido un proceso evolutivo a lo largo de los últimos cinco años (2017-2022). Este ha estado condicionado en cierta medida por el momento de la propia iniciativa (se puso en marcha en vísperas de unas elecciones); por el contexto político, económico y social de Gipuzkoa; y por el cambio cultural experimentado por los diferentes agentes implicados. En términos generales, por ejemplo, el enfoque de la comunicación no fue el mismo en el momento del lanzamiento de EE, cuando había que presentar el programa y darle visibilidad, que en los últimos años, cuando las pruebas materiales reales de los espacios, procesos y proyectos de la iniciativa ya están en marcha. Este proceso de evolución ha puesto de manifiesto la existencia de palancas dinámicas, y también de tensiones, contradicciones y brechas entre la conceptualización y el desarrollo práctico.

A continuación analizaré lo que se ha hecho hasta ahora, centrándome en tres ámbitos de la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*: las relaciones institucionales, las relaciones con los medios de comunicación y la comunicación digital. Abordo estas áreas en particular porque han demostrado ser especialmente significativas en el desarrollo de *Etorkizuna Eraikiz*. De hecho, estas fueron las áreas identificadas en el organigrama cuando se reorganizó el área de comunicación al inicio de la legislatura 2019. En el anterior mandato (2014-2019) la comunicación de la Diputación Foral se concentraba en un único departamento, que respondía directamente del gabinete de comunicación de la Oficina del Diputado General. En el mandato actual (2019-2023), se ha reorganizado: existe un departamento de comunicación con tres subáreas (relaciones institucionales, comunicación digital y comunicación con los medios), cada una con su propio responsable. La comunicación de *Etorkizuna Eraikiz* se ha basado en esta distribución de áreas y tareas.

A continuación se ofrece una breve descripción de lo que se ha hecho en cada una de estas áreas, haciendo especial hincapié en la brecha existente entre el concepto y la práctica y en los retos que, en mi opinión, quedan por delante.

3.1. Las relaciones institucionales

Dado que la colaboración con la sociedad civil es, por definición, la piedra angular del modelo de *Etorkizuna Eraikiz*, las relaciones con otras instituciones y organizaciones de la sociedad constituyen el eje central del modelo de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz* y, por tanto, de su comunicación.

Aquí es importante señalar que la Diputación Foral tiene básicamente dos tipos de relaciones con las organizaciones en el marco de *Etorkizuna Eraikiz*:

1. Relaciones institucionales formales: es decir, acciones encaminadas a establecer, mantener y fortalecer las relaciones de la Diputación Foral con otros

- agentes de la provincia. Incluyen visitas oficiales, convenios de colaboración, actos públicos, presentaciones, etc. Son “formales” en el sentido de que tienen una cierta estructura y formalización.
2. Relaciones institucionales informales derivadas de las diferentes iniciativas que conforman *Etorkizuna Eraikiz* (espacios, proyectos, procesos). Estas relaciones dan lugar a una interacción continua, ya que existen múltiples espacios de encuentro, debate, reflexión compartida y diálogo, tal y como se describe en el primer capítulo de este libro.

Se podría decir que las acciones y la puesta en escena de las relaciones formales siguen una línea más clásica, ya que se basan en una lógica de representación institucional que se ha desarrollado a lo largo de varias décadas. Sin embargo, *Etorkizuna Eraikiz* ha permitido introducir nuevos contenidos en algunas relaciones existentes al incorporar nuevos proyectos y formas de colaboración y establecer nuevas relaciones con otros agentes. Un ejemplo puede verse en el caso de las relaciones con el mundo empresarial. Al poner en marcha nuevos proyectos de colaboración para el futuro, EE modifica la relación institucional existente, creando formas más compartidas de ver la realidad de la provincia, y permite incluir nuevos agentes económicos que comienzan a relacionarse exclusivamente a través de los contenidos. Siguiendo la filosofía de *Etorkizuna Eraikiz*, incluso en las relaciones más formales se ha buscado reforzar la confianza y dotar a las colaboraciones y actos públicos de contenidos acordes con el modelo.

Es el segundo tipo de relaciones, las informales, las que podría decirse que son las más innovadoras. Aquí han surgido nuevas oportunidades de relación e interacción entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y agentes muy diversos, como otras instituciones públicas, organizaciones sociales, empresas, universidades, agencias de desarrollo, etc. Estas relaciones se han instituido y desarrollado a muy distintos niveles: en privado y en público, en relaciones informales vinculadas a proyectos o espacios como el Think Tank, presenciales y online, a nivel de representación institucional y a nivel de representación personal, etc.

Estas relaciones institucionales se han comunicado a través de diversas acciones: presentaciones iniciales (a lo largo de 2017) de *Etorkizuna Eraikiz* a las universidades, a los principales agentes económicos y sociales de la provincia, a las agencias locales (comarca) y a funcionarios de la Diputación Foral; conversaciones con agentes económicos, sociales, culturales, etc. de la provincia para ampliar el alineamiento en los temas estratégicos de la agenda de EE; reuniones con expertos internacionales; reuniones con impulsores de los proyectos piloto; presentaciones de proyectos experimentales; firma de convenios de colaboración con universidades, agencias de desarrollo, etc.; *Etorkizuna Eraikids* (iniciativa desarrollada en colaboración con las escuelas para debatir sobre el futuro con los escolares); conferencias y cursos de verano; actos con motivo de la puesta en marcha de cada uno de los centros de referencia; seminarios web y seminarios temáticos sobre la nueva agenda política de la EE; reuniones del “panel políti-

co” en las que participan los diferentes partidos políticos; la reunión plenaria de *Etorkizuna Eraikiz*, que (como se ha comentado en capítulos anteriores) combina entidades del sector público y privado; el foro, un espacio de reflexión liderado por la Universidad Pública de Euskadi, en el que los ciudadanos tienen la oportunidad de debatir sobre diferentes temas a través del diálogo intergeneracional, etc. En definitiva, los diferentes espacios y procesos de *Etorkizuna Eraikiz* ofrecen un sinfín de oportunidades para las relaciones entre los agentes. En el ecosistema de relaciones institucionales y organizativas así creado, la Diputación Foral ha sido la organización central, pero no la única (ni tampoco ha sido siempre esencial). De este modo, la interacción surgida de *Etorkizuna Eraikiz* no sólo ha fortalecido cualitativa y cuantitativamente las relaciones institucionales de la Diputación Foral, sino que también ha fomentado las relaciones entre los distintos agentes que participan en las diferentes iniciativas.

Sin embargo, aunque ciertamente las relaciones se han enriquecido, todavía no hemos alcanzado el punto del modelo que nos hubiera gustado en lo que se refiere a las relaciones institucionales. Se han identificado varios retos:

- Muchos actos institucionales siguen siendo vistos por los diferentes actores económicos, sociales y culturales como meros trámites, elementos de protocolo, a los que tienen que asistir simplemente en aras de la representación institucional. Dada la cultura de relaciones institucionales que se ha desarrollado a lo largo de los años (y de las décadas), algunos de los participantes y agentes implicados (sobre todo los que llevan tiempo en el sector) tienen dificultades para aceptar la filosofía que subyace en los actos organizados en el contexto de *Etorkizuna Eraikiz*. Algunos grupos y ciudadanos han tendido a considerar dichos actos como actos de marketing político. En otras palabras, hay indicios de cierto escepticismo entre el público destinatario de tales actos en cuanto a su autenticidad. Por lo tanto, tenemos que seguir trabajando para crear las condiciones adecuadas en los eventos, actos y reuniones organizados para fortalecer las relaciones de colaboración y ganar credibilidad y confianza.
- Los formatos actuales aún no permiten que la gente contribuya y participe tanto como requiere el modelo de comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*. Por lo tanto, tenemos que hacer un esfuerzo para encontrar los formatos que mejor faciliten esta participación.
- No todos los que participan en las diferentes iniciativas, y por tanto en el sistema de relaciones, se sienten parte de *Etorkizuna Eraikiz* en su conjunto. Uno de los retos evidentes es fomentar el sentimiento de pertenencia al proyecto.
- Es difícil atraer a los ciudadanos de a pie (es decir, a los que no pertenecen a las organizaciones con las que trabaja EE) a los distintos actos que se organizan. El reto, por tanto, consiste en crear espacios atractivos para los ciudadanos de a pie, haciendo especial hincapié en escucharlos (para conocer sus intereses y preocupaciones) y apostando por formatos y formas innovadoras de acercarse al público.

3.2. Relaciones con los medios de comunicación

La comunicación de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha tendido a priorizar las relaciones con los medios de comunicación, en detrimento de otras tareas de comunicación. Los medios de comunicación están en el epicentro de la estrategia de comunicación. Simplificando mucho, se podría decir que la forma más común de ver la comunicación política entre las personas que han trabajado en ella se ha basado en la idea de que: “todo lo que funciona bien en los medios de comunicación ha sido un éxito de comunicación”. Esto ha llevado al desarrollo de ciertas iniciativas, formas de inercias y maneras de hacer las cosas que, según nuestras reflexiones internas, no están del todo en consonancia con el concepto de comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*.

También es importante tener en cuenta que Gipuzkoa cuenta con un ecosistema mediático relativamente pequeño, en el que todo el mundo se conoce. Esto afecta aún más a las relaciones de la Diputación Foral con los medios de comunicación.

Etorkizuna Eraikiz sí necesita cobertura mediática, por dos razones (entre otras): en primer lugar, para legitimar la iniciativa entre sus stakeholders, entre los que hay un cierto número para las que la visibilidad mediática de EE es importante; y en segundo lugar, para promover el conocimiento entre los ciudadanos. Así pues, los medios de comunicación han estado en el centro de la estrategia de comunicación de *Etorkizuna Eraikiz* desde el principio y el personal ha sido consciente de la necesidad de cobertura.

Al principio, trabajamos con una agencia de publicidad en la estrategia de comunicación. Celebramos conferencias de prensa, concedimos entrevistas y planificamos campañas de comunicación. Sin embargo, este enfoque resultó difícil. La mayoría de los periodistas veían a *Etorkizuna Eraikiz* como parte de una nueva estrategia de marketing político, porque estas actividades de comunicación no les proporcionaban la cantidad y el tipo de información que deseaban. Era casi imposible hablar de gobernanza colaborativa con periodistas que cubrían seis ruedas de prensa al día y mantener su atención. Querían detalles, hechos tangibles, fechas, millones de euros, etc. Era muy difícil dar con un gancho noticiable. Así que, entre 2018 y 2019 (durante la segunda mitad de la legislatura), decidimos poner en marcha una forma de comunicación más genérica, evocando el futuro e intentando vincular la Diputación Foral a temas que pudieran ser de interés general, como el envejecimiento de la población y los cuidados, el futuro del trabajo, el cambio climático y la transición ecológica, la digitalización, etc.

Según una reflexión de las personas implicadas en *Etorkizuna Eraikiz*, estas dificultades iniciales se superaron cuando los centros de referencia empezaron a gestarse, a partir de 2019. Ofrecían la posibilidad de pasar de la idea a la realidad, de dar cierta sustancia material al proyecto. A juzgar por las conversaciones con los periodistas y la cobertura recibida en los medios de comunicación, fue a partir de ese momento cuando el proyecto empezó a ganar credibilidad: los cimientos que

sustentaban los centros de referencia empezaron a funcionar; los responsables de estos centros ocuparon espacio en los medios de comunicación y estos se mostraron más receptivos. Pidieron más información sobre *Etorkizuna Eraikiz*, empezaron a acudir a más convocatorias de prensa y dieron más cobertura a los temas y a los responsables de este proyecto gubernamental.

Al mismo tiempo, la mayor parte de la capacidad de comunicación de la Diputación Foral se centró en *Etorkizuna Eraikiz*, es decir, se dio prioridad a EE como su estrategia central de comunicación y posicionamiento público y social. Se lanzaron varias campañas publicitarias, con una inversión considerable en los medios de comunicación. Todo ello aumentó la visibilidad de *Etorkizuna Eraikiz*, aunque tendió a asociarse sobre todo con una idea general de futuro y menos con la gobernanza colaborativa.

Las elecciones de mayo de 2019 fueron un hito importante. Dada la contienda electoral, existía presión para proporcionar suficiente visibilidad. Al mismo tiempo, sin embargo, hubo quien creyó que una visibilidad excesiva podría fomentar entre el público la sospecha de que *Etorkizuna Eraikiz* tenía intereses electorales.

Con el inicio de la nueva legislatura (julio de 2019), y con la tensión de las elecciones fuera de juego, los encargados de dirigir la estrategia de la Diputación decidieron que había llegado el momento de consolidar y hacer avanzar la iniciativa, un proceso al que se refirieron como “cualificar” a *Etorkizuna Eraikiz*. Consideraron que con las campañas publicitarias y los actos institucionales se había logrado el objetivo de extender la marca, es decir, de dar visibilidad al proyecto (así lo reflejaba el *Sociómetro* (encuestas periódicas a la población), que mostraba un aumento de diez puntos en el reconocimiento sugerido entre octubre de 2018 y octubre de 2019). Por tanto, consideraron que había llegado el momento de ganar credibilidad. La idea era abandonar cualquier acción comunicativa que el público pudiera asociar negativamente con el “marketing” y centrarse en difundir lo que realmente se estaba haciendo en *Etorkizuna Eraikiz* en los medios de comunicación y entre el público. Ya se habían conseguido importantes logros tangibles y materiales: grupos de reflexión, centros de referencia, convocatorias de proyectos piloto, subvenciones para proyectos de innovación social de base ciudadana, una red de consejos municipales para extender el modelo, etc. Se podía entonces dar un cambio de rumbo que permitiera ganar en seriedad y credibilidad no sólo ante los stakeholders, sino también ante la gente de los medios de comunicación. Los que trabajamos en este tema sentimos que había signos de cambio en los medios de comunicación. Empezaban a ver que se les informaba semanalmente de los avances de los diferentes proyectos, se les proporcionaban las nuevas políticas y logros, y se les daba acceso a ver los logros reales conseguidos, por ejemplo, mediante visitas a los centros de referencia. En resumen, podían ver que se trataba de elementos reales y tangibles.

Como se ha comentado aquí, se ha producido una evolución en la relación con los medios de comunicación que consideramos positiva, en la medida en que *Etorkizuna Eraikiz* ha ido creciendo y logrando avances tangibles en ámbitos que

inicialmente habían sido sólo promesas que sonaban más a marketing político autopromocional. No obstante, siguen existiendo algunas preocupaciones con respecto a nuestra comunicación con los medios.

- Nuestra inversión en la producción de contenidos ha sido desproporcionada en relación con la cobertura mediática realmente lograda. Esto plantea un doble reto: por un lado, tenemos que ser más selectivos con los contenidos que se difunden y, por otro, centrarnos en temas que tengan un mayor atractivo informativo.
- El modelo de gobernanza colaborativa *per se*, y la mayoría de los contenidos, procesos y realidades complejas que promueve *Etorkizuna Eraikiz*, no son del todo atractivos para los medios de comunicación. Queda por ver si, con el tiempo y un cambio en la cultura, a medida que estos enfoques maduren y se desarrollen, se les dará gradualmente una mayor cobertura en los medios de comunicación.
- Los medios de comunicación exigen realidades tangibles y, la mayoría de las veces, la innovación pública y política que se asocia a la gobernanza colaborativa se basa en intangibles más que en tangibles. Este reto plantea al menos dos cuestiones: ¿Cómo podemos hacer que lo intangible sea visible y fácil de entender? ¿Y cómo podemos concienciar a los responsables de los medios de comunicación de la importancia social, política, económica y cultural de dar cabida a este tipo de contenidos?
- El principal sujeto de comunicación de *Etorkizuna Eraikiz* cuando se trata de los medios de comunicación es la institución pública, encarnada en sus principales responsables políticos. Esto matiza y limita tanto el alcance como el impacto de lo que se informa. El reto es dar mayor protagonismo a los grupos de interés sin desvirtuar la identidad de EE y manteniendo la relación narrativa con la Diputación Foral de Gipuzkoa.

3.3. Comunicación digital

La estrategia digital también ha tratado de mejorar la calidad de la comunicación entre los ciudadanos y la institución. Por un lado, las redes sociales ofrecen un abanico de interesantes posibilidades para la comunicación y el diálogo de una iniciativa basada en la gobernanza colaborativa. Por otro, la propia iniciativa, *Etorkizuna Eraikiz*, ofrece nuevas opciones de contenido, branding e interacción que pueden ir más allá de los límites encontrados en la comunicación digital de la Diputación Foral, que por su naturaleza tiende a generar contenidos muy institucionales, con escaso atractivo para el usuario medio online. Por ello, hemos intentado aprovechar esta oportunidad para dar algunos saltos cualitativos en el ámbito de la comunicación digital.

Nuestro objetivo es que la comunicación digital de *Etorkizuna Eraikiz* funcione en ambas direcciones. Por un lado, queremos informar a la gente sobre la iniciativa y los proyectos que se desarrollan a partir de ella. Por otro, los canales digitales

ofrecen más posibilidades de obtener una respuesta directa e inmediata de la sociedad en general. De acuerdo con la filosofía de *Etorkizuna Eraikiz*, queremos que toda la sociedad guipuzcoana en línea se convierta en parte interesada digital de la iniciativa. Sin embargo, dada la complejidad del proyecto, la distancia necesaria para que los ciudadanos conecten con una iniciativa gubernamental y la dificultad de garantizar una comunicación realmente bidireccional entre la institución y la sociedad, por el momento sólo podemos entablar una comunicación digital con determinados públicos específicos.

El público objetivo puede dividirse en dos niveles. Por un lado, está el ecosistema *Etorkizuna Eraikiz*, es decir, las organizaciones relacionadas con las políticas públicas, un público cualificado que está familiarizado con el proyecto. Este público muestra más conocimiento e interés por la iniciativa, ya que, de un modo u otro, han participado en ella. También son más activos y participativos, y gracias a ellos se consigue un mayor alcance e impacto en las comunicaciones digitales, ya que luego difunden los contenidos de EE en sus propias redes. Por otro lado, está la sociedad en general, que constituye un público menos informado y que muestra menos interés por *Etorkizuna Eraikiz*. Con este público, nuestra comunicación acaba siendo más unidireccional; los usuarios no participan mucho y no muestran interés por estar informados.

Estos son algunos de los rasgos que definen la comunicación digital de *Etorkizuna Eraikiz*:

- La página web institucional informa sobre las características generales de la iniciativa y ofrece las últimas noticias, al tiempo que da acceso a los diferentes espacios de participación e interacción de los usuarios.
- Tenemos presencia en Twitter, Facebook, Instagram y LinkedIn. Todos los canales se actualizan con regularidad y están activos.
- Estos canales se tratan de forma diferente en función de las necesidades de cada segmento y de las oportunidades que ofrece cada uno.

En general, se ha reforzado la comunicación en todos estos canales, pero con estrategias diferenciadas. Hemos intensificado la actualización de la información; el contenido se ha adaptado para fomentar la participación de los usuarios, y la iniciativa se ha “humanizado” (con caras) para hacer más accesible *Etorkizuna Eraikiz*. Intentamos utilizar cada canal para crear un vínculo y aportar legitimidad a la iniciativa entre los diferentes segmentos de una forma más directa y eficaz. Cada medio se utiliza para recibir aportaciones de los usuarios e interactuar con ellos de forma instantánea, individual y personalizada. Por ejemplo, se plantean preguntas, datos, ejemplos, etc. que, además de ofrecer información sobre temas relacionados con la EE, sirven de “excusa” para una interacción más “natural” entre los distintos usuarios. En la misma línea, nos alejamos de puestas en escena de tipo más institucional que suscitarían un mayor rechazo en línea y, en su lugar, tratamos de encontrar imágenes que enganchen mejor con los gustos de los públicos digitales a los que nos dirigimos.

Es evidente que los medios digitales ofrecen un gran potencial para acercar *Etorkizuna Eraikiz* a los ciudadanos y establecer con ellos una relación más cercana, humana y directa, a través del diálogo digital. Por ello, la gobernanza colaborativa también puede construirse y desarrollarse en el ámbito digital. La estrategia de comunicación digital se ha diseñado teniendo esto en cuenta, pero aún quedan algunos retos por abordar:

- Aún no se han establecido las condiciones necesarias para desarrollar una gobernanza colaborativa en el espacio digital. Es necesario crear una comunidad digital más sólida y estable que permita más interacciones y posibilidades de diálogo de mayor calidad.
- Nos preocupa cómo podemos ampliar y mejorar la interacción entre la Diputación Foral y los ciudadanos en el entorno digital a través de *Etorkizuna Eraikiz*. Hemos probado y experimentado con nuevos métodos y canales, pero aún existen límites y la realidad está todavía muy lejos de lo que nos gustaría.
- No hemos tenido éxito del todo a la hora de generar o adaptar el contenido de las redes para que resulten atractivas al público en general. Por ejemplo, el Think Tank -que es un espacio central dentro de EE- genera algunos documentos y reflexiones muy importantes y profundos sobre el futuro de las políticas públicas en el territorio; sin embargo, por su propia naturaleza es extremadamente difícil convertir estos contenidos en objeto de intermediación con las audiencias digitales. El reto consiste en “traducir” este tipo de contenidos en contenidos en línea fácilmente “consumibles”.
- Aún quedan muchas barreras culturales y políticas por superar antes de que los usuarios guipuzcoanos puedan interactuar con normalidad con una institución pública como la Diputación Foral.

4. Algunas conclusiones sobre la comunicación y *Etorkizuna Eraikiz*

Una vez explicada la concepción de la comunicación en el modelo *Etorkizuna Eraikiz* y analizada la práctica real desde diferentes enfoques y ámbitos de la comunicación, me gustaría ahora exponer una serie de conclusiones para su consideración.

En primer lugar, es importante señalar que en el modelo de *Etorkizuna Eraikiz*, la comunicación se concibe desde y para la gobernanza colaborativa. La experiencia ha demostrado que la comunicación es parte integrante del modelo y que puede utilizarse para buscar y reforzar las interacciones, lo que significa poner en práctica un enfoque relacional de la comunicación. Sin embargo, esta forma de enfocar la comunicación tiene que coexistir con las necesidades y funciones intrínsecas de la comunicación institucional, lo que a veces puede generar ciertas tensiones, así como desarrollar prácticas contrarias al modelo. En este sentido, la experiencia ha demostrado que es útil plantearse un desarrollo progresivo del enfoque relacional,

sin alterar el equilibrio en las formas de comunicación que permiten la legitimación cotidiana de la institución.

En segundo lugar, es evidente que siguen existiendo importantes brechas entre el concepto y la práctica real en las tres dimensiones analizadas (relaciones institucionales, relaciones con los medios de comunicación y medios digitales). Aunque se han producido avances significativos en los tres ámbitos y la realidad de la comunicación está ahora más cerca del ideal que cuando se lanzó inicialmente *Etorkizuna Eraikiz*, aún está lejos de alcanzar su objetivo final.

En tercer lugar, examinando más de cerca esta evolución, observamos que el impulso de *Etorkizuna Eraikiz* ha provocado cambios en los diferentes niveles y procesos de la comunicación: en muchas de las acciones, en la forma de diseñar los eventos, en algunos aspectos de la forma de trabajar de los responsables de comunicación y en los procesos de comunicación. Sobre todo, se ha producido una transformación (aunque no total) en la forma de ver y ejercer la comunicación desde la Diputación Foral de Gipuzkoa. *Etorkizuna Eraikiz* ha constituido, por tanto, un gran proceso de aprendizaje colectivo en materia de comunicación para el conjunto de la organización.

En cuarto lugar, podemos identificar una serie de logros de *Etorkizuna Eraikiz* en el ámbito de la comunicación.

- Se han abierto nuevos espacios y oportunidades para la colaboración y, por extensión, para la interacción y el diálogo. En muchos casos se han establecido las condiciones para desarrollar una forma de comunicación que genere contenidos y significados compartidos.
- En todos los espacios y canales de comunicación se ha pasado de un enfoque unidireccional a otro bidireccional. El espacio de comunicación digital de la Diputación Foral se ha innovado, reforzado y mejorado a partir de este enfoque.
- Se ha avanzado en una comunicación que genera confianza, ganando en credibilidad y fiabilidad (al menos entre los stakeholders y los públicos más cualificados).
- Hemos demostrado que es posible aplicar (al menos parcialmente) otra forma de ver y practicar la comunicación institucional.

En quinto lugar, no debemos ignorar que aún existen serias dificultades para avanzar hacia el modelo de comunicación propuesto por *Etorkizuna Eraikiz*.

- Dentro de la propia organización, entre otros agentes y en los medios de comunicación, sigue existiendo una cierta inercia a nivel operativo que va en contra del enfoque propuesto para la comunicación. Concretamente, aún hoy se siguen viendo muchas “puestas en escena” clásicas que priorizan la “foto” de la visita, en lugar de espacios reales de diálogo.
- Sigue habiendo reticencias entre el público hacia posibles elementos que se identifiquen con el uso instrumental y político de *Etorkizuna Eraikiz*.
- Sigue habiendo dificultades para comunicar elementos intangibles.

- Sigue habiendo dificultades para establecer nuevas relaciones (por ejemplo, con actores importantes del mundo empresarial y con una parte importante del público en general) y para seguir creciendo con el modelo relacional.
- Existen dudas sobre hasta qué punto los diferentes actores que participan en *Etorkizuna Eraikiz* se sienten parte integrante de la iniciativa. Aquí cabe plantearse si existe una comunidad *Etorkizuna Eraikiz* que pueda seguir creciendo más allá del núcleo central de las personas más activas que participan en las diferentes iniciativas y proyectos.

En sexto lugar, al principio de este capítulo, planteé la siguiente pregunta central: ¿Qué aporta la comunicación a la gobernanza colaborativa? Basándome en el análisis anterior, concluyo que la comunicación no sólo es necesaria para informar y legitimar cualquier acción de gobernanza colaborativa, sino que es esencial para la propia existencia de la gobernanza colaborativa. En este sentido, sería interesante profundizar en los elementos y características que requiere una comunicación óptima de la gobernanza colaborativa.

Por último, y para darle la vuelta a la pregunta inicial, se podría decir que en el caso de *Etorkizuna Eraikiz* la gobernanza colaborativa ha contribuido mucho a la comunicación. Ha sido la palanca que ha propiciado la transformación que necesitaba la comunicación institucional de la Diputación Foral. Por tanto, podemos concluir que los procesos de gobernanza colaborativa son también procesos de transformación de la comunicación de las instituciones públicas.

5. Lecciones para los profesionales

- La gobernanza colaborativa requiere pensar en la comunicación desde la propia gobernanza colaborativa. En el caso de *Etorkizuna Eraikiz*, se entiende que “la gobernanza colaborativa no se comunica; la gobernanza colaborativa es en sí misma comunicación”. Eso significa que la comunicación no viene después de la gobernanza colaborativa, sino que es parte integrante de todos los espacios y procesos del modelo de gobernanza colaborativa que *Etorkizuna Eraikiz* abraza.
- Los rasgos que caracterizan el enfoque de *Etorkizuna Eraikiz* son la comunicación integral, relacional y basada en la confianza. Sin embargo, poner en práctica este concepto conlleva retos, ya que requiere cambiar los procesos de trabajo, superar las inercias existentes y lograr un consenso sobre los objetivos. Esto quedó claro con los diferentes actores que participaron en *Etorkizuna Eraikiz*: responsables políticos, personal técnico (funcionarios) del Gobierno Foral de Gipuzkoa, dirigentes políticos, responsables de comunicación, stakeholders y medios de comunicación.
- Es esencial, pero no suficiente, disponer de un modelo de comunicación claro y bien definido para la gobernanza colaborativa. Teniendo en cuenta la experiencia de *Etorkizuna Eraikiz*, también sería recomendable prever la hoja de

ruta para implantar este modelo, considerando los principales cambios que implica.

- El modelo de gobernanza colaborativa *per se*, y la mayoría de los contenidos, procesos y realidades que promueve *Etorkizuna Eraikiz*, no son complejos en sí mismos. Esto dificulta atraer a los medios de comunicación y a los ciudadanos (tanto física como virtualmente). – En general, se requieren realidades tangibles; y la mayoría de las veces, la innovación pública y política que se asocia a la gobernanza colaborativa se basa en intangibles más que en tangibles.
- En la experiencia de *Etorkizuna Eraikiz*, hemos aprendido que gestionar adecuadamente la comunicación puede mejorar la gobernanza colaborativa; y viceversa, un proceso de innovación política como el de *Etorkizuna Eraikiz*, basado en la gobernanza colaborativa, también puede mejorar los procesos de comunicación de una institución pública.

Capítulo 7

Escuchar y aprender juntos: Utilizar el aprendizaje activo para la gobernanza colaborativa

ANNE MURPHY, *Universidad de Lancaster, Reino Unido*

MARÍA JOSÉ CANEL, *Universidad Complutense de Madrid, España*

OLATZ ERRAZQUIN, *Diputación Foral de Gipuzkoa*

ANDER ARZELUS, *Diputación Foral de Gipuzkoa*

ELENA OYÓN, *asesora de aprendizaje, Reino Unido*

1. Introducción

El aprendizaje en la acción es un enfoque pragmático para implicar a los participantes “en el aprendizaje a partir de sus intentos de mejorar las cosas” (Pedler & Brook, 2017, p. 217) y se ha aplicado en una amplia gama de contextos organizativos, incluida la gobernanza colaborativa (Hale *et al.*, 2018; Murphy *et al.*, 2020; Pedler, 2002, 2020). Asociado al trabajo pionero de Reg Revans (1971, 1982, 1998), el enfoque ofrece una disciplina para el aprendizaje orientado a la acción que se centra explícitamente en los problemas “que importan a quienes están encargados de abordarlos” (Brook, 2022, p. 7). El modelo clásico de aprendizaje en la acción (por ejemplo, Pedler, 2008) trabaja con grupos pequeños, a menudo denominados conjuntos, en los que los participantes se ayudan mutuamente a abordar sus acuciantes problemas organizativos y a aprender de sus intentos por cambiar las cosas. Revans nunca proporcionó una definición única del aprendizaje en la acción. En su lugar, mantuvo que, aunque la idea es sencilla, no puede aplicarse o reproducirse de una forma formulista de “mejores prácticas”, porque, como se esfuerza en señalar, “[1]a acción no puede tomarse en términos generales; siempre ha sido, es y será dependiente de sus condiciones y de quienes la toman” (Revans, 1971, p. 98). En la práctica, como nos recuerda Pedler (2008), este es uno de los puntos fuertes del aprendizaje en la acción porque:

Al ser a la vez profundo y sencillo, nunca corre el peligro, como las meras técnicas, de estar aquí hoy y desaparecer mañana. Siempre necesitamos reinventar nuestras propias formas de poner en práctica las ideas básicas. Este elemento inventor es lo que mantiene la vida en el aprendizaje en la acción. (2008, p. 6)

En Gipuzkoa, pequeños grupos de colegas han adaptado y reinventado la sencillez de esta idea y la han hecho suya. La historia comienza con un pequeño pero influyente proyecto piloto llevado a cabo en 2018 hacia el final del ciclo electoral en el que ocho políticos electos (y dos altos cargos públicos) decidieron probar el enfoque del aprendizaje en la acción para “escuchar a la sociedad”. Liderado por el Diputado General y su jefe de gabinete, este grupo pionero asumió con entusiasmo la tarea de aprender (y escuchar) pasando a la acción, para luego reflexionar y compartir los resultados con los miembros del grupo, que se apoyaron, desafiaron y, sobre todo, se escucharon mutuamente. Los retos personales, tratados siempre en confianza, dieron lugar a la adopción de medidas para abordar el abismo existente entre lo que los políticos decían que hacían, lo que realmente hacían y lo que el electorado oía y entendía. Los resultados de esta experiencia de aprendizaje se han comunicado en otros lugares en el contexto del compromiso ciudadano (Canel *et al.*, 2022), el capital social (Barandiarán *et al.*, 2022) y el aprendizaje del liderazgo (Murphy *et al.*, 2020). Fue durante este primer proyecto piloto cuando el “aprendizaje en la acción” se convirtió en *Ekinez Ikasi*. Al rechazar el verbo ‘hacer’ (*egin*) en favor del verbo que significa ‘iniciar la acción’ (*ekin*), la traducción al euskera añade un sentido de dinamismo al inglés original.

Desde esta primera edición piloto del programa, personas de la DFG han sido ‘accoucheurs’ (es decir, la persona o personas que, según Revans, crean las condiciones para que el aprendizaje tenga lugar, y arraigue) de no menos de 11 grupos de aprendices en la acción y, en el momento de escribir estas líneas, están preparados para la próxima edición que reunirá a otros seis grupos al proceso de aprendizaje colectivo. Antes de describir brevemente las distintas ediciones en la sección siguiente, es importante reflexionar sobre las posibles razones por las que el enfoque ha resultado tan oportuno. Identificamos tres razones clave. En primer lugar, el enfoque ha dado cierta esperanza de que las relaciones de trabajo cotidianas que producen la gobernanza colaborativa puedan lograrse de otra manera. Los participantes son, por supuesto, conscientes de anteriores intentos insatisfactorios de “gestionar el cambio” y, en consecuencia, tratan la energía positiva en torno al programa con respeto y cuidado, pero la mayoría comparte la sensación de entusiasmo de que, esta vez, pueden marcar una diferencia diferente. En segundo lugar, aunque el aprendizaje en la acción se basa en la adopción de medidas sobre problemas en los que “yo soy parte del problema y el problema es parte de mí” (Pedler, 2008, p. 11), no se trata de un aprendizaje tradicional centrado en las habilidades y los conocimientos individuales, sino de un proceso compartido y colectivo de creación de significados en el que intervienen contextos, materialidades y cuerpos, así como mentes y motivaciones humanas (Elkjaer, 2022). Los seres humanos forman parte de “situaciones” complejas (Dewey, 1939 [1988]), por lo que otros factores, como el poder, la emoción, otras voces, la historia y las cuestiones económicas, son igualmente importantes para el aprendizaje (Carroll y Smolović Jones, 2018; Easterby-Smith *et al.* 1999; Vince, 2019; Pedler, 2020). Realizado a través de encuentros de aprendizaje a través y entre grupos, este aspecto colectivo

del aprendizaje en la acción significó que los análisis compartidos agudizaron la comprensión de los participantes sobre los problemas de toda la institución. Por último, *Ekinez Ikasi* se inspira en una versión del aprendizaje en la acción que elude la dependencia de expertos externos en favor de percepciones nacidas de un compromiso compartido de acción y aprendizaje entre iguales o “camaradas en la adversidad”, como los llamó Revans (Revans, 1998). Los participantes saben que, independientemente de cómo decidan proceder, están avanzando por sí mismos en importantes problemas organizativos, y su propio diagnóstico es mucho más preciso de lo que podría esperar cualquier intervención de expertos externos.

El capítulo describe la aplicación de la metodología de aprendizaje en la acción que se ha utilizado en la iniciativa *Etorkizuna Eraikiz* con el objetivo expreso de desarrollar las habilidades y competencias de escucha y aprendizaje necesarias para la gobernanza colaborativa. El capítulo comienza con una descripción de las cuatro ediciones completadas del programa antes de pasar a esbozar el papel desempeñado por los *bidelagunak*, o “compañeros de viaje” que asumieron la tarea de asesorar y apoyar a sus propios grupos *Ekinez Ikasi*. A continuación, abordamos el futuro estudiando cómo podría desarrollarse la iniciativa para seguir apoyando a *Etorkizuna Eraikiz*, incluida la quinta edición del programa, que está en marcha en el momento de redactar este informe. Concluimos con reflexiones sobre nuestro aprendizaje colectivo y lecciones para los profesionales.

2. *Ekinez Ikasi*: la historia hasta ahora

Esta sección resume brevemente la forma en que el programa ha sido desarrollado por sus participantes, incluyendo los pasos institucionales dados para evaluar y aprender de la experiencia a medida que evolucionaba.

2.1. Primera edición: los políticos, 2018

El grupo de diez políticos de aprendizaje en la acción se reunió cinco veces a lo largo de seis meses, en sesiones ininterrumpidas de cinco horas. Los problemas que se plantearon al grupo incluían cómo: llegar mejor a los ciudadanos; implicar más a los funcionarios; alinear los distintos departamentos con los objetivos de *Etorkizuna Eraikiz*; mostrar la autenticidad de la propia voluntad de contar con los stakeholders; aumentar la capacidad transformadora de las propias políticas departamentales; y asignar funciones y tareas para que los departamentos estén preparados para el cambio. El proceso de apoyo y desafío que requiere el aprendizaje en la acción ayudó a los miembros del grupo a desarrollar preguntas importantes centradas en el aprendizaje y la acción. Entre ellas se encontraban: ¿Qué piensan los ciudadanos de este proyecto y cómo saberlo? ¿Qué crees que es importante para los ciudadanos? ¿Crees que la DFG no está atrayendo a buenos talentos y, en

caso afirmativo, por qué? ¿Es sincera tu voluntad de implicar a los funcionarios? ¿Qué entiendes exactamente por “escuchar a la sociedad”? ¿Estás dispuesto a escuchar las críticas de los ciudadanos? ¿Crees que realmente queremos compartir el poder con los ciudadanos? Entre las acciones acordadas se incluyen: implicar al máximo responsable (Diputado General) en las reuniones interdepartamentales; realizar cambios en el formato de los encuentros públicos con los ciudadanos; invitar a personas nuevas y diferentes a los encuentros públicos; recopilar datos sobre las peticiones que hace la gente a través de los presupuestos participativos y reflexionar sobre la preparación para responder adecuadamente; organizar una reunión con un hospital y utilizar buenas prácticas de escucha y reflexionar después sobre cómo extenderlas a otros departamentos; y explorar la lista de organizaciones de voluntariado para analizar mejor cómo evoluciona la sociedad en su compromiso con el trabajo voluntario (véase Murphy *et al.*, 2020, p. 6 para más detalles). Al final de cada sesión, el grupo reflexionó sobre las preguntas habituales en el aprendizaje en la acción (véase Pedler y Abbott, 2013), su aprendizaje sobre sí mismos, su grupo, la Diputación y *Etorkizuna Eraikiz*; también se añadieron preguntas sobre su aprendizaje sobre la escucha y sobre la sociedad.

Las reflexiones (escritas) se analizaron, sintetizaron y presentaron al grupo, que identificó importantes brechas y retos para el futuro. Se tomó la decisión de seguir desarrollando y adaptando *Ekinez Ikasi* a las necesidades de la institución, ampliando la experiencia a los empleados del ayuntamiento y creando un grupo de supervisión con la misión de garantizar que las acciones decididas en los grupos recibieran el pleno apoyo de la dirección. Una consecuencia importante de esta primera edición fue que los participantes apreciaron tanto la renovada cohesión que les proporcionó el programa de aprendizaje en la acción, que decidieron invitar a los empleados (técnicos y funcionarios) a unirse a los grupos de aprendizaje en la acción mientras tomaban medidas para mejorar su forma de trabajar.

2.2. Segunda edición: los funcionarios, 2019

Se formaron dos grupos de ocho funcionarios de alto nivel acercándose a las personas que suelen estar dispuestas a dedicar más tiempo y esfuerzo a las actividades de mejora, especialmente a *Etorkizuna Eraikiz*. Los grupos contaban con el respaldo del jefe de personal, cuyo auténtico compromiso de ocuparse personalmente de que se eliminaran los bloqueos organizativos hizo que los participantes se sintieran capaces de abordar problemas con consecuencias para toda la organización. Al igual que los políticos, también se reunían cinco veces durante cinco horas cada cinco o seis semanas. Se nombraron coordinadores para que sirvieran de enlace entre los participantes, el grupo directivo y los dos facilitadores “externos” (el primer y el segundo autor). Se identificaron distintos tipos de problemas, se emprendieron acciones y se lograron resultados individuales y organizativos. Al final del programa se organizó una sesión conjunta para que los participantes compararan y contrastaran sus experiencias y aprendizajes. Las conclusiones llamaron la aten-

ción sobre las dificultades de colaborar dentro del gobierno y sus instituciones, y también sobre la necesidad de abrir los procesos deliberativos de forma que también pudieran escucharse las voces de los equipos técnicos.

Nuevamente se identificaron brechas y retos para el futuro. Destacaron dos retos concretos: en primer lugar, el enorme abismo existente entre los políticos (incluidos los cargos políticos en puestos directivos) y los funcionarios y el personal de la administración local; y en segundo lugar, la brecha de entendimiento y coherencia administrativa entre los directores, gerentes y empleados de la diputación y los que trabajan en otros organismos de la administración pública bajo control directo de la Diputación. Como resultado, el grupo de dirección fue reposicionado como *grupo de escucha interna* y se le otorgó un amplio mandato para garantizar la continuidad del programa tras las elecciones previstas justo antes del final de la edición de funcionarios. La primera decisión importante tomada en ese momento por el grupo de escucha interna fue orientar a *Ekinez Ikasi* hacia el problema organizativo de colaboración que se había detectado en forma de dos brechas específicas: 1) en todo el sector público y 2) entre los políticos electos y los empleados públicos. En otras palabras, *Ekinez Ikasi* empezó a verse como un vehículo para aprender cómo podría lograrse en la práctica la gobernanza colaborativa. De ahí que la segunda decisión influyente tomada por el grupo de escucha interno fuera formar dos nuevos grupos *mixtos* que se centraran en estos problemas organizativos y que estuvieran formados tanto por cargos políticos como por empleados públicos. Empezar este paso se consideró un gran cambio, ya que hasta ahora nunca había ocurrido que los políticos participaran junto con los técnicos en una experiencia de aprendizaje que pusiera a todas las partes en un mismo plano. Llegados a este punto, el programa se interrumpió por lo que el grupo director consideró que era para el verano (2019), que se reanudaría una vez que el nuevo gobierno estuviera en funciones.

2.3. Tercera edición: los grupos mixtos (políticos y administrativos), 2020-2021

El gobierno recién elegido necesitaba negociar y acordar los detalles de su coalición. Hasta que se tomaron las decisiones sobre qué partido dirigiría cada departamento y, por tanto, qué directores departamentales debían ser nombrados, *Ekinez Ikasi* se mantuvo a la espera. Es importante comprender que los cargos políticos ocupan los puestos influyentes en la jerarquía organizativa, y sin ellos, poco de importancia puede emprenderse. El otoño avanzó y se tomó la decisión de que a todos nos interesaba lanzar la tercera edición en enero de 2020. Reunir a cargos políticos y funcionarios se consideraba casi imposible y, dado el alto perfil de los dos temas centrales, nadie quería correr riesgos innecesarios. Además, la aparición de la pandemia COVID-19 complicó aún más la carga de trabajo y la disponibilidad de todos. Además, *Ekinez Ikasi* había sido hasta ahora una experiencia presencial y nadie estaba realmente seguro de si este todavía delicado plantón sobre-

viviría al entorno online. Pasaron varios meses antes de que el grupo de dirección diera el audaz paso de fijar las fechas de la tercera edición presencial, híbrida u online, en función de la normativa de salud pública. En cuanto las circunstancias lo permitieron, el segundo autor obtuvo un permiso especial para viajar y los grupos se reunieron cara a cara. El primer autor asistió en línea durante todo el proceso.

Reunir a los grupos mixtos para trabajar en problemas de interés común imprimió nueva energía y dinamismo al proceso, superando las expectativas de cómo las personas, más allá de las divisiones partidistas y profesionales, estarían dispuestas y serían capaces de trabajar juntas. Las acciones, que se emprendieron individualmente y en colaboración, lograron avances decisivos contra los obstaculizados bloqueos organizativos, sobre todo en el trabajo relativo a la relación entre el gobierno y el sector público en sentido amplio, así como en la creación de confianza entre los directores (es decir, cargos políticos de distinto color) y los empleados (funcionarios de carrera). Al final del ciclo, se invitó de nuevo a los grupos a reunirse para reflexionar sobre sus logros y aprendizajes, y para identificar cualquier otra laguna o reto que consideraran que *Ekinez Ikasi* era un vehículo adecuado para la acción y el aprendizaje. Además de los resultados concretos de las acciones emprendidas, hubo un acuerdo generalizado en que el proceso lento y gradual de ver a los compañeros bajo una luz nueva y, en general, más favorable, desarrollar la confianza e incluso la amistad, y ver las huellas de la positividad en lugares que antes sólo habían visto tensión, estaban abriendo poco a poco posibilidades de pensar y comportarse de formas nuevas. En la reunión final del grupo de escucha interno, los miembros aprovecharon este optimismo cauteloso y decidieron cambiar radicalmente la forma en que iba a funcionar el programa. Dejando de considerarlo un programa piloto, y contando además con el pleno respaldo de las autoridades responsables de la gestión del personal (el consejero foral de gobernanza), se tomó la decisión de formar a personas internas, tanto cargos políticos como funcionarios de la administración local, para que apoyaran este enfoque del aprendizaje, incluida la creación y facilitación de sus propios conjuntos de aprendizaje en la acción. Estos asesores de conjuntos debían formar un nuevo tipo de grupo establecido para aprender a apoyar a sus propios grupos *Ekinez Ikasi*. También se acordaron otros dos grupos mixtos que, para distinguirlos de la formación de facilitadores, pasaron a denominarse grupos “ordinarios”.

2.4. Cuarta edición: el cambio fundamental, 2021-2022

El desarrollo de la cuarta edición dio varios giros. Algunos impulsores de acciones clave de ediciones anteriores abandonaron los grupos para convertirse en facilitadores. Y aunque siempre se había mantenido un cuidadoso equilibrio entre los nuevos miembros y los “veteranos”, había habido suficiente continuidad entre los miembros como para crear un nivel de competencia en el grupo. Crear el grupo de facilitadores fue un paso muy importante que, al final, resultó ser la decisión más importante que había tomado el grupo de escucha interno, pero los grupos “ordi-

narios” tropezaron: la asistencia se hizo un poco más irregular, a veces los nuevos miembros se sentían desconcertados por lo desconocido del proceso, y los “veteranos” se preguntaban si no estarían dando vueltas en círculo. Este fue un momento crítico para el programa y sólo los propios participantes en la acción estaban en condiciones de comprenderlo y abordarlo. Fue en el punto medio -sesión tres de cinco- cuando los grupos tomaron las riendas, señalando los problemas que obstaculizaban su progreso y “comprendiendo” para qué servían realmente sus grupos y qué querían hacer en ellos. Por otra parte, el grupo de facilitadores, aunque al principio se mostraron inseguros como facilitadores de aprendizaje en la acción, estaban unidos por un fuerte sentimiento de propósito compartido. Sus reuniones de *Ekinez Ikasi* se diseñaron como un foro en el que compartir cuestiones relacionadas con el establecimiento, el apoyo y el mejor servicio a sus propios grupos de *Ekinez Ikasi*. Nos basamos en el principio de que, aunque enseñar las habilidades para dirigir un grupo de aprendizaje en la acción sería incoherente con los valores y la práctica del aprendizaje en la acción, estas habilidades podían, no obstante, aprenderse. Además, dado que el grupo de facilitadores también dirigía otros cuatro grupos nuevos, un total de 41 participantes, el intercambio de aprendizaje de fin de ciclo se convirtió en un importante foro de aprendizaje colectivo. Antes de abordar con más detalle la formación de facilitadores y el intercambio de aprendizaje en la siguiente sección, cerramos este apartado llamando la atención sobre el desarrollo orgánico de la iniciativa. En cuatro ediciones, el énfasis ha pasado de las élites políticas a diversos grupos de alumnos, de los “problemas” individuales a las cuestiones organizativas de alto riesgo, y de recurrir a facilitadores externos a confiar en el poder de su propia experiencia. Creemos que el factor crítico del éxito ha sido el compromiso enormemente fuerte de la gente para vivir, respirar y ser dueños de su propio *Ekinez Ikasi*.

3. Los compañeros de viaje o *bidelagunak*

Revans (1998) entendía que la tarea crítica, y a menudo infravalorada, de posibilitar el aprendizaje en la acción era el reto más difícil de todos. El viaje de aprendizaje de los facilitadores comenzó exactamente en este punto. El grupo de ocho personas -una mezcla de directores (cargos políticos) y funcionarios del gobierno- eligió trabajar por parejas, comenzando con la tarea de reunir a un grupo con el que pudieran trabajar para aprender de primera mano sobre la facilitación del *Ekinez Ikasi*. Nos costó encontrar una palabra, tanto en euskera como en castellano, que captara la esencia de esta tarea y la forma particular en que los miembros del grupo querían comprometerse con ella. ‘Formación’ resultaba demasiado formal y orientado al déficit, ‘animador’ sugería ‘entretenimiento’ y ‘facilitador’ evocaba los programas de cambio dirigidos por consultores que el grupo tanto deseaba evitar. Por último, en un eco de la propia denominación de *Ekinez Ikasi*, un miembro del grupo sugirió *bidelagun* (plural *bidelagunak*), que se traduce como “compañero de

viaje”. Esto captaba el espíritu igualitario de una empresa emprendida conjuntamente que el grupo tanto deseaba preservar. Cada pareja se puso en contacto con posibles participantes, debatió el alcance y los valores de *Ekinez Ikasi*, reclutó a nuevos alumnos de acción, fijó el calendario de reuniones y se lanzó a lo desconocido. Guiados por la primera autora, los *bidelagunak* se reunieron siete veces en total, primero para prepararse para las primeras reuniones y después para preparar y compartir materiales, compartir éxitos y retos de la guía de sus propios grupos y aprender la mejor manera de desarrollar el programa en general.

Las primeras reuniones de aprendizaje en la acción de los *bidelagunak* se centraron en conseguir que sus grupos se establecieran y se comprometieran tanto en la acción como en el aprendizaje. No fue en absoluto una tarea fácil. Anteriormente, *Ekinez Ikasi* había gozado de una experiencia positiva, pero el número de participantes era modesto y, hasta cierto punto, seguía pasando desapercibido. Al contar con un nuevo grupo de participantes cuyas funciones y retos laborales eran muy visibles, el desarrollo elevó el perfil y las apuestas de *Ekinez Ikasi*. La profesionalidad y dedicación de los *Ekinez Ikasi* hizo que a mitad de camino todos sus grupos hubieran adquirido un sentido propio de propósito y cohesión. En este punto se planteó la cuestión de la continuidad. El grupo quería un recurso que pudiera utilizar con los nuevos grupos que se fueran formando y con los nuevos *Ekinez Ikasi* que aceptaran el reto. Este recurso debía ser concreto para que sirviera de apoyo a quienes asumieran el papel, pero flexible para adaptarse a la evolución de la práctica y a los nuevos aprendizajes organizativos de la acción. Se celebró un taller de diseño para recoger las lecciones aprendidas y estas constituyeron la base de un borrador de recurso actualizable que reunía adaptaciones locales basadas en materiales publicados (Chivers y Pedler, 2004; Pedler y Abbott, 2013; Pedler, 2008; Murphy y Canel, 2020; Nesta, 2022), hojas de trabajo preparadas para la reflexión entre sesiones y una síntesis de las conversaciones sobre “lo que funciona” mantenidas durante el taller de diseño. Este recurso continuo y actualizable para los *Ekinez Ikasi* pertenece al grupo y el plan actual es actualizarlo cada año.

La práctica de la reflexión conjunta al final de cada sesión de grupo (Pedler y Abbott, 2013, p. 80) se convirtió en un hábito, y cuanto más experiencia adquirirían, más aprendían los participantes a hacer que estas sesiones tuvieran sentido. Por este motivo, los “intercambios de aprendizaje” de fin de ciclo que reunieron a los grupos resultaron ser enriquecedores y estimulantes, y este fue especialmente el caso del intercambio de aprendizaje que tuvo lugar al final de la quinta edición. La sesión de dos horas, que reunió a 35 participantes, fue codiseñada y dirigida por los *bidelagunak* siguiendo el modelo del “World Café” (Brown e Isaacs, 2005). Los grupos trabajaron en torno a mesas, anotando ideas en los improvisados manteles de papel y moviéndose de vez en cuando de una mesa a otra. Abordaron dos cuestiones principales:

- 1) ¿Qué hemos hecho/logrado/aprendido hasta ahora?
- 2) ¿Qué queremos hacer ahora?

Las notas de las mesas, que fueron analizadas, sintetizadas y transcritas por la tercera autora, constituyeron la base de la reunión de fin de ciclo del grupo de escucha interno. Algunas de las cuestiones destacadas en la sesión fueron más allá del aprendizaje individual generado por *Ekinez Ikasi*, como por ejemplo: “*Ekinez Ikasi* ha permitido generar espacios de diálogo; ha permitido a los participantes salir de sus esquemas e inercias habituales; ha permitido activar habilidades como: la escucha, la empatía, el compromiso”, etcétera. Además, *Ekinez Ikasi* ha generado importantes intangibles como la confianza entre las personas de la organización, el conocimiento de las personas y realidades de otros servicios y departamentos, y el sentimiento de pertenencia a un grupo y a la organización, todos ellos esenciales para trabajar en los problemas organizativos.

Los resultados de la reunión se sintetizaron en una serie de puntos de aprendizaje y se distribuyeron a todos los participantes. De estos resultados se desprendería claramente que los problemas detectados ya no se limitaban a cuestiones individuales o incluso departamentales, sino que sólo podían abordarse abordando importantes cuestiones estructurales de toda la institución. Por lo tanto, a raíz de esta reunión se produjo un sutil cambio de equilibrio. En primer lugar, el “grupo ordinario” pasó a denominarse “grupo extraordinario” en reconocimiento de su ahora crítico (pero limitado en el tiempo) cometido corporativo de abordar la calidad del liderazgo y la toma de decisiones en toda la institución. El cambio de nombre tuvo otro efecto. Los *bidelagunak* que anteriormente se habían visto a sí mismos como aprendices en un experimento, ahora podían verse como los actores más permanentes. Lo que era experimental pasó a ser más “ordinario” al darse cuenta de que la pelota estaba firmemente en su tejado.

4. ¿Y ahora qué?

En el momento de escribir estas líneas, acabamos de lanzar la quinta edición. Esta se compone de dos “grupos extraordinarios” formados por veteranos, anteriores *bidelagunak* y también un pequeño pero influyente número de participantes que son nuevos en el proceso, y un grupo de *bidelagunak* que han dado la bienvenida a nuevos miembros a su número. La primera tarea, la más importante, es asegurarse de que todos estos grupos están bien reunidos, de que comprenden los valores y el propósito de *Ekinez Ikasi* y de que identifican problemas u oportunidades importantes sobre los que trabajar en la acción. La historia de *Ekinez Ikasi* en la DFG es la de una serie de cambios graduales: los resultados positivos con el grupo de políticos llevaron a establecer los grupos de funcionarios que a su vez permitieron la creación de los grupos mixtos y *bidelagunak*. La siguiente fase exige la consolidación en torno a cuestiones de mayor calado colectivo e institucional, es decir, los grupos corporativos. Otras cuestiones, secundarias por el momento pero que se plantean cada vez con más urgencia, son el mejor aprovechamiento del recurso de aprendizaje flexible y lo que significa exactamente en términos estratégicos

y operativos que los *bidelagunak* asuman la dirección del programa. ¿Cómo, por ejemplo, puede establecerse un patrón repetible? ¿Cómo se mantendrá el proceso fresco y atractivo para la gente dentro de la DFG y más ampliamente en todo el territorio? ¿Cómo pueden los implicados establecer conexiones con otros que adopten este enfoque para que se sientan inspirados a seguir aprendiendo y para que otros también puedan aprender de ellos? Y por último, nos enfrentamos al reto de consolidar la dinámica y garantizar la continuidad para que el cambio de legislatura no suponga una ruptura. Dicho esto, el vínculo entre *Etorkizuna Eraikiz* y *Ekinez Ikasi* es cada vez más directo. Un reto importante de *Etorkizuna Eraikiz* es extender el enfoque a todas las instituciones gubernamentales. Concretamente, el modelo exige que se configuren nuevos y amplios espacios deliberativos. Las ideas innovadoras sobre la gestión del conocimiento y la inteligencia colectiva sólo pueden funcionar si participan actores externos e internos al gobierno. Al implicar a los miembros de la organización que tratan y se preocupan por los problemas en cuestión, *Ekinez Ikasi* ha dejado de depender de expertos externos y, como resultado, esto ha supuesto un cambio radical en las prácticas de trabajo alineadas con la filosofía de *Etorkizuna Eraikiz*. Las experiencias de *Ekinez Ikasi* y de los *bidelagunak* han demostrado, sobre todo, la utilidad de un foro en el que las personas se escuchan, actúan y aprenden de los resultados de esa acción de forma individual y conjunta: el motor mismo de la gobernanza colaborativa.

5. Aprendizaje

En particular, reflexionamos sobre nuestro propio aprendizaje para considerar el papel que ha desempeñado, y podría desempeñar en el futuro, el aprendizaje en la acción en el desarrollo y la práctica de la gobernanza colaborativa. Llamamos la atención sobre tres aspectos importantes:

1. El aprendizaje en la acción ayuda a establecer espacios para la escucha crítica y el aprendizaje. La existencia de estos espacios es fundamental para desarrollar las habilidades de colaboración necesarias para que un modelo de gobernanza colaborativa funcione en la práctica.
2. En cuanto a las habilidades, llamamos la atención específicamente sobre la capacidad de escuchar con humildad, de ser reflexivo y positivamente autocrítico, de abrir nuevos ángulos a los problemas y de contemplar los problemas individuales en un contexto organizativo. Para que la colaboración funcione, es crucial establecer puentes entre el desarrollo individual y personal y una perspectiva de toda la organización sobre el aprendizaje colectivo.
3. El aprendizaje en la acción ayuda a localizar la energía positiva para el cambio entre los miembros de una organización y/o sistema, a canalizar esta energía en pasos y acciones concretas y a conectar a las personas que se han comprometido a hacer realidad el cambio.

6. Lecciones para los profesionales

Por último, en nuestras lecciones para los profesionales destacamos lo siguiente:

- Es importante implicar desde el principio a los equipos políticos y directivos de más alto nivel. Que *ellos mismos* estén comprometidos y abiertos a aprender de esta manera es fundamental para el éxito.
- Escuchar, aprender y actuar de este modo tiene que ser voluntario para que repercuta en el cambio desde dentro. La dirección general del trabajo puede, por supuesto, guiarse “desde arriba” para garantizar la alineación con la estrategia general de gobernanza, pero la responsabilidad final y la rendición de cuentas por el aprendizaje y el éxito recaen en todos y cada uno de los alumnos de la acción.
- El aprendizaje activo requiere tiempo y esfuerzo, pero en la práctica no supone una carga adicional para personas ya de por sí extremadamente ocupadas. Esto se debe a que el enfoque implica la identificación y posterior resolución (en la acción) de problemas reales que afectan a personas reales en tiempo real, incluida la búsqueda de formas de abordar los retos que plantea la pandemia mundial.

Taller 2

Síntesis de las interacciones entre académicos y profesionales activos

Lo que sigue es una síntesis de los debates, incluidas las principales ideas, comentarios, nuevas preguntas y retos que surgieron de la interacción entre los académicos locales/internacionales y los profesionales (políticos, funcionarios, stakeholders) integrados en *Etorkizuna Eraikiz*.

1. Análisis de los stakeholders: ¿Quién está dentro, quién sigue fuera? Cuestiones de democracia

Respuesta inicial y reacciones

Etorkizuna Eraikiz es un proyecto vivo que intenta implicar activamente a sus stakeholders, incluyendo una amplia variedad de actores y espacios para fomentar la gobernanza colaborativa: ciudadanos, centros de referencia, actores políticos (incluida la oposición), municipios, investigadores, empresas y organizaciones sociales.

Debates temáticos

Del debate surgen los siguientes comentarios y sugerencias:

- Criterios de inclusión: ¿Quién debe participar? ¿Los afectados por el problema? ¿Aquellos interesados? ¿Aquellos con capacidad, recursos y poder para influir en la solución del problema? El criterio utilizado por EE es la “sociedad organizada”, aquellos que tienen responsabilidad y, por tanto, toman decisiones y despliegan recursos para abordar problemas concretos; personas con experiencia práctica. La innovación también es un criterio.
- El conocimiento es un criterio para incluir a los actores: el conocimiento proporciona causalidad para intervenir. EE parece ser una iniciativa abierta e inclusiva, pero con contradicciones. Hay conocimiento tácito y conocimiento explícito. La mayoría de los ciudadanos son los que tienen un conocimiento tácito. Y los que tienen un conocimiento tácito saben más de lo que son capaces de expresar, pero expresan menos que los que tienen un conocimiento explícito (empresarios, académicos y políticos). Un proyecto de gobernanza colaborativa tiene que dar voz y poder a los que tienen conocimientos tácitos.

La diversidad es beneficiosa para el desarrollo de la GC, ya que aporta nuevas perspectivas. Escuchar a los stakeholders no es suficiente; tienen que participar.

- Un mapa de los stakeholders (elaborado por el grupo de reflexión sobre EE) ha demostrado que la inclusión no es una cuestión dicotómica (quién está dentro y quién está fuera). Más bien, lo que hay que ver es cómo está representado un actor concreto y cómo se establecen las relaciones entre los distintos actores. EE muestra cambios en las relaciones entre la Diputación Foral y las universidades, los organismos comarcales y los medios de comunicación.
- Algunos detalles sobre quién está dentro y quién fuera:
Los municipios (y las agencias comarcales) no están implicados desde el principio, sino desde hace dos años. Se aclara que esta relación se ha institucionalizado tras un largo y duro proceso de negociación. Las relaciones interinstitucionales no son fáciles: cada actor institucional tiende a preocuparse por su propio interés y, en este sentido, es difícil promover procesos de gobernanza colaborativos. El tema que suscitó el acuerdo fue el fomento de la competitividad entre las PYME y las medianas empresas mediante procesos de colaboración (principios, procedimientos, diálogo para la cocreación de políticas públicas). Temas que figuran actualmente en el orden del día: empleabilidad, economía circular, transformación digital, inclusión de las personas en el empleo.
Sindicatos: se excluyeron voluntariamente desde el principio, porque se pensó que, si se incluían, se ralentizarían los procesos.

Otras preguntas, cuestiones críticas y desafíos

- Parece necesario registrar la participación. Los proyectos buscan una amplia representación de los diferentes sectores de la sociedad civil, pero no existe un índice de participación. Si se mira por sectores, se incluye a la mayoría de los actores importantes, pero se echa de menos a ciertas partes de la sociedad.
- La inclusión puede conllevar cierta exclusión. ¿Es siempre buena la inclusión? Contradicción: frente a la suposición habitual de que la inclusión es buena para la gobernanza colaborativa, la realidad demuestra que incluir a todo el mundo es difícil. Existen limitaciones que no pueden pasarse por alto. La exclusión también es necesaria cuando hay falta de reputación, historial de corrupción, falta de credibilidad.
- Se está demostrando la autoexclusión. Las personas que no saben escuchar (y no aceptan las críticas) se autoexcluyen de la colaboración. Se está observando cierta autoexclusión en EE entre los siguientes grupos: a) *políticos*: algunos de ellos tienden a ver la colaboración como una debilidad y no se implican; b) *funcionarios*: algunos departamentos prefieren aferrarse a una cultura tradicional en lugar de seguir la cultura de la gobernanza colaborativa; c) *grandes empresas* que piensan que no necesitan interactuar de forma colaborativa; d) *jóvenes*: no hay muchos jóvenes que participen en proyectos de EE. ¿Por

qué? Las tecnologías digitales globales están cambiando la forma en que los jóvenes interactúan con las instituciones públicas. Se están llevando a cabo proyectos experimentales entre los movimientos juveniles. La intención es desarrollar un programa de EE dirigido por los jóvenes. Si nos fijamos en los autoexcluidos, parece que la gobernanza colaborativa reúne necesariamente a stakeholders con lógicas, reglas y papeles diferentes. Por lo tanto, hay que desarrollar diferentes medios para lograr un enfoque integrador.

- El conflicto desempeña un papel. EE tiene una historia de gestión de conflictos. Conflicto con los políticos (por su resistencia al cambio), con los organismos externos (por sus ambiciones), con el diseño conceptual del modelo (diferentes entendimientos entre políticos y académicos), con algunos actores de la sociedad (por la falta de entendimiento común sobre el valor intangible de la gobernanza colaborativa).
- El proceso es un ingrediente en sí mismo. La gobernanza colaborativa se hace interactuando.
- ¿Es la gobernanza colaborativa la solución? No lo sabemos. Lo que sí podemos afirmar es que es al menos una estrategia de aprendizaje. No existe una receta mágica y aprendemos con la práctica. Tenemos que seguir aprendiendo sobre la gobernanza colaborativa.
- Garantizar la sostenibilidad de la iniciativa es un reto. Se quiere implicar a muchos, pero también hay que retenerlos. Buscar la causalidad de la implicación es bueno para hacer sostenible la iniciativa. EE parece ser una iniciativa brillante, pero que requiere grandes esfuerzos para hacerla sostenible.

2. El papel de la cultura en la gestión de las interacciones: ¿Qué funcionó y qué no a la hora de alinear a los distintos stakeholders en torno a objetivos comunes? ¿Por qué la gente participa en la gobernanza colaborativa (eficiencia, igualdad, crecimiento social y económico)?

Respuesta inicial y reacciones

Tres motores principales para la participación en EE:

- Una declaración explícita de la Diputación Foral de que no se instrumentalizará la iniciativa: ¡fuera cámaras!
- Existe un reconocimiento mutuo de la autoridad de ambas partes.
- La Diputación Foral se compromete con los stakeholders asumiendo que la invitación no es sólo para deliberar, sino también para hacer aportaciones a las políticas públicas. Los stakeholders tienen pruebas de que sus aportaciones se tienen en cuenta; interactúan directamente con los políticos (por ejemplo, en el Think Tank).

Debates temáticos

Del debate surgen los siguientes comentarios y sugerencias:

- El proyecto está inspirado, lanzado e impulsado por políticos (en comparación con otras iniciativas, lanzadas por técnicos y ante las que los políticos reaccionan a regañadientes). ¿Podría deberse esto a que algunos de los líderes de EE son antiguos funcionarios? Parece ser que quienes impulsan EE ya saben cómo funcionan las cosas. Esto sugiere que el futuro de EE requiere que tanto los técnicos como los políticos se apropien de la iniciativa.
- El objetivo no es sólo resolver problemas relevantes para la comunidad local, sino también generar confianza y cambiar la cultura política. Los cambios de cultura llevan su tiempo. A diferencia de muchas iniciativas de este tipo, EE está acometiendo este objetivo a largo plazo.
- “La gloria de la democracia híbrida”: se trata de vincular la democracia representativa con la democracia directa, y también al mismo tiempo la burocracia con la democracia. Se trata de una bestia híbrida. Se está escribiendo mucho sobre la democracia híbrida, y EE puede ser un buen ejemplo de ello.

Otras preguntas, cuestiones críticas y desafíos

- Para evitar incoherencias: cuando se transmite el mensaje de que el objetivo es la gobernanza colaborativa, hay que comportarse en consecuencia en el día a día. De lo contrario, la Diputación Foral se convertirá en el blanco de todas las protestas.
- Diferenciar la gestión política de la gestión administrativa. Esto significa que los políticos tienen la función de mantener un diálogo constante con los ciudadanos, para conocerlos y representarlos; y después, con ellos, establecer criterios para la acción política. Esto es diferente de la gestión institucional. Al mismo tiempo, es necesaria la cocreación entre políticos y técnicos. EE ha tardado en implicar a los técnicos.

3. El papel del liderazgo: ¿Cómo organizar el liderazgo? ¿Qué habilidades se necesitan para liderar la gobernanza colaborativa?

Respuesta inicial y reacciones

Según personas de la Diputación Foral, EE ha demostrado que el tipo de liderazgo que se necesita para la gobernanza colaborativa es el siguiente:

- Un liderazgo inspirador que busque el compromiso y la implicación de políticos, técnicos y agentes del territorio.

- Un liderazgo colectivo y distribuido.
- Una forma deliberada de toma de decisiones que incluya a todos los agentes de un sector específico.
- Un liderazgo cocreado por un conjunto de valores compartidos. Los valores que se intentan desarrollar son: colaboración, anticipación, experimentación, apertura.

Del debate surgen las siguientes ideas:

- EE muestra algún tipo de liderazgo colectivo: existe un liderazgo personal, pero también un liderazgo colectivo por parte de la Diputación Foral, que funciona como paraguas; dentro de ella se están desarrollando diferentes liderazgos personales individuales.
Más concretamente, en el desarrollo de EE se han puesto de manifiesto diferentes concepciones/fuentes de liderazgo: basado en la jerarquía tradicional, construido colectivamente por diferentes actores, profesional (los académicos han influido), visionario (un único actor que retrata con fuerza un punto de vista), social (por ejemplo, Mondragón). En EE han funcionado vasos comunicantes entre los diferentes liderazgos.
- EE está demostrando que la gobernanza colaborativa construye un liderazgo colaborativo que genera energía en torno a una visión. Junto con los espacios de reflexión y de experimentación, la gobernanza colaborativa construye espacios de fuerte cohesión que incluyen tanto factores vitales como informales. Hay que dar cabida a diferentes tipos de liderazgo para que la gobernanza colaborativa sea una realidad.

Debates temáticos

Del debate surgen los siguientes comentarios y sugerencias:

- En la gobernanza colaborativa, el liderazgo debe concebirse más como una función que como un cargo. Hay muchas personas en posiciones de liderazgo que no lideran, y personas que no están en posiciones de liderazgo pero que realmente lideran.
- EE demuestra que la gobernanza colaborativa implica liderar a personas con una fuerte influencia política. Para que la gobernanza colaborativa tenga éxito, y dado que se necesita tiempo para obtener resultados y productos visibles, tiene que haber alguien capaz de atravesar situaciones difíciles y conflictivas.
- La paradoja es que para que se produzca un liderazgo colectivo, hay que desarrollar un fuerte liderazgo individual que se apoye en el interés colectivo. Eso ayuda a que el liderazgo individual pase a ser colectivo. Esto está ocurriendo en EE, pero es necesario establecer explícitamente cómo se está haciendo.
- Se pueden considerar varios aspectos del liderazgo, y uno de ellos es el esfuerzo por alcanzar objetivos a través de otros. Si se define así, la gobernanza colaborativa supone un reto para el liderazgo. Necesitamos una revolución en el li-

derazgo, porque llevamos muchos años ejerciendo un liderazgo típico, y ahora exigimos que el liderazgo se desarrolle no sólo dentro de la organización, sino también fuera de ella. EE es un laboratorio para este tipo de liderazgo.

Otras preguntas, cuestiones críticas y desafíos

- ¿Existe un único tipo de liderazgo que haga funcionar EE? Si así fuera, sería un fracaso.
- Existen tres tipos de liderazgo: el tradicional (la persona líder da un paso al frente y reúne a todo el grupo, conduciéndolo en la dirección correcta), el opuesto (todo el mundo es líder) y el líder de la red (se reclutan varios agentes para formar un grupo selecto). También existe el liderazgo distribuido (en diferentes lugares). ¿Qué lugar ocupa el liderazgo de EE en esta categorización?
- ¿Dónde reside el liderazgo? ¿En los individuos? ¿En los procesos? Hay que identificar las diferentes formas de liderazgo que se han desarrollado en la aplicación de la gobernanza colaborativa de EE. ¿El liderazgo de EE procede sólo de los líderes de EE? En otras palabras, ¿el liderazgo tiene que proceder de la persona designada como líder? Hipótesis: el liderazgo procede de la persona que tiene las ideas para arrastrar a la gente en una dirección.
- ¿Qué ocurrirá cuando se vaya la persona líder estructural? ¿Continuará EE?
- ¿Puede la GC cambiar de líder y, en caso afirmativo, cómo? El líder puede cambiar la gobernanza, pero también puede ocurrir lo contrario: una fuerte cultura de colaboración cambiará al líder.

4. ¿Cómo ha enfocado EE la comunicación? ¿Qué se puede aprender de ello sobre el papel que desempeña la comunicación en la gobernanza colaborativa?

Respuesta inicial y reacciones

La comprensión de la comunicación en EE se basa en el supuesto de que la gobernanza colaborativa no se comunica, sino que es la comunicación en sí misma. La comunicación es, por tanto, un factor intrínseco del modelo de EE y se sitúa en el núcleo de los espacios relacionales que se desarrollan; así, la comunicación no es una función para “vender” lo que hace el gobierno. Las actividades de comunicación desarrolladas en tres áreas (comunicación institucional, relaciones con los medios y comunicación digital) se han orientado a establecer relaciones con los stakeholders de los diferentes espacios y proyectos. La puesta en práctica de esta conceptualización ha encontrado oposición y ha dado lugar a tensiones internas y externas, y todavía surgen problemas. Los formatos actuales aún no permiten que

la gente contribuya y participe tanto como requiere el modelo de comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*.

Debates temáticos

Del debate surgen los siguientes comentarios y sugerencias:

- Segmentar a los públicos y buscar sus reacciones es clave a la hora de construir una gobernanza colaborativa. Las reacciones se buscan a través de evaluaciones de calidad, reuniones, encuestas, entrevistas y las interacciones con los stakeholders en los proyectos. Aún no existe un enfoque claro para procesar toda esta información con el fin de dar sentido a los datos e interpretar las reacciones de los stakeholders.
- ¿Cuál es el papel de la comunicación? Comunicar la gobernanza colaborativa lleva a poner el énfasis en las acciones, los hechos y el rendimiento real por encima de las narraciones. El núcleo de la conceptualización de la comunicación de EE gira en torno al rendimiento, los logros y la actuación, por lo que comunicar EE consiste más en interactuar con los stakeholders que en publicitarla. Así pues, el papel de la comunicación en EE se entiende como una invitación a actuar juntos, a emprender acciones conjuntas. Actuando juntos se está comunicando.
- La gobernanza colaborativa pone en práctica un enfoque relacional de la comunicación.
- Surgen lagunas entre los hechos y los mensajes, entre la teoría de la colaboración y su práctica. La gobernanza colaborativa asume el riesgo de un efecto rebote: la credibilidad se pierde cuando los comportamientos no corresponden a la promesa de colaboración.

Otras preguntas, cuestiones críticas y desafíos

- Es discutible hasta qué punto el conocimiento de una iniciativa gubernamental sobre gobernanza colaborativa debe tomarse como indicador de un buen rendimiento de la comunicación. Podría darse el caso de que, aunque el conocimiento del proyecto en su conjunto sea escaso, las audiencias sean conscientes del impacto de las políticas públicas que desarrolla la gobernanza colaborativa.
- ¿Cómo debe controlarse la comunicación en una iniciativa de gobernanza colaborativa? ¿Debería serlo? Coordinar la comunicación y los mensajes es especialmente difícil, ya que la colaboración implica incluir a diferentes entidades de distintos niveles y sectores. Cada parte puede perseguir sus propios intereses. ¿Qué implica el reparto de poder para la coordinación de la comunicación? Este reto se hace especialmente evidente cuando participan municipios de diferentes partidos políticos.

- En años electorales, el riesgo de instrumentalizar la comunicación es mayor. Los políticos tienden a buscar la visibilidad en los medios de comunicación, y esto puede levantar las sospechas de los ciudadanos sobre la autenticidad de las políticas de colaboración.
- Comunicar para construir una gobernanza colaborativa se enfrenta a retos relacionados con la cobertura mediática. Los medios de comunicación exigen realidades tangibles, y la innovación que se asocia a la gobernanza colaborativa se basa en intangibles más que en tangibles. La gobernanza colaborativa parece no atraer la atención de los medios de comunicación hasta que se producen resultados de interés periodístico.
- Comunicar a favor de la gobernanza colaborativa resulta más difícil en las redes sociales, donde los jóvenes están acostumbrados a una comunicación breve, rápida y efectista.

Comentarios de los académicos

Comentario 5

Gobernanza colaborativa, responsabilidad y liderazgo en *Etorkizuna Eraikiz*

SONIA M. OSPINA, *R.F. Wagner Graduate School of Public Service, Universidad de Nueva York, EE.UU.*

1. Introducción

La responsabilidad y el liderazgo son motores fundamentales del rendimiento y la legitimidad en los acuerdos de colaboración pública eficaces, sobre todo si están anclados en sólidos sistemas internos de gobernanza y en un propósito articulado colectivamente. En este ensayo utilizo mi comprensión de *Etorkizuna Eraikiz* para reflexionar sobre el papel de la responsabilidad y el liderazgo en la gobernanza colaborativa.

Me baso en los conocimientos recibidos y en conversaciones con algunos dirigentes guipuzcoanos, algunas visitas sobre el terreno y documentos seleccionados. Mi visión está incompleta a falta de conversaciones con participantes de la sociedad civil. Centrada en el lado de la administración pública de la historia, mis impresiones se filtran a través de mi convicción de la promesa de la participación para la democracia, y mi experiencia en tres dominios: estudios de organización y gestión, innovación social y estudios de liderazgo.

El ensayo consta de cuatro partes. Con el telón de fondo de los conocimientos recibidos de estas literaturas, empiezo explorando la arquitectura de *Etorkizuna Eraikiz*, luego reflexiono sobre su dinámica de responsabilidad y liderazgo y, por último, la caracterizo como una innovación social en el gobierno.

2. Lo que se ve desde fuera: una arquitectura paralela en red

Creada por la Diputación Foral de Gipuzkoa para transformar “la política y la agenda pública” (O&E, 2022, p. 5), *Etorkizuna Eraikiz* (EE) aplica un modelo de gobernanza colaborativa que ha transformado la cultura política, la administración pública y el enfoque de las políticas públicas de la región.

Las estructuras organizativas son vías institucionalizadas que coordinan la acción colectiva hacia un objetivo. EE añade una estructura en red paralela a la administración pública foral (AP), que aporta flexibilidad y capacidad de amplia-

ción de fronteras para hacer frente a los complejos retos contemporáneos. Es una red de redes, que opera dentro de la autoridad gubernamental y, por tanto, está limitada por el Estado de derecho y los principios democráticos.

La unidad básica de acción de EE es el proyecto, más concretamente, los proyectos de colaboración sobre el terreno. Tres espacios sociales conforman la arquitectura de EE: *Gipuzkoa Taldean* fomenta la deliberación, el diálogo y la reflexión; *Gipuzkoa Lab* fomenta la experimentación y los proyectos de demostración; y los *centros de referencia* fomentan el diseño de políticas especializadas a través de la asociación con organizaciones no gubernamentales independientes que avanzan en áreas estratégicas para el territorio. Los proyectos locales de colaboración se “siembran” en estos espacios, donde los participantes deliberan, negocian y ponen en práctica soluciones.

Anclados en esta arquitectura, los múltiples stakeholders de cientos de proyectos locales fomentan y crean la innovación sobre el terreno. Los proyectos de *Gipuzkoa Taldean* lo ilustran. Un Think Tank invita a la deliberación orientada a la acción a diversos participantes que proponen proyectos en torno a cuatro áreas estratégicas (recuperación verde; nueva cultura política; futuros posibles del Estado del bienestar; empleo futuro). Otros proyectos ciudadanos surgen de las respuestas comunitarias a las solicitudes de propuestas gubernamentales en torno a retos locales, como la participación de los jóvenes, la cooperación intergeneracional o el desarrollo comunitario. Otros ciudadanos entablan un diálogo en torno a las prioridades de financiación en la iniciativa Presupuesto Abierto, en la que las propuestas comunitarias seleccionadas por los votos de los participantes reciben subvenciones (por ejemplo, para apoyar la búsqueda del primer empleo de los jóvenes o para aumentar la concienciación cívica sobre el cambio climático). Y los representantes de los municipios guipuzcoanos debaten sobre la puesta en marcha de sus propios proyectos de colaboración.

Estos proyectos se inscriben en un sistema policéntrico con centros de autoridad simultáneos, cada uno de los cuales trabaja en un ámbito con sus propios stakeholders y desafíos de carácter local. Por ejemplo, *Gipuzkoa Lab* experimenta con soluciones locales prometedoras al margen de las prioridades políticas. Los administradores públicos, la sociedad civil, la universidad y los expertos internacionales colaboran y, si tienen éxito, las soluciones se incorporan a la política. Estos proyectos experimentales investigan, entre otros, actividades artísticas y culturales para adolescentes, mujeres que sufren violencia doméstica y modelos de atención centrados en la persona para ancianos.

Los proyectos (y sus anfitriones organizativos) difieren en contenido, diseño y ejecución. Por ejemplo, los centros de referencia son entidades independientes que se asocian con ministerios forales para perseguir objetivos políticos estratégicos (por ejemplo, envejecimiento, movilidad sostenible, ciberseguridad industrial, cambio climático, revitalización lingüística, gastronomía, reinserción laboral inclusiva). Dentro de cada área estratégica surgen otras asociaciones y proyectos locales.

Las iniciativas y proyectos independientes se conectan a través de su ubicación estructural en el sistema integrado y el propósito colectivo general de EE. Una Oficina de Proyectos formal - una comisión formada por miembros del gobierno y externos - supervisa (y en cierto modo regula) los proyectos de EE, al tiempo que se asegura de que responden a las realidades locales.

En resumen, como unidad básica de acción en EE, los proyectos de colaboración son configuraciones de actores (u organizaciones) que utilizan acuerdos en red. Dotados de diversos sistemas de gobierno interno, impulsan la rendición de cuentas para garantizar el compromiso con el proceso de colaboración y sus objetivos, dirigidos por el propósito de *Etorkizuna Eraikiz*. A falta de una cadena de mando única, los mecanismos horizontales de rendición de cuentas guían las expectativas recíprocas de los participantes, dadas sus contribuciones a la consecución de los objetivos de la colaboración.

3. Una estructura híbrida de responsabilidades

Los supuestos de la responsabilidad pública han cambiado históricamente desde el paradigma burocrático de principios del siglo XX hasta el nuevo paradigma de gestión pública de finales del siglo XX, y de nuevo con el nuevo paradigma de gobernanza emergente del siglo XXI (Lee & Ospina, 2022). La dinámica de la responsabilidad es compleja en las organizaciones jerárquicas, y aún más en los acuerdos de gobernanza colaborativa: *quién rinde cuentas, de qué, a quién y cómo* sucede dentro de “una enmarañada red de relaciones de rendición de cuentas” (Lee, 2022).

La rendición de cuentas se refiere en la administración pública a una relación entre un actor con la obligación de explicar comportamientos/actuaciones (dar cuentas) y un órgano inquisidor (foro) que emite un juicio con consecuencias para el actor. La rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades se basan en normas explícitas y en normas implícitas. Los mecanismos de rendición de cuentas aclaran las relaciones de trabajo y las normas que las regulan, generando flujos de información sobre las expectativas y las acciones, cómo se discuten y juzgan y las consiguientes recompensas o sanciones (Lee, 2022).

Las principales relaciones de responsabilidad en las redes son horizontales e informales. La colaboración en red no está limitada por la autoridad legal, sino por el propósito común que los participantes no pueden alcanzar por sí solos. El compromiso de trabajar juntos en torno a la misión unificadora depende de interacciones recíprocas y de confianza desarrolladas a lo largo del tiempo. Pero la responsabilidad vertical también está presente. Los representantes de las organizaciones en las redes también están limitados por relaciones de responsabilidad previas con sus superiores y compañeros. Además, el carácter público de la gobernanza colaborativa también vincula a sus miembros con la autoridad burocrática y política formal. Los esfuerzos de gobernanza colaborativa no sustituyen las jerarquías por

redes, sino que añaden redes a los acuerdos jerárquicos. EE refleja esta estructura de responsabilidad enmarañada e híbrida.

En EE, un sistema en cascada de mecanismos de rendición de cuentas implica progresivamente a más actores, como sigue:

- 1) en la cúspide, los dirigentes políticos (por ejemplo, el Diputado General y el Director de EE) y los funcionarios de las oficinas asignadas (por ejemplo, la Oficina de Proyectos y los ministerios pertinentes) son los responsables de este experimento en la administración pública guipuzcoana. Responden ante las instituciones democráticas y ante los ciudadanos;
- 2) en el centro se encuentran los tres espacios sociales que cristalizan la arquitectura de EE (*Gipuzkoa Taldean*, *Gipuzkoa Lab* y los centros de referencia); aquí, diversas configuraciones de redes con diversos grados de formalización (fundaciones, coaliciones, asociaciones intersectoriales, redes de prestación de servicios y programas) rinden cuentas ante la dirección de EE, ante la administración pública y ante los líderes políticos. También son responsables ante sus socios formales externos;
- 3) sobre el terreno hay múltiples proyectos incrustados en cada espacio social de EE (por ejemplo, proyectos Think Tank, proyectos ciudadanos, proyectos de Presupuesto Abierto en *Gipuzkoa Taldean*; proyectos de experimentación en *Gipuzkoa Lab*; y proyectos spin-off en los centros de referencia). Los proyectos rinden cuentas a EE (a través de la Oficina de Proyectos o de los ministerios) pero son igualmente responsables y recíprocamente responsables ante los socios y los ciudadanos participantes. Las responsabilidades horizontales parecen gestionarse principalmente a través del diálogo localizado y la deliberación en torno a las cuestiones del proyecto.

Considerados como la unidad básica de acción, los proyectos de colaboración de EE se asemejan a las miniparticipaciones: “proyectos multisectoriales formados explícitamente para abordar cuestiones y causas sociales que implican activamente a los socios de forma continua” (Selsky y Parker, 2010, p. 849). Como mínimo, la bibliografía sobre las asociaciones sugiere que sus sistemas de gobernanza interna deben crear mecanismos de responsabilidad y liderazgo para impulsar la colaboración hacia el éxito. Si esto está ocurriendo en EE requiere más investigación. A partir de una información limitada, la tabla siguiente esboza brevemente las impresiones para el conjunto del sistema de EE (ejercicios similares pueden aplicarse a los otros niveles descritos).

Tabla 1. Condiciones previas para el éxito de la asociación aplicadas a EE

Requisitos	Pruebas basadas en la estructura de gobierno de <i>Etorkizuna Eraikiz</i>
Alcanzar objetivos estratégicos basados en medidas acordadas	<ul style="list-style-type: none"> • EE comunica a los stakeholders los objetivos estratégicos y sus implicaciones para los niveles inferiores de los proyectos, en los que se permite discrecionalidad, al tiempo que garantiza medidas y objetivos. • La Oficina de Proyectos actúa como mecanismo de control para supervisar la gestión de las unidades en las que están incrustados los proyectos; algunos proyectos (por ejemplo, los proyectos ciudadanos financiados) están incrustados en unidades regulares de la administración pública, con sus propias normas presupuestarias y de supervisión; concebidos como asociaciones público-privadas, los centros de referencia desarrollan conjuntamente objetivos y medidas. • El seguimiento y la evaluación a nivel del sistema no están claramente definidos; se están produciendo conversaciones importantes en torno a medidas específicas para EE en general; ahora urge cristalizarlas de manera más formal, lo que parece tardío en el ciclo de vida del esfuerzo.
Permitir a la asociación resolver disputas y preocupaciones dentro del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Un grado intencionado de autonomía y discreción permite que esto ocurra a nivel organizativo y en sus proyectos integrados, con amplias oportunidades para el diálogo.
Resolver los problemas de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Dado que la mayoría de los proyectos están parcial o totalmente financiados por la administración pública, las medidas tradicionales de rendición de cuentas pueden existir para cada uno de ellos, pero no para el conjunto del esfuerzo.
Garantizar el aprendizaje continuo, la mejora y la innovación del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Existen circuitos de retroalimentación constantes en EE, las unidades organizativas y los proyectos, dentro de una sólida cultura guiada por el aprendizaje en la acción y la práctica de la investigación-acción; el diálogo y las deliberaciones están integrados en los proyectos.
Incorporación de sistemas de responsabilidad descendente y voz	<ul style="list-style-type: none"> • La estructura policéntrica genera mecanismos en cascada de rendición de cuentas descendente y la participación ciudadana otorga voz. Es difícil llegar a algunas poblaciones vulnerables.

Fuente: elaboración propia basada en Rochlin, Zadek y Forstater (2008).

En resumen, los dirigentes políticos y los administradores públicos de Gipuzkoa se han comprometido explícitamente a apoyar las redes de participantes externos en los proyectos que dan vida al sistema *Etorkizuna Eraikiz*. Como red de redes, EE se basa en mecanismos de rendición de cuentas en cascada que, siguiendo las normas tradicionales de la administración pública, regulan y supervisan la acción colectiva en los distintos niveles del sistema. Su estructura de red garantiza al mismo tiempo la discreción necesaria sobre el terreno para fomentar sólidas relaciones horizontales de rendición de cuentas con los socios y los ciudadanos, generando una versión única de innovación social local, como se describirá más adelante (Parés, Ospina y Subirats, 2017). Como afirmó un funcionario, el liderazgo de EE ha logrado promover la innovación social en los niveles inferiores del sistema, al

tiempo que ha garantizado que esta innovación se mantenga dentro de los límites del Estado de Derecho y de las mejores prácticas exigidas en la administración pública.

4. Liderazgo colectivo en acción

Los profundos cambios en las sociedades postindustriales, globalizadas y digitales exigen replantear el liderazgo. En el lugar de trabajo, las nuevas formas organizativas reducen la autoridad directiva tradicional y los entornos turbulentos aumentan la complejidad, la volatilidad y la diversidad, mientras que los grupos de trabajo y las fronteras permeables exigen una comprensión relacional del liderazgo: colaborativa, contextual y plenamente integrada en un sistema de relaciones que debe considerarse un colectivo.

Las redes para el conocimiento, el intercambio de información, la prestación de servicios y la reforma política, las coaliciones de múltiples stakeholders y las asociaciones intersectoriales reflejan esta realidad en el sector público. Entender el liderazgo público hoy en día significa considerar más actores, procesos, arenas y niveles de análisis, así como una mayor conciencia de la interdependencia, la complejidad y la autoridad compartida (Ospina, 2017).

Los modelos de liderazgo compartido/distribuido y relacional/en red reflejan enfoques colectivos, basados en nuevos supuestos y prácticas de liderazgo. La fuente del liderazgo se amplía más allá de los líderes y las funciones para incluir otras propiedades del sistema como las normas de toma de decisiones, los mecanismos de rendición de cuentas o los espacios de participación. El objeto del liderazgo va más allá de influir en los seguidores o los grupos para desarrollar condiciones que garanticen la responsabilidad colectiva de los resultados. El resultado del trabajo de liderazgo incluye ahora la generación de capacidad humana para coproducir un propósito valorado, tanto como alcanzarlo (Ospina, 2017)

Los modelos compartidos/distribuidos hacen hincapié en las relaciones horizontales de rendición de cuentas y responsabilidad compartida sobre el trabajo conjunto y sus resultados, dada la menor relevancia del mando y el control. Los estudiosos de la gobernanza colaborativa abogan por la distribución contingente de las funciones de liderazgo facilitador fuera de los puestos formales, en diferentes lugares y en diferentes momentos. Los modelos relacionales/de red impulsan aún más la lente relacional, trasladando el epicentro del liderazgo a las prácticas que hacen que este se produzca. El liderazgo es un “trabajo” emergente e interactivo en torno a la capacidad y la adaptabilidad de los miembros locales para navegar por la complejidad a nivel colectivo.

El liderazgo en contextos de colaboración anidada promulga estos supuestos y prácticas para fomentar la colaboración. Sin embargo, la investigación también muestra que las lógicas burocráticas y de red operan simultáneamente en la gobernanza colaborativa, y que los líderes formales hacen uso del liderazgo directivo para fomentar enfoques más relacionales. Para implicar a stakeholders interdepen-

dientes, aunque diversos, en torno a un propósito colectivo, los líderes formales crean condiciones en las que la capacidad, la seguridad y la preparación ofrecen a los participantes en línea descendente oportunidades para realizar contribuciones significativas mediante la colaboración. Siguiendo las líneas de responsabilidad en cascada, los líderes formales amplían intencionadamente el liderazgo en el sistema cultivando el liderazgo emergente a diferentes niveles. Esto, a su vez, autoriza a los participantes a liderar hacia arriba y hacia los lados, es decir, a convertirse ellos mismos en líderes colaborativos dentro de su esfera de influencia. Esto es el liderazgo colaborativo en su máxima expresión. La experiencia de EE sugiere que el desarrollo de este tipo de liderazgo en todos los niveles del sistema de gobernanza colaborativa requiere, de hecho, líderes formales visibles y fuertes con autoridad política y moral.

Además de unos líderes colaborativos fuertes en la cúspide, el trabajo en *Etor-kizuna Eraikiz* refleja características que los estudios sobre liderazgo colectivo han documentado mostrando cómo, en ausencia de intervenciones recurrentes de un líder designado, otros mecanismos ayudan a los diversos miembros a comprometerse en el trabajo de liderazgo (por ejemplo, tareas colectivas relacionadas con el proyecto, resolución participativa de problemas e historias y narraciones significativas en torno al propósito convincente de EE). Todos ellos ayudan a los participantes a nivel de proyecto a realizar la labor de liderazgo de conectar y dar sentido para articular una dirección, alinear sus contribuciones y asumir compromisos de colaboración hacia su propósito compartido (Drath *et al.*, 2008).

Mis colegas investigadores y yo identificamos prácticas recurrentes de trabajo de liderazgo en organizaciones comunitarias que intentan transformar sistemas. Descubrimos que los grupos con éxito practicaban un trabajo de liderazgo recurrente que tenía como resultado replantar el discurso, salvar las diferencias y liberar las energías humanas para aprovechar el poder y producir el cambio. Sostenemos que este trabajo de liderazgo es aplicable a los contextos del sector público y tiene un gran potencial si se utiliza de forma más intencionada (Ospina y Foldy, 2015).

Etor-kizuna Eraikiz ofrece pruebas de un exitoso trabajo de liderazgo, y una mayor investigación podría extraer importantes lecciones para la gobernanza colaborativa. A modo de ilustración, la tabla siguiente define estas prácticas de liderazgo y ofrece una visión de su aparición en EE.

Tabla 2. Signos del trabajo de liderazgo (colectivo) en *Etorkizuna Eraikiz*

Prácticas de liderazgo colectivo	Pruebas en EE
<p>El <i>reencuadre del discurso</i> se produce cuando se cuestionan los marcos sociales establecidos que refuerzan los problemas y se articulan y promulgan nuevos marcos, narrativas y vocabulario (más congruentes con la visión de futuro del grupo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombrar la cultura política tradicional como parte del problema/ articular una forma alternativa de ser y hacer política y administración pública • Revalorizando el papel de los valores culturales vascos (autogobierno y soberanía territorial; lengua, comunidad y cooperación; tejido social fuerte) para interrumpir el creciente individualismo y motivar la participación ciudadana • Reformular el liderazgo institucional como colaborativo, y la colaboración como una fortaleza del sector público • Valorar las múltiples formas de saber del conocimiento coproducido más allá de la pericia • Empujar la autoridad y el liderazgo hacia abajo y hacia la sociedad (a través de proyectos) • Otras ideas centrales reformuladas: representación (compromiso con los electores, líderes políticos como participantes activos); poder (como recurso compartible); imaginación política (para reinventar la acción); diversidad (una fortaleza y un valor político)
<p><i>Tender puentes entre las diferencias</i> ocurre cuando los diversos actores comprenden las perspectivas de los demás y reconocen sus contribuciones potenciales al propósito común, a pesar de sus diferencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conectar intencionadamente el gobierno con cada uno: académicos; sector privado; sociedad civil; ciudadanos; partidos de la oposición • Conectar a los actores de la administración pública: dirigentes políticos, administradores públicos/funcionarios y empleados de primera línea; a los municipios dentro de Gipuzkoa; y a estos últimos con otras provincias de Euskadi • Alineando los objetivos estratégicos de la UE y de Gipuzkoa • Cultivando redes de actores dentro de los ecosistemas de servicios o políticas • Organizando el diálogo entre diversos actores
<p><i>Liberar las energías humanas</i> ocurre cuando se aprovecha el potencial de aprendizaje transformacional de los miembros del grupo, lo que produce autoeficacia y libera pasión y motivación para adquirir capacidades que contribuyan al propósito común</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Invitando a participar a los stakeholders • Ofreciendo espacios para diversos grados de compromiso/participación (reuniones, talleres, ágoras, asambleas ciudadanas, asociaciones formales, compromiso de los jóvenes del barrio) • Experimentar a fondo (el fracaso es culturalmente aceptable) • Celebrar el desorden de la cocreación y el liderazgo colaborativo • Invitando al diálogo intencionado, a la resolución de problemas y a la creación de significados sobre la gobernanza colaborativa y la nueva cultura política • Utilizando la investigación-acción y el aprendizaje-acción para construir espacios que fomenten la innovación, creen bucles de aprendizaje de retroalimentación, coproduzcan conocimientos y lleven a cabo la resolución colectiva de problemas • Utilizando el aprendizaje en la acción y la investigación-acción para construir capacidades de liderazgo colectivo y alinear perspectivas diversas

Fuente: elaboración propia.

En resumen, los acuerdos de gobernanza colaborativa exigen una forma diferente de hacer liderazgo público. La atención se desplaza de la posición, la autoridad o

el carisma a los procesos por los que el grupo cocrea resultados que son valorados por sus miembros; y se produce un cambio cultural en torno a la movilización de los participantes, pasando de confiar en el control a cultivar el propósito. El liderazgo es el trabajo del grupo -realizado tanto por líderes formales como emergentes- para encontrar la dirección, la alineación y el compromiso que necesitan para alcanzar este propósito. Esta concepción del liderazgo público parece adecuada para interpretar el liderazgo en EE, pero se necesita más investigación para comprender cómo se produce.

5. Una innovación social sistémica

Los estudiosos contemporáneos han defendido un enfoque sociopolítico y sistémico de la innovación social conceptualizada como “un proceso complejo de introducción de soluciones alternativas que producen cambios sistémicos” (Parés, Ospina y Subirats, 2017, p. 5). Se caracteriza por tres rasgos básicos: 1) la satisfacción de necesidades humanas alienadas; 2) la transformación de las relaciones sociales; y 3) el empoderamiento de los ciudadanos. El primer rasgo conceptualiza la innovación social como creación de valor público; el segundo y el tercero introducen dimensiones éticas y políticas: las relaciones de poder se transforman al situar los objetivos instrumentales (como la tecnología o el desarrollo económico) dentro de un propósito humano más amplio; y al reconocer el papel de los activos culturales de una comunidad en la reconfiguración de las relaciones sociales, los acuerdos de gobernanza y el aprendizaje social.

Más que una mera herramienta pública que incorpora capacidad exterior para responder eficazmente a los problemas sociales, la ontología de este enfoque plantea la innovación como un proceso de cambio social. En otras palabras, la innovación fomenta la agencia y la capacidad colectiva para desafiar los marcos sociales existentes que obstaculizan el desarrollo humano y la equidad, y cambiar así “las rutinas básicas, los recursos, las creencias y las relaciones de poder del sistema social en el que se produce” (Parés *et al.*, 2017, p. 10, citando a Moulart *et al.*, 2005).

Esto resuena con la estrategia y el ethos de EE. EE utiliza el enfoque más innovador de la administración pública contemporánea para crear valor público: la gobernanza colaborativa. Al hacerlo, está cambiando la cultura política de Gipuzkoa y creando nuevas formas de hacer administración pública y de aplicar las políticas. La experimentación y la participación ciudadana generan cambios desde la base, reafirmando y replanteando para un contexto contemporáneo los valores culturales más profundos de Euskadi.

EE no sólo fomenta la innovación; es una innovación social gubernamental. Los líderes políticos diseñaron intencionadamente EE como una estrategia descendente que compromete a la administración pública de Gipuzkoa. Lo hicieron para fomentar la participación ciudadana de abajo arriba, lo que a su vez requiere conceder una autonomía relativa a los proyectos basados en el lugar. Esta exitosa estrategia aporta ideas que enlazan los debates de tres literaturas.

En la literatura sobre la aplicación de políticas, las referencias a la participación de abajo arriba y de arriba abajo se refieren al control y la discreción sobre la aplicación: ¿deben dirigir los responsables políticos o los burócratas a pie de calle? En la literatura sobre la gobernanza colaborativa, la cuestión cambia: ¿deben liderar los administradores públicos o los actores externos? Para los académicos de la innovación social, la cuestión es dónde surge la innovación social, desde dentro del gobierno (de arriba abajo) o desde dentro de la sociedad civil (de abajo arriba). La investigación concluye que las iniciativas ascendentes son más eficaces y ampliables cuando están vinculadas a las instituciones públicas a través de la colaboración en un enfoque “vinculado a la base” (Pares *et al.*, 2017, citando a Eizaguirre *et al.*, 2012). Los estudiosos del enfoque “vinculado a la base” estudian los esfuerzos iniciados por quienes experimentan el problema y reconocen el papel de las instituciones en el fortalecimiento de estas iniciativas mediante el apoyo a la agencia y la garantía de los derechos de los ciudadanos (Parés *et al.*, 2017). Destacan las ventajas de las estrategias multiescalares para resolver problemas sociales complejos, como los que presenta EE.

Al poner en práctica esta alternativa de “ambos/y”, la experiencia de EE como innovación social desafía el enigma de “uno u otro” que aparece en las literaturas de la implementación y la gobernanza colaborativa. El caso de *Etorkizuna Eraikiz* sugiere que los enfoques vinculados a la base pueden darse a la inversa: una estrategia responsable de arriba abajo que pretende apoyar la innovación social en la base. Este enfoque único ha surgido a través de iteraciones de experimentación reflexiva, con el objetivo de hacer avanzar la política mediante una estrategia de gobernanza colaborativa y un liderazgo colaborativo. Al tiempo que fomentan la innovación social de abajo arriba, los líderes formales de EE mantienen cierto control sobre una innovación que aspira a crear una forma de gobernar más democrática y participativa. De hecho, EE obtiene legitimidad desde arriba a través de la autoridad política de la democracia representativa, y desde abajo a través de la autoridad social que otorga la articulación de propósitos en torno a las necesidades sentidas por la comunidad.

6. Observaciones finales

Etorkizuna Eraikiz de Gipuzkoa es un extraordinario experimento de creación de valor público que teje un sistema participativo integrado que moviliza a múltiples y diversos actores y que está cambiando la cultura política de Gipuzkoa. También está configurando la forma en que los líderes políticos, los administradores públicos y los ciudadanos imaginan y elaboran juntos un futuro diferente.

Tal y como reconocen sus líderes, seis años de aplicación han dado lugar a deficiencias, lagunas, contradicciones y exclusiones. Sin embargo, los logros alcanzados en su corta existencia son prometedores para el futuro. Como ejemplo de innovación vinculada a la base, la arquitectura, los sistemas de rendición de cuentas y las prácticas de liderazgo colaborativo de EE han evolucionado hasta

convertirse en una red dinámica de redes. En esta arquitectura, se utiliza una autoridad formal fuerte y descendente para fomentar la discreción ascendente en primera línea y la participación ciudadana; la supervisión se garantiza a través de mecanismos formales de rendición de cuentas en cascada que dan prioridad a las relaciones verticales a nivel de sistema y de organización, y a las relaciones horizontales a nivel de proyecto; y el liderazgo directivo se utiliza para promover el liderazgo colaborativo. En este sistema se cultivan intencionadamente espacios reflexivos/dialógicos recurrentes en los que todos los actores - dirigentes políticos, funcionarios, empleados de primera línea, socios y participantes en los proyectos (incluidos los ciudadanos) - pueden explorar las contradicciones y tensiones de la gobernanza colaborativa y, como dijo un participante, “dar sentido al desorden”. *Etorkizuna Eraikiz* es un activo vital de la administración pública de Gipuzkoa, el País Vasco y España. Representa también una fuente de profunda sabiduría para los interesados en la teoría y la práctica de la gobernanza colaborativa en contextos democráticos.

Comentario 6

***Etorkizuna Eraikiz*: Un caso de liderazgo político interactivo**

EVA SØRENSEN, *Departamento de Ciencias Sociales y Empresariales, Universidad de Roskilde, Dinamarca*

1. Introducción

Como se ha documentado ampliamente en la investigación, las formas colaborativas de gobernanza encierran un potencial considerable para promover una gobernanza eficaz y legítima al implicar a los actores públicos y privados relevantes y afectados en un esfuerzo compartido por crear algo de valor para la sociedad y la ciudadanía (Agger *et al.*, 2015). En la mayoría de los casos, sin embargo, los procesos de gobernanza colaborativa no implican a los políticos, y las implicaciones de la distancia entre los políticos y los procesos colaborativos pueden, en última instancia, agravar la actual crisis democrática en lugar de resolverla (Rosanvallon y Goldhammer, 2008). *Etorkizuna Eraikiz* representa una notable excepción a esta tendencia general, ya que los políticos son los principales iniciadores de los procesos de gobernanza colaborativa y participan activamente en ellos. Al hacerlo, encuentran la oportunidad de establecer lazos más fuertes con los stakeholders y los ciudadanos locales de lo que suelen ser capaces las instituciones políticas estándar de las democracias representativas, expresar sus ideas y perspectivas a los miembros de la comunidad y recoger aportaciones de los stakeholders que mejoren su capacidad de tomar decisiones estratégicas bien informadas e innovadoras sobre cómo mejorar la sociedad. El proyecto destaca como un caso intrigante de liderazgo político interactivo y abre una vía alternativa muy necesaria para los políticos que buscan alternativas a la satisfacción del descontento público y los crecientes niveles de desconfianza en el gobierno y la política con formas autoritarias de liderazgo político populista (Sørensen, 2020).

2. El eslabón perdido de la gobernanza colaborativa

Los funcionarios públicos de las democracias liberales recurren cada vez más a formas de gobernanza colaborativa en sus esfuerzos por resolver problemas de gobernanza complejos y desarrollar la sociedad en la dirección deseada (Ansell y Gash, 2008; Morse, 2011; Bianchi *et al.*, 2021; Peters *et al.*, 2022). Lo que hace que la gobernanza colaborativa sea tan atractiva es que no sólo moviliza las numerosas ideas, visiones y conocimientos que poseen los actores del sector público, sino también las inestimables ideas, habilidades y experiencias de las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos. Al unísono, todos estos recursos pueden mejorar la capacidad de resolución de problemas de una sociedad y su habilidad para cumplir sus objetivos y aspiraciones, así como para

crear capital social. Cuando las estrategias políticas y los proyectos prácticos se desarrollan y aplican en colaboración entre todos los actores relevantes y afectados de la sociedad, tienden a tener más éxito, en parte porque están mejor informados y son más innovadores, y en parte porque hay más personas comprometidas con su realización (Emerson y Nabatchi, 2015a; Doberstein, 2016; Torfing, 2016).

Como tendencia general en la investigación y la práctica de la gobernanza colaborativa, los actores públicos implicados son principalmente los administradores públicos, mientras que los políticos se sitúan a cierta distancia de las colaboraciones (Sørensen *et al.* 2020). Si los políticos desempeñan un papel, suele ser el de encargar a los administradores públicos que participen, asignar recursos o avalar los resultados de la gobernanza. En consecuencia, los representantes elegidos democráticamente suelen tener dos opciones. En primer lugar, pueden aceptar decisiones tomadas en arenas de gobernanza colaborativa, acabando así como “responsables políticos” que refrendan decisiones tomadas por actores no elegidos. O, en segundo lugar, pueden insistir en su posición soberana como responsables políticos con autoridad y hacer caso omiso de lo que han decidido los actores de la gobernanza colaborativa. Ambas opciones son problemáticas tanto para los políticos como para la democracia representativa, ya que tienden a desencadenar la desconfianza en los políticos y en las instituciones políticas. Cuando los políticos eligen la primera opción y se convierten en responsables políticos, se plantean cuestiones sobre la relevancia de las elecciones y la voluntad y capacidad de las élites políticas para actuar cuando sea necesario para resolver problemas y hacer avanzar a la sociedad. Pero cuando los políticos eligen la segunda opción y desprecian o incluso rechazan el trabajo realizado en los espacios de gobernanza colaborativa, los actores que invirtieron tiempo y energía en participar quedan descontentos. En ambos casos se corre el riesgo de alimentar el populismo autoritario (Mudde, 2016; Rooduijn, 2018).

3. La promesa de *Etorkizuna Eraikiz*

Nuevas corrientes de la teoría y la investigación democráticas proponen una tercera estrategia: que los políticos entablen un diálogo estrecho y continuo, tanto formal como informal, con los públicos relevantes y afectados (véase, por ejemplo, Hendriks, 2016). Esto es exactamente lo que ocurre en el enorme esfuerzo de colaboración para “forjar juntos el futuro” en la provincia vasca de Gipuzkoa, donde los políticos desempeñan un papel activo en todas las fases de los procesos de colaboración. Los políticos iniciaron el proyecto *Etorkizuna Eraikiz*, y se han centrado en conseguir un amplio apoyo entre los administradores y los empleados públicos. Además, los políticos han apoyado la contratación y formación de personal con competencias para diseñar y facilitar los procesos de colaboración. Por último, están participando activamente en el desarrollo y la gobernanza de los diferentes subproyectos. El papel que desempeñan los políticos como líderes y participantes en los procesos de gobernanza colaborativa les permite tomar deci-

siones en un diálogo permanente con los miembros de la comunidad local, en lugar de ser responsables políticos o soberanos. La elaboración de políticas en colaboración entre políticos y ciudadanos es importante por varias razones. En primer lugar, puede reforzar la capacidad de los políticos para ejercer un liderazgo político bien informado e innovador. Por lo tanto, es probable que las aportaciones de los agentes sociales mejoren la eficacia y la capacidad de innovación de las respuestas gubernamentales a problemas de gobernanza complejos y turbulentos, como el calentamiento global, las pandemias y la migración, así como las estrategias para promover el crecimiento económico y la prosperidad (Torfing, 2016). Además, el diálogo continuo entre los políticos y los miembros de la comunidad política local mejora el entendimiento mutuo y la confianza entre ellos, y puede reducir potencialmente la polarización entre los distintos grupos de la sociedad (Hendriks y Lees-Marshment, 2019; Sørensen y Torfing, 2019a). Estos beneficios no dependen de que el proceso de colaboración produzca un consenso entre los actores implicados. Las negociaciones que desembocan en una decisión equilibrada que tiene en cuenta todas las diferentes voces son una piedra angular en la toma de decisiones democrática, y la gobernanza colaborativa es una herramienta productiva para que esto ocurra. En pocas palabras, el éxito de la gobernanza colaborativa promueve y se nutre de un cierto tipo de inteligencia política colectiva, definida como “una comprensión realista y profunda de cuáles son los desacuerdos, qué requeriría tomar decisiones que satisfagan varios puntos de vista y cuáles serían los costes de tomar decisiones que produzcan perdedores” (Sørensen & Torfing, 2022). Los procesos de gobernanza colaborativa en *Etorkizuna Eraikiz* encierran el potencial de alimentar la inteligencia política colectiva en la provincia.

Comentario 7

La necesidad de sistematizar las relaciones con los stakeholders para que funcione la gobernanza colaborativa

JACOB TORFING, *Universidad de Roskilde, Dinamarca y Universidad Nord, Noruega*

1. Introducción

Los gobiernos democráticos se hallan ante dos retos acuciantes: se enfrentan a un número creciente de problemas sociales complejos que exigen soluciones de gobernanza nuevas e innovadoras, y sus poblaciones se han vuelto más competentes, críticas y asertivas y desean participar más directa y activamente en la toma de las decisiones que afectan a su vida cotidiana de lo que permiten las instituciones de la democracia representativa. No hacer frente a estos retos podría ser fatal, ya que la acumulación de problemas sociales sin resolver y el desconocimiento persistente de las nuevas exigencias de una mayor participación democrática pueden ahondar la desconfianza en los gobiernos electos y alimentar el auge de un populismo autoritario que socavaría la democracia liberal.

Al introducir la gobernanza colaborativa en el corazón del gobierno, el proyecto *Etorkizuna Eraikiz* (“Construyendo el futuro” en español) pretende matar dos pájaros de un tiro. La implicación de políticos electos, funcionarios, emprendedores políticos, investigadores, stakeholders organizados y ciudadanos en la gobernanza colaborativa tiende a facilitar la resolución creativa de problemas al tiempo que crea nuevas oportunidades de participación efectiva en la gobernanza pública. Cuando un conjunto diverso de actores interactúa, tenderá a perturbar los puntos de vista y las ideas de los demás, y esta perturbación tenderá a estimular el aprendizaje mutuo y la creación de soluciones innovadoras que superen a las existentes. Lo más probable es que los múltiples actores que participan en el proceso de innovación colaborativa desarrollen una propiedad compartida sobre las nuevas soluciones y se sientan capacitados por su capacidad de influir en las decisiones clave. En resumen, salvar el abismo cada vez mayor entre el gobierno y los ciudadanos ampliando la gobernanza colaborativa puede mejorar tanto la legitimidad de entrada a través de una participación más inclusiva como la legitimidad de salida a través de la construcción de soluciones de gobernanza de mejor calidad que den en el blanco.

Lo destacable de *Etorkizuna Eraikiz* es que la gobernanza colaborativa no se introduce simplemente como una herramienta *ad hoc* que se utiliza esporádicamente cuando se han probado otras formas de gobernanza jerárquicas o basadas en el mercado y se han encontrado deficientes. Más bien, la Diputación Foral de Gipuzkoa está en proceso de transformarse en una organización plataforma que, en lugar de aspirar a resolver todas las tareas y problemas públicos por sí misma, crea espacios de gobernanza participativa y colaborativa para movilizar un amplio aba-

nico de ideas y recursos de la sociedad con el fin de impulsar la innovación política y profundizar en la democracia. En esencia, *Etorkizuna Eraikiz* es una plataforma que apoya la formación y adaptación de diferentes arenas, incluyendo arenas para la reflexión sobre problemas y necesidades y el establecimiento de agendas temáticas (por ejemplo, Think Tanks, Proyectos de la Ciudadanía, Presupuestos Abiertos), arenas para el diseño orientado al futuro, la experimentación y el aprendizaje (*Gipuzkoa Lab* y proyectos experimentales), y arenas para el desarrollo estratégico y la producción de conocimiento (centros de referencia y estrategias organizadas como consorcios, fundaciones o asociaciones). Las plataformas de gobernanza colaborativa y las múltiples arenas están metagobernadas por la Oficina de Proyectos y la Diputación Foral de Gipuzkoa.

La escala y la sinceridad de la inversión organizativa en la gobernanza colaborativa son considerables, y se hacen continuos intentos de hacer avanzar el modelo de gobernanza colaborativa a los municipios locales y a otras provincias, gobiernos y países. El compromiso político constante y a largo plazo con la expansión y profundización del modelo de gobernanza colaborativa es firme, al igual que la voluntad de aprender y adaptarse. Por lo tanto, *Etorkizuna Eraikiz* tiene un potencial real para desarrollar un nuevo tipo de liderazgo político interactivo (Sørensen, 2020; Sørensen y Torfing, 2019b) por el que los políticos electos reciben valiosas aportaciones de los actores relevantes y afectados para comprender mejor los problemas que se plantean, diseñar soluciones innovadoras que funcionen en la práctica y probar y aplicar soluciones nuevas y audaces mediante una combinación de experimentos descendentes y ascendentes.

Que los potenciales de *Etorkizuna Eraikiz* se hagan realidad depende de los esfuerzos sistemáticos que se realicen para garantizar la inclusión y la alineación de un grupo diverso de actores públicos y privados y para liderar la cocreación de nuevas y mejores soluciones de gobernanza. Para ello, este texto reflexiona sobre la necesidad de sistematizar las relaciones con los stakeholders. El debate se basa en la bibliografía más avanzada sobre la gobernanza colaborativa y la innovación pública (Peters *et al.*, 2022; Torfing, 2016), así como en las experiencias de un taller de tres días con personas de *Etorkizuna Eraikiz*.

2. Inclusión y capacitación de los participantes en la gobernanza colaborativa

La idea básica de la gobernanza colaborativa es implicar a un grupo de actores interdependientes en procesos de colaboración basados en la deliberación abierta que conduzcan a mejores resultados gracias a la posibilidad de intercambiar y poner en común experiencias, ideas y recursos (Ansell y Gash, 2008). La investigación señala la importancia de implicar a actores con un gran interés en que se resuelva el problema en cuestión y a actores con el poder, la autoridad y la experiencia para resolver el problema (Ansell, Sørensen y Torfing, 2022). En este caso, el análisis de los stakeholders es importante para identificar tanto a los

actores relevantes como a los afectados y motivarlos para que participen (véase Bryson, Cunningham y Lokkesmoe, 2002). *Etorkizuna Eraikiz* utiliza el análisis de los stakeholders para trazar un mapa de los actores relevantes y afectados y para tratar de representar a los diferentes sectores en las arenas de colaboración para poder aprovechar sus diferentes aportaciones. A veces se pide a las redes existentes de los sectores público, privado y cívico que seleccionen a sus representantes. Sin embargo, un problema no resuelto es que algunos ciudadanos no están representados por las redes y organizaciones existentes y, por lo tanto, hay que llegar a ellos por otras vías.

El tipo de stakeholders suele variar en función del objetivo y la ambición del ámbito de colaboración. La amplia inclusión de diferentes comunidades y ciudadanos es importante para mejorar la legitimidad democrática, la participación de actores competentes y con conocimientos es crucial para mejorar la eficacia de la gobernanza, y la diversidad es importante para producir soluciones innovadoras (Sørensen y Torfing 2017). Por lo tanto, en función del propósito, los convocantes deben preguntarse abiertamente quién puede ayudarles a resolver un problema o tarea concretos de acuerdo con los objetivos y ambiciones estipulados. Plantear y responder esta pregunta ayuda a los convocantes a identificar a los actores relevantes y afectados y a construir un dream team en torno a los problemas y la tarea que hay que definir, resolver y/o explorar.

La inclusión de los stakeholders de la sociedad en los escenarios de gobernanza colaborativa es importante porque tienen una experiencia crucial con los problemas y las posibles soluciones. Más de 200 organizaciones, asociaciones y grupos han participado, pero algunos siguen yendo por libre sin beneficiarse de la colaboración transfronteriza. La participación de los políticos electos también es importante porque necesitan aportaciones para comprender los problemas y diseñar soluciones sensatas y porque tienen autoridad para garantizar la aplicación de soluciones nuevas y audaces. Aquí, el panorama es mixto; algunos participan activamente en la gobernanza colaborativa mientras que otros no, ya sea porque tienen una visión tradicional del liderazgo político o porque se ven a sí mismos como una especie de funcionarios. Por último, pero no por ello menos importante, los funcionarios y el personal administrativo deben ser incluidos en la gobernanza colaborativa porque poseen valiosos conocimientos y experiencia profesionales que son estrictamente necesarios para que la gobernanza colaborativa produzca soluciones legales, eficaces y viables. Al principio, muchos funcionarios pensaron que la iniciativa de la gobernanza colaborativa era una maniobra de comunicación política y que limitaba su apoyo y su participación en el proyecto. Sin embargo, los mandos intermedios se implican con frecuencia en las arenas de la gobernanza colaborativa, ya sea como participantes o como facilitadores, y el personal administrativo se va convenciendo poco a poco, aunque aún queda camino por recorrer antes de que la administración adopte la gobernanza colaborativa como principio básico de gobernanza.

La gobernanza colaborativa se nutre de la inclusión, pero incluir a todos los actores relevantes y afectados es a menudo imposible, ya que simplemente son demasiados. De ahí que haya que excluir a algunos actores. *Etorkizuna Eraikiz* decide a veces excluir a actores como los sindicatos que tenderán a actuar como actores de veto, impidiendo o bloqueando las decisiones conjuntas. Algunos actores se autoexcluyen porque no quieren participar o disponen de recursos y capacidades limitados. La exclusión externa de participantes potenciales se complementa con una exclusión interna (Young, 2000), que se produce cuando los actores se unen a un ámbito de colaboración pero nunca expresan su opinión. La inclusión amplia es un objetivo clave para *Etorkizuna Eraikiz* y se intenta obtener operando con diferentes grados de inclusión en la gestión colaborativa, los talleres conjuntos, las audiencias o los boletines informativos. Por lo tanto, los actores no están ni “dentro” ni “fuera”, sino que pueden participar de diferentes maneras.

Mientras que los actores relevantes suelen ser bastante poderosos, los actores afectados pueden carecer de los conocimientos y recursos necesarios para garantizar una participación eficaz. Esto exige el empoderamiento de los actores más débiles, y quizás también el desempoderamiento de los actores más fuertes, que deben comprender que avasallar a los actores más débiles puede socavar el esfuerzo de colaboración. Como todas las demás iniciativas similares, *Etorkizuna Eraikiz* lucha por implicar a los jóvenes y no llega a los ciudadanos de los márgenes de la sociedad. Sin embargo, hay un esfuerzo continuo por utilizar nuevas herramientas para estimular la participación, incluidas las herramientas digitales, los grupos de acción, las asambleas ciudadanas y la construcción de puentes dentro de los ecosistemas locales. La experiencia es que la participación en sí misma tiene un efecto de empoderamiento, pero también se realizan esfuerzos especiales para empoderar a los participantes. A veces se recurre a consultores externos para empoderar a los jóvenes.

3. Alineación y mediación de conflictos en ámbitos de colaboración dedicados al aprendizaje y la experimentación

La Diputación Foral tiene un considerable poder de convocatoria, ya que los agentes sociales están dispuestos a participar cuando se les invita. La perspectiva de tener un impacto real en la gobernanza pública participando en la colaboración en una plataforma relativamente neutral también favorece la generación de participación. Un último factor es el reconocimiento de la dependencia mutua entre los agentes invitados, en el sentido de que pueden conseguir juntos cosas que ninguno de ellos podría hacer por sí solo (Huxham y Vangen, 2013).

Ahora bien, cuando los actores relevantes y afectados se reúnen en arenas de gobernanza colaborativa, la alineación de sus expectativas, ideas e intereses es crucial para poder construir un terreno común para la resolución conjunta de problemas. Mapear la motivación y el discurso de los actores participantes puede ayudar a construir una línea argumental que alinee a los actores (Bryson, Cunningham y

Lokkesmoe, 2002), quizá mediante la multivocalidad, por la que distintos actores están de acuerdo en una determinada formulación de objetivos comunes pero interpretan los términos clave de distintas maneras (Padgett y Ansell, 1993). En *Etorkizuna Eraikiz*, los stakeholders a veces acuden a la mesa para conseguir dinero, pero los esfuerzos proactivos para enmarcar el proceso de colaboración suelen ayudar a cambiar las expectativas y facilitar la alineación. También ha resultado útil dedicar tiempo a explicar los objetivos, ideas y argumentos, así como a explorar las coincidencias entre los participantes.

Dado que algunos actores acuden a la mesa con intereses, ideas y propuestas diferentes, la colaboración no suele ser fácil y puede acabar surgiendo un conflicto. Aquí es importante comprender que conflicto y colaboración no son necesariamente antitéticos. Depende mucho de cómo definamos la colaboración. Algunos definen la colaboración como un esfuerzo por obtener un consentimiento unánime, pero la colaboración también puede definirse como una gestión constructiva de las diferencias (Gray, 1989). Esta última definición facilita la colaboración entre una diversidad de actores que a veces pueden estar en desacuerdo en cuestiones clave, pero es necesaria la facilitación y la mediación de conflictos para evitar que los conflictos pequeños y productivos crezcan y se conviertan en destructivos. En *Etorkizuna Eraikiz*, los conflictos impiden a veces que los actores avancen y tomen decisiones de gobierno eficaces. Los facilitadores pretenden prevenir o mediar en los conflictos emergentes haciendo explícitas las opiniones e ideas enfrentadas para explorar si el conflicto se basa en información errónea, malentendidos, prejuicios o falta de confianza. Otras herramientas útiles para la mediación de conflictos son el uso de objetos delimitadores, las misiones conjuntas de investigación, los intentos de despersonalizar los conflictos y sacar el dinero de la ecuación y centrarse en los objetivos.

La gobernanza colaborativa entre un conjunto diverso de actores alineados puede mejorar la gobernanza eficaz y democrática, pero también puede estimular la innovación. Cuando los actores se reúnen en la gobernanza colaborativa, tienden a perturbar mutuamente su forma de pensar sobre los problemas y las soluciones, y de esta perturbación surge el aprendizaje y, en última instancia, la innovación. Estimular el aprendizaje y la innovación, por ejemplo mediante lluvias de ideas, construcción de escenarios, pensamiento de diseño y juegos de rol con intercambio de perspectivas, es de suma importancia. *Etorkizuna Eraikiz* pretende estimular el aprendizaje y catalizar la innovación asignando recursos a los procesos de cocreación, vinculando los ámbitos de colaboración a fuentes externas de inspiración y creando un espacio abierto y seguro para pensar en voz alta y poner a prueba nuevas ideas en debates conjuntos.

El enfoque experimental del proyecto *Etorkizuna Eraikiz* también estimula el aprendizaje y la innovación. Desarrollar y probar prototipos mediante la acción conjunta facilita el aprendizaje rápido, y las rondas iterativas de diseño, prueba y revisión de nuevas soluciones facilitan la ampliación de lo que funciona en la práctica y ayudan a romper la frontera entre diseño e implementación. La experimen-

tación puede verse asistida por algunos procedimientos y plantillas más o menos bien definidos que pueden adaptarse a proyectos concretos. En *Etorkizuna Eraikiz*, hay varias plantillas que compiten entre sí para llevar a cabo experimentos reales con nuevas soluciones de gobernanza. Es necesario evaluar e integrar las distintas plantillas para seguir apoyando la estrategia experimental.

4. Liderar procesos de gobernanza colaborativa para la innovación y la democracia

Se equivocan quienes creen que los procesos de gobernanza colaborativa son espontáneos, autoorganizados y destinados al éxito. Como todos los demás procesos de gobernanza, la gobernanza colaborativa requiere el ejercicio del liderazgo. El liderazgo estratégico puede ayudar a diseñar organizaciones propicias para la gobernanza colaborativa. El liderazgo político puede establecer los objetivos políticos generales y el liderazgo colaborativo puede convocar a los actores, generar confianza, facilitar la colaboración y catalizar la innovación (Torfing, 2016).

La gobernanza colaborativa plantea retos al liderazgo, ya que carecemos de una comprensión clara de lo que implica. En las últimas décadas, hemos formado a los líderes para que se centren en alcanzar un conjunto concreto de objetivos y metas de rendimiento predeterminadas, movilizándolo su propia organización, presupuesto y empleados y garantizando el cumplimiento de las normas administrativas. Ahora, los líderes y gestores públicos se enfrentan al formidable reto de aprender a liderar la colaboración transfronteriza y fomentar soluciones nuevas e innovadoras (Hofstad *et al.*, 2021). En lugar de liderar hacia dentro y hacia abajo, deben aprender a liderar hacia fuera y centrarse en las relaciones, lo que supone un juego totalmente distinto. *Etorkizuna Eraikiz* se centra en el liderazgo colectivo y distribuido. El liderazgo colectivo se despide del liderazgo heroico ejercido por un único individuo encargado de movilizar a otros actores, y en su lugar percibe el liderazgo como un esfuerzo por crear espacios en los que los participantes puedan promulgar su liderazgo conjunto para el bien común (Ospina, 2017). Del mismo modo, el liderazgo distribuido descentraliza el liderazgo al implicar a los participantes en la gobernanza colaborativa en la realización de diferentes tareas de liderazgo (Bolden, 2011). A un nivel más concreto, esto significa que los líderes de las arenas de gobernanza colaborativa del proyecto *Etorkizuna Eraikiz* buscan respuestas junto con los participantes, en lugar de presentárselas a ellos.

El carácter horizontal y descentralizado del liderazgo en los entornos colaborativos plantea la cuestión de quién dirige y qué modelo de liderazgo se elige. Aunque el liderazgo puede compartirse entre un gran grupo de actores participantes, algunos actores desempeñarán un papel de liderazgo mayor que otros. Esto plantea la cuestión de quién ejerce el liderazgo y cómo se organiza el ejercicio del liderazgo en ámbitos de colaboración. La investigación demuestra que puede establecerse una distinción empírica entre tres modelos de liderazgo colaborativo: 1) el liderazgo puede ser compartido por todos los actores y ejercerse en y

mediante decisiones conjuntas tomadas en reuniones plenarias; 2) el liderazgo lo ejerce un pequeño grupo de actores clave de distintas organizaciones que forman un grupo directivo interorganizativo; y 3) el liderazgo lo ejerce una organización líder en la que uno o dos líderes cuentan con el apoyo de una pequeña secretaría o un secretario (Milward y Provan, 2006). Los tres modelos se combinan a veces en un modelo de liderazgo híbrido. Por lo demás, la formación de un grupo directivo interorganizativo tiende a ser la solución preferida, ya que combina la inclusión con la rapidez y la competencia. Dicho esto, en realidad, el modelo de actor principal se encuentra con bastante frecuencia en los entornos de colaboración, lo que también se aplica en *Etorkizuna Eraikiz*, donde los actores principales tienden a ser aceptados como líderes de la colaboración porque pueden ofrecer ideas sólidas, buenas habilidades de facilitación y una experiencia profesional muy necesaria.

Un reto clave para *Etorkizuna Eraikiz*, que ha sido encabezada por políticos, es que los políticos electos suelen tener poco tiempo para participar en los procesos de gobernanza colaborativa y dirigirlos. Pueden delegar el liderazgo colaborativo cotidiano en sus ayudantes administrativos, que con el tiempo se convierten en metagobernantes expertos (Sørensen y Torfing, 2009). Sin embargo, esta delegación tiene un límite. Los administradores metagubernamentales no sólo adquieren mucho poder frente a los políticos electos por su papel de guardianes de las arenas de gobernanza colaborativa, sino que también hay muchas cuestiones políticas sobre la inclusión y la exclusión, el establecimiento de objetivos, los marcos presupuestarios y la aprobación de las decisiones finales que exigen una metagesión política más que administrativa (Sørensen y Torfing, 2016). Una solución al problema de la presión del tiempo de los políticos puede ser la formación de equipos de dirección en los que participen tanto políticos como administradores que combinen la metagobernanza administrativa y la política.

5. Aprender de *Etorkizuna Eraikiz*

Hay mucho que aprender del estudio del proyecto *Etorkizuna Eraikiz*. Un compromiso político firme y persistente es importante para poner en marcha una iniciativa de gobernanza colaborativa tan visionaria y a gran escala, y debe existir un contexto de apoyo en forma de una sociedad civil bien organizada y una tradición de colaboración. Sin embargo, este texto ha demostrado que no basta con la visión política y el compromiso de resolver problemas complejos y profundizar en la democracia mediante la colaboración con los ciudadanos y los stakeholders de la sociedad organizada. Lo que también se necesita para despegar y producir resultados concretos y tangibles es un esfuerzo por sistematizar las relaciones con los muy diversos stakeholders mediante la atención a la inclusión, la alineación y el liderazgo, sin lo cual *Etorkizuna Eraikiz* no será más que buenas intenciones y no tendrá nada que demostrar. Por lo tanto, la lección que deben aprender otros gobiernos que quieran mejorar la calidad de la gobernanza pública y la democracia representativa reproduciendo las ideas y prácticas de *Etorkizuna Eraikiz* es que el

esfuerzo cotidiano por metagobernar los ámbitos de gobernanza colaborativa, al tiempo que se apoya todo el esfuerzo mediante un liderazgo estratégico, es primordial para el éxito.

A mayor escala, los esfuerzos de Gipuzkoa por reformar la gobernanza democrática promoviendo la colaboración entre los políticos, los administradores públicos y los miembros de la comunidad local, incluidas las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, son dignos de mención porque prevén un remedio contra la proliferación de ejemplos de liderazgo político populista autoritario en Europa y otras democracias representativas. Este remedio es un giro hacia el liderazgo político interactivo. Los líderes políticos populistas, como el ex presidente estadounidense Donald Trump, afirman representar al pueblo frente a una élite política corrupta formada por una especie de establishment político unido de políticos electos (Mudde, 2016). Además, tratan a quienes discrepan de sus puntos de vista como enemigos del pueblo, ya sean políticos de la oposición o ciudadanos con puntos de vista y opiniones divergentes. El enfoque antagonista hacia los oponentes políticos y la falta de respeto por el pluralismo político entre los líderes políticos populistas fomentan la desconfianza política y cuestionan valores democráticos clave y las propias instituciones de la democracia representativa.

Por el contrario, las formas interactivas de liderazgo político emplean formas colaborativas de gobernanza como plataforma para que políticos y ciudadanos con opiniones e ideas diferentes se reúnan en un esfuerzo por encontrar un camino para la sociedad que tenga en cuenta todas las opiniones y perspectivas diferentes entre políticos y stakeholders. Además, los líderes políticos interactivos buscan la colaboración con otras sociedades en lugar de dar la espalda al mundo exterior (Sørensen, 2020). Los líderes políticos interactivos asumen la responsabilidad de guiar y participar en las negociaciones que conducen a decisiones y actividades que abordan eficazmente los problemas difíciles y aprovechan las oportunidades emergentes, porque están bien informados y gozan de un amplio apoyo. Un objetivo clave para los líderes políticos interactivos es convocar a los actores adecuados, es decir, actores que no sólo puedan contribuir a elaborar estrategias y proyectos bien informados e innovadores, sino que también garanticen el compromiso necesario para poner en práctica las decisiones tomadas. Aunque aún es pronto, *Etorkizuna Eraikiz* destaca como un experimento muy interesante que merece la atención de los investigadores y los responsables políticos interesados en encontrar un camino para la democracia.

Comentario 8

La comunicación del sector público para implicar a los ciudadanos en la gobernanza colaborativa

VILMA LUOMA-AHO, *Escuela de Negocios y Economía, Universidad de Jyväskylä, Finlandia*

El reto al que se enfrenta *Etorikizuna Eraikiz* y casi todas las organizaciones del sector público a nivel mundial es el de implicar y comprometer a aquellos a quienes se sirve, y se ha establecido como vital para una sociedad floreciente (Delli Carpini, Cook y Jacobs, 2004). El entorno operativo en el que funcionan las entidades del sector público ha cambiado, y los ciudadanos, en sus propias burbujas de comunicación autoseleccionadas (Sloterdijk, 2011), adaptan su comunicación en función de sus necesidades, recomendaciones, intereses, preferencias y elecciones vitales.

Los estudiosos sugieren que se ha producido un cambio urgente desde una “cultura de controles” hacia un compromiso centrado en el ciudadano (Bourgon, 2011), y ahí mucho depende de la comunicación (Johnston y Taylor, 2018). Para las organizaciones del sector público, esto plantea el reto de pasar de una comunicación optimizada para la organización a una comunicación optimizada para el ciudadano (Canel y Luoma-aho, 2019): ¿cómo responder a las preguntas de los ciudadanos sin perder de vista la agenda organizativa del bien público?

La digitalización de la comunicación ha alterado la forma en que los ciudadanos buscan interactuar y comprometerse con las administraciones públicas (Lovari & Parisi, 2015). Los ciudadanos esperan una experiencia más dinámica, interactiva y cocreativa cuando colaboran con las autoridades y las organizaciones del sector público (Canel y Luoma-aho, 2019). Disponer que los ciudadanos proporcionen feedback no es suficiente para satisfacer esta necesidad; como afirma Muñoa (participante en el taller de la Diputación Foral de Gipuzkoa), y en palabras de los funcionarios públicos (2022): “La gobernanza colaborativa no se comunica; la gobernanza colaborativa es *en sí misma* comunicación”. De ahí que muchas fuentes de información comunes, producidas en masa y unidireccionales, se hayan vuelto incapaces de llegar a los ciudadanos e implicarlos y, por tanto, hayan quedado obsoletas (Canel y Luoma-aho, 2019).

Durante la crisis de COVID-19, la comunicación de la autoridad se convirtió en algo muy central para la supervivencia de la mayoría de las sociedades (Chen *et al.*, 2020). Descriptivo de este nuevo entorno son las “mayores expectativas de los ciudadanos respecto al diálogo, la influencia y la gran dependencia de los medios sociales y en tiempo real” (Luoma-aho *et al.*, 2021, p. 20). A pesar de estas nuevas necesidades visibles, los “públicos en red” (Papacharissi, 2014, p. 154) no son todos iguales ni reaccionan igual, sino que van desde productores de contenidos muy comprometidos (desde el punto de vista cognitivo, emocional y conductual) hasta individuos no comprometidos, incapaces de comprometerse o que permanecen en un estado de pasividad comprometida (van Dijk y Van Dick, 2009), lo

que hace que la tarea de *Etorkizuna Eraikiz* sea más central que nunca. Los gestores públicos tienen que actualizar su comprensión de lo que ahora cuenta como compromiso ciudadano y rediseñar la experiencia ciudadana del compromiso para considerar también las relaciones más negativas que pueden formarse mientras los ciudadanos se comprometen.

Así pues, ¿qué debe contener el futuro compromiso ciudadano? Si el compromiso es fundamental para la democracia (Bourgon, 2011; Delli Carpini *et al.*, 2004), entonces es importante garantizarlo también en el futuro. Como bien resume Muñoa, el compromiso como constructo lleva realmente la relación entre ciudadanos y organizaciones a un nivel más igualitario. Posteriormente, esto afectará al desarrollo y mantenimiento de la legitimidad organizativa y de otros activos intangibles como la confianza o la reputación positiva, que de nuevo refuerzan aún más la relación.

Si la comunicación del sector público se define como “la comunicación estratégicamente planificada entre las organizaciones y sus grupos de interés, que permite las funciones del sector público, dentro de sus entornos culturales/políticos específicos, con el propósito de construir y mantener el bien público” (Canel y Luoma-aho, 2019, p. 33), para ayudar a *Etorkizuna Eraikiz* a avanzar hacia el futuro de la implicación ciudadana, y mantener todas las valiosas lecciones aprendidas, se sugieren las siguientes siete propuestas de Futura Implicación Ciudadana (véase Luoma-aho *et al.*, 2021):

- 1) *Etorkizuna Eraikiz* debe asegurarse de que la voluntad y la capacitación para comprometerse en el futuro sean evidentes en ambas partes: ciudadanos y autoridades. Esto puede adoptar la forma de garantizar que se le dedique tiempo y recursos suficientes, así como de proporcionar un clima emocional seguro para que funcione y se desarrolle.
- 2) Siempre existe la posibilidad de manifestaciones positivas o negativas del compromiso, por lo que es necesaria una preparación para abordar y recibir ambas. Aunque el compromiso negativo puede suponer una carga tanto para las autoridades como para los ciudadanos que experimentan problemas, se necesitan formas de resolverlos mediante el diálogo y, a veces, también estructuras de apoyo como terapia y asesoramiento laboral para las autoridades que están en primera línea.
- 3) Las expectativas de resultados del compromiso ciudadano deben mantenerse en un nivel realista. Esto no se debe tan a menudo a los objetivos individuales, sino más bien a la naturaleza de proyecto del desarrollo: muchas solicitudes, proyectos y planes simplemente apuntan demasiado alto en relación con los recursos disponibles. Tener en cuenta los recursos y el potencial disponibles garantizará que la participación ciudadana futura siga siendo sostenible para todos los implicados.
- 4) La participación ciudadana es un proceso; no hay un principio ni un final claros. Esto puede suponer un reto para las autoridades que esperan informar sobre casos de éxito y avances, ya que no hay resultados claros al respecto. De

hecho, un compromiso ciudadano que fracasa puede ser más fácil de distinguir que un diálogo bueno y continuo.

- 5) El objetivo último de mejorar la sociedad debe estar siempre en el punto de mira de los implicados. A pesar de ello, tanto los ciudadanos como las organizaciones del sector público tienen sus propios objetivos personales que cumplir y alcanzar. A veces, la sociedad mejora al permitir el diálogo y el desacuerdo, y estos deben valorarse tanto como los acuerdos y las decisiones.
- 6) Todo compromiso es cada vez más global, por lo que es necesaria la colaboración a través de las fronteras y las líneas de división cultural. Esta fue una lección aprendida por sorpresa por muchos gobiernos durante la pandemia de COVID-19, ya que los gobiernos extranjeros pudieron llegar a sus ciudadanos y dirigirse a ellos de forma inesperada, y las redes de ciudadanos compartieron información en tiempo real a través de las fronteras culturales y de los países. Comprender cómo están conectados los ciudadanos a nivel mundial ayudará a obtener resultados más duraderos.
- 7) El compromiso ciudadano es un deporte de equipo, impuesto por otros en la sociedad, no sólo relacionado con los ciudadanos individuales y sus experiencias. Entender con qué stakeholders colaborar y con quién pueden conectar y entablar un diálogo, incluso inesperado, son habilidades de futuro para todas las autoridades públicas.

PARTE III

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Taller 3

Síntesis de las interacciones entre académicos y profesionales activos

Lo que sigue es una síntesis de los debates, incluidas las principales ideas, comentarios, nuevas preguntas y retos que surgieron de la interacción entre los académicos locales/internacionales y los profesionales (políticos, funcionarios, stakeholders) integrados en *Etorkizuna Eraikiz*.

1. ¿Qué indicadores hay sobre *Etorkizuna Eraikiz*?

Respuesta inicial y reacciones

La DFG presenta datos cuantitativos y cualitativos (incluidos en el capítulo 1): satisfacción de los participantes, compromiso político, cambios en las relaciones (con los medios de comunicación, las universidades, las organizaciones empresariales y las organizaciones sociales), cambios en las interacciones entre políticos y técnicos, cambios en las valoraciones de los stakeholders sobre el papel de la DFG (de donante de dinero a socio), cambios en el alcance de las relaciones con los municipios y nuevos actores contactados (en particular, personas en riesgo de exclusión social). En total, 150 proyectos, 50.000 personas.

Debates temáticos

Del debate surgen los siguientes comentarios y sugerencias:

- Al medir la innovación, se suele intentar evaluar los efectos directos. Pero, ¿qué ocurre con los efectos indirectos? Puede ocurrir que haya beneficiarios que no conozcan ni la DFG ni EE. Por lo tanto, también hay que tener en cuenta los efectos indirectos.
- Los programas gubernamentales suelen incluir estructuras y proyectos tradicionales. EE muestra que la reforma se está ampliando e institucionalizando; tiene un volumen mayor que las reformas habituales. El sistema está cambiando y se está reequilibrando. Para medirlo, más allá de fijarse en las cifras (es decir, en el porcentaje de personas que participan) también es necesario fijarse en el porqué: ¿Por qué está cambiando el sistema?
- La confianza es algo que ocurre al final, pero también al principio. La confianza también debe considerarse una condición previa de las intervenciones de la GC.

- La confianza implica rebajarse a la vulnerabilidad. Medir la confianza incluye entonces examinar en qué medida se entablan conversaciones honestas.

Otras preguntas, cuestiones críticas y desafíos

- La GC podría provocar un vacío en la política. Las organizaciones intermedias se convierten en centrales, en detrimento de los parlamentos. Surgen complejidades sobre el papel que desempeñan los partidos en la representación parlamentaria: ¿Están los partidos bloqueando la deliberación parlamentaria?
- Políticos frente a técnicos: ¿Se trata la GC sólo de gestionar mejor? ¿Cuál es el papel de los políticos? ¿Se trata sólo de gestionar o de representar mejor?

2. ¿Cómo pasamos de los resultados a la confianza? ¿De qué manera la gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz* genera y mantiene la confianza?

Respuesta inicial y reacciones

Se hace referencia a los siguientes datos y pruebas:

- 1) Se presentan algunos datos cuantitativos (encuesta entre la población general guipuzcoana) que muestran: que quienes muestran conocimiento de EE valoran la actuación de la DFG como mejor que quienes no lo tienen; que son más activos políticamente; y que muestran una mayor confianza social.
- 2) Se presentan algunos datos cualitativos (entrevistas con los actores de EE) que muestran: una fuente de confianza predominantemente relacional por encima de normas y estructuras; y un marco normativo fuertemente compartido (entre políticos, técnicos y organizaciones sociales) sobre el beneficio de la colaboración y la participación.

Debates temáticos

Del debate surgen los siguientes comentarios y sugerencias:

- Desde una perspectiva de aprendizaje, se sugiere examinar el papel de la diferencia: ¿Cómo se valoran las diferencias percibidas? ¿Cómo se gestionan las diferencias? La DFG hace explícito que consideran las diferencias como algo bueno, pero reconocen que no saben cómo gestionarlas.
- El predominio de las relaciones (la EE se considera un modelo relacional) indica que evaluar la EE tiene mucho que ver con evaluar las relaciones.

Otras preguntas, cuestiones críticas y desafíos

- Se muestran diferencias entre la confianza en la política y los políticos y la confianza en las instituciones públicas. La confianza política no parece estar bien correlacionada con la confianza institucional.
- La relación entre comunicación y confianza. ¿La comunicación conduce a la confianza o al contrario? En el seno de la DFG se comparten debates internos sobre el uso del marketing y la publicidad para la promoción de la EE. Por un lado, se es consciente de la necesidad de que la marca tenga visibilidad; por otro, también se asume que una gran visibilidad puede obstaculizar el propósito de EE. El objetivo de la comunicación de EE no es que la gente recuerde el nombre de *Etorkizuna Eraikiz*, sino que las actividades de EE lleven a la gente a pensar de forma diferente sobre la política y lo público.

3. ¿Cómo seguir analizando los resultados y el impacto de la gobernanza colaborativa?

Respuesta inicial y reacciones

La DFG ha recopilado datos de evaluación de diferentes proyectos, pero ahora siente la necesidad de realizar adecuadamente una evaluación global de EE, que se está licitando. De acuerdo con las principales características de la EE, en el marco de la evaluación se incluirán los siguientes elementos: Escucha, Deliberación, Experimentación y Análisis, así como las consecuencias reales en las políticas públicas. Se examinarán los cambios en: en la colaboración (formas de hacer), en los procesos, en la capacidad de tracción. Se persigue la elaboración de un mapa de impacto que incluya la cartografía del problema, los recursos, los cambios y, en última instancia, la confianza.

Debates temáticos

Del debate surgen los siguientes comentarios y sugerencias:

- ¿Quiénes serán los usuarios finales de la evaluación? ¿Quiénes son los que quieren aprender? a) Los que están en la cúspide de EE, para tener una visión global de lo que se ha hecho; b) los actores externos y la sociedad en general, para rendir cuentas de los recursos desplegados.
- Se necesitan diferentes formas de evaluación. Existe una evaluación para reconocer lo que ha sucedido y una evaluación estratégica para redefinir el futuro.
- La evaluación debe ser capaz de captar el aprendizaje. Esto sugiere que una forma de evaluar es preguntarse qué se ha aprendido.

- Evaluar ayuda a la autocomprensión. Las cosas se han desarrollado intuitivamente, sin mucha reflexividad. Lo que se persigue al evaluar no es sólo reconocer el impacto, sino también comprender lo que se ha hecho. Evaluar ayuda así a plantearse las preguntas adecuadas, e incluso a reflexionar sobre las nuevas preguntas que habría que hacerse.
- Se necesitan nuevas formas de evaluación. EE ha utilizado indicadores tradicionales, pero si la realidad se está transformando, se necesitan nuevos indicadores.
- La evaluación de la confianza requiere fijarse en los comportamientos. Evaluar la confianza implica examinar la confianza pasiva (actitudes) y la confianza activa (comportamientos). ¿Cómo han cambiado los comportamientos en relación con la participación como resultado de las iniciativas de EE?
- Los participantes en los talleres enumeran conjuntamente las preguntas para la evaluación, entre las que se mencionan las siguientes: ¿Volverás? ¿Qué hemos hecho bien y qué mal? ¿Se resolvió tu problema? ¿Cómo cambió tu disposición a colaborar? ¿Quién falta? ¿Habrías conseguido lo mismo por ti mismo? ¿Aprendiste algo nuevo? ¿Ha mejorado tu motivación para participar? ¿Comprendes mejor por qué las cosas no funcionan?

Cada una de estas preguntas puede servir para iniciar una conversación de aprendizaje. ¿Volverías? No. ¿Por qué no? ¿Qué es lo que falta? Estas preguntas son fundamentales para los fines de la gobernanza colaborativa.

Otras preguntas, cuestiones críticas y desafíos

- Combinar la dimensión emocional con la racional, los indicadores subjetivos con los objetivos. La subjetividad da forma a la evaluación. La evaluación debe registrar los cambios tangibles en las políticas públicas, pero también la confianza, y la confianza es subjetiva.
- Dar cuenta de los resultados intangibles. Es necesario hacer tangible lo intangible. La legitimidad tiene un valor difícil de visualizar.
- ¿Cómo medir los resultados intangibles con indicadores objetivos? Para evaluar los resultados intangibles es necesario registrar las diferencias entre los logros reales y los logros percibidos. Para que existan recursos intangibles, se necesitan tanto logros reales como un reconocimiento activador de estos últimos. Lo que se necesita es registrar cómo los recursos intangibles transforman la realidad. Validar narraciones sin apoyo fáctico es arriesgado.

Comentarios de los académicos

Comentario 9

Notas sobre la evaluación de *Etorkizuna Eraikiz*

GREGG G. VAN RYZIN, *Universidad de Rutgers, New Jersey, EE.UU.*

Etorkizuna Eraikiz es una iniciativa de gobernanza colaborativa de la provincia de Gipuzkoa, situada en el País Vasco español y hogar de algo más de 700.000 personas. Reflejando la larga historia de autogobierno y producción cooperativa de la provincia, la iniciativa pretende implicar a los ciudadanos en una serie de proyectos dirigidos a cuestiones acuciantes, como la conciliación de la vida laboral y familiar, la protección del medio ambiente, el desarrollo de la industria de alta tecnología y la preservación de la lengua y la cultura vascas. Los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil colaboran con los funcionarios públicos y el personal de los proyectos para identificar los problemas y diseñar soluciones. Así pues, se trata de una iniciativa política no sólo con múltiples actividades, en las que participan diversos stakeholders, sino con una amplia gama de objetivos y resultados sustantivos.

¿Cómo puede evaluarse una iniciativa de este tipo? En este ensayo se presentan algunas respuestas provisionales a esta pregunta, que se basan en ideas debatidas en, o inspiradas por, un taller con líderes del gobierno de Gipuzkoa y expertos afiliados que se reunieron para considerar cómo medir y evaluar *Etorkizuna Eraikiz*. Esperamos que las ideas y sugerencias que siguen sean útiles para los dirigentes y el personal de *Etorkizuna Eraikiz*, así como para quienes participan en iniciativas similares de gobernanza colaborativa en todo el mundo.

Una sugerencia clave del taller fue que concentrarse en la confianza del gobierno podría ayudar a centrar la evaluación. De hecho, en un sentido importante, *Etorkizuna Eraikiz* se puso en marcha para demostrar que el gobierno foral estaba haciendo un esfuerzo por escuchar al público y abordar algunas de sus preocupaciones más acuciantes. Es probable que el efecto de *Etorkizuna Eraikiz* sobre la confianza no sólo sea directo, al moldear las opiniones de quienes participan directamente en sus actividades, sino también indirecto, en la medida en que el público en general conozca *Etorkizuna Eraikiz* y vea positivamente sus temas y actividades. De hecho, *Etorkizuna Eraikiz* se promociona a través de la marca y el marketing social en toda la provincia. Y, lo que es más importante, el gobierno foral mide el conocimiento de *Etorkizuna Eraikiz* y la confianza en el gobierno a través de encuestas telefónicas anuales periódicas a la población. Los resultados

de las encuestas compartidos en el taller sugieren que el conocimiento de *Etorkizuna Eraikiz* está aumentando y que aquellos que han oído hablar de la iniciativa informan de niveles más altos de confianza en el gobierno foral. Esto representa sin duda un comienzo prometedor en la tarea de evaluar los efectos de *Etorkizuna Eraikiz* sobre la confianza.

No obstante, se pueden ofrecer algunos comentarios y sugerencias para profundizar en lo que se ha hecho. Para empezar, aunque el conocimiento de *Etorkizuna Eraikiz* está asociado a la confianza, seguimos sin estar seguros de en qué dirección va la flecha causal: bien podría ser que los ciudadanos más confiados simplemente tengan más interés en (y por tanto conocimiento de) una iniciativa gubernamental como EE. Para llegar mejor a la causalidad, la provincia podría realizar algunos experimentos con encuestas en los que se asigne aleatoriamente a un grupo de tratamiento la recepción de información sobre *Etorkizuna Eraikiz* (como una breve descripción), se formulen las preguntas sobre la confianza después de este tratamiento y se comparen los resultados con un grupo de control que no reciba ninguna información sobre EE. Esto podría hacerse en el contexto de una futura encuesta telefónica anual o, de forma menos costosa, con un panel de investigación de mercado en línea. Aunque los paneles en línea no son tan representativos desde el punto de vista estadístico, los experimentos aleatorios siguen proporcionando pruebas causales sólidas con muestras no probabilísticas. (Piense en los ensayos clínicos aleatorios en medicina, por ejemplo, que se realizan principalmente con voluntarios y no con una muestra aleatoria de la población). Disponer de pruebas experimentales de que el conocimiento de *Etorkizuna Eraikiz* provoca realmente una mayor confianza en el gobierno añadiría apoyo a los sugerentes patrones observados en las encuestas telefónicas anuales (mencionadas anteriormente). Para más información sobre los enfoques experimentales en la investigación de la gestión pública, incluidos los experimentos con encuestas, véase James, Jilke y Van Ryzin (2017).

Otra estrategia, si existen datos de encuestas para provincias cercanas como Bizkaia, es hacer lo que se denomina un análisis de diferencias en diferencias de la confianza antes y después de la aplicación de *Etorkizuna Eraikiz* en Gipuzkoa. El método es simple y directo: si la confianza aumenta en Gipuzkoa tras la implantación de *Etorkizuna Eraikiz* pero se estanca o disminuye en Bizkaia, en los mismos años, entonces tenemos más razones para creer que *Etorkizuna Eraikiz* puede estar causando el aumento de confianza observado en Gipuzkoa. En otras palabras, disponemos de mejores pruebas para descartar la posibilidad de que las tendencias de la confianza en Gipuzkoa reflejen simplemente tendencias más amplias en toda la sociedad vasca sobre cómo ve la gente al gobierno. Por supuesto, este método depende de que las medidas de confianza de las encuestas (o las actitudes relacionadas hacia el gobierno) se pregunten en los mismos años en ambas provincias. Para una introducción general a la estrategia de diferencias en diferencias, véase Remler y Van Ryzin (2022) y Angrist y Pischke (2014).

Aunque la confianza es una motivación fundacional, así como un objetivo general de EE, a algunos de los participantes en el taller les preocupaba que las medidas de confianza de las encuestas se consideraran demasiado subjetivas e intangibles para justificar el gasto gubernamental en *Etorkizuna Eraikiz* ante los stakeholders escépticos. Por ello, podrían considerarse algunos enfoques adicionales para generar métricas que capten resultados más concretos. Dado que *Etorkizuna Eraikiz* contiene múltiples centros de referencia centrados en diversos ámbitos políticos, se podría pedir a cada uno de ellos que elaborara una lista detallada de objetivos tangibles (o metas) en consulta con los ciudadanos, el personal de los centros, las organizaciones cívicas y los funcionarios públicos. Sin duda, esto supondría cierto esfuerzo y se complicaría por las dificultades habituales de definir resultados, fijar objetivos y desarrollar indicadores. Pero ayudaría animar a los centros de referencia a que sus objetivos fueran bastante sencillos, concretos y mensurables. Una vez acordados, los objetivos podrían ser objeto de informes periódicos (quizá trimestrales) por parte de cada centro de referencia. Los resultados podrían recopilarse y podría presentarse un informe sobre el porcentaje de objetivos alcanzados - tanto para cada centro de referencia como para *Etorkizuna Eraikiz* en su conjunto - a la Diputación Foral y a los stakeholders relacionados.

Una última sugerencia, algo fuera de lo común, es crear un jurado independiente que evalúe el éxito de *Etorkizuna Eraikiz*. Con un conjunto tan variado de actividades y objetivos, una evaluación exhaustiva puede estar sencillamente fuera del alcance de la medición y el análisis de las ciencias sociales. Además, muchos objetos complejos de la sociedad son evaluados por jueces y no por métodos de medición: eventos gimnásticos, combates de boxeo, casos legales, premios de libros y concursos caninos, por nombrar algunos. Pero, curiosamente, el recurso a los jueces no es un enfoque utilizado para evaluar políticas o programas públicos, aunque podría serlo. Los jueces tendrían que ser seleccionados cuidadosamente para reflejar una gama relevante de perspectivas y conocimientos. Tendrían que ser independientes y estar protegidos de la influencia de funcionarios públicos, personal de programas u otros actores con intereses creados en un resultado determinado (que es lo que ocurre con los jurados de los juicios o los auditores financieros). Tendrían que poder solicitar información, realizar visitas sobre el terreno, observar reuniones y recopilar otros datos sobre el programa según fuera necesario. A continuación, podrían deliberar y emitir un fallo, de forma parecida a como lo hace un tribunal de apelación. Pero en este caso, estarían emitiendo una evaluación del programa: ¿Cuáles son sus puntos fuertes y débiles? ¿Es eficaz? ¿Es eficiente? ¿Parece estar cumpliendo sus objetivos? Es cierto que seguiría siendo un juicio subjetivo, pero independiente, cuidadoso y ponderado. Al final, un juicio así puede acercarse más a lo que el gobierno y el público realmente necesitan de una evaluación política que un informe sobre los inevitablemente limitados y ambiguos indicadores cuantitativos que conforman el enfoque habitual de las ciencias sociales.

La evaluación de una iniciativa de gobernanza colaborativa compleja y polifacética como *Etorkizuna Eraikiz* es difícil, pero necesaria. Centrarse en la confianza proporciona un enfoque amplio, y son posibles varias estrategias para estimar los impactos de la iniciativa en la confianza (como se ha comentado anteriormente). Pero puede que se necesiten pruebas más concretas, y puede que sea necesario pensar en alternativas a la medición y el análisis social tradicionales - como el uso de jueces expertos e independientes - que podrían ayudar a realizar una evaluación útil y creíble de *Etorkizuna Eraikiz*.

Comentario 10

Análisis del impacto de las políticas de colaboración en los intangibles y los resultados a través de la gobernanza dinámica del rendimiento

CARMINE BIANCHI, *Profesora de Gestión Pública y Gobernanza en la Universidad de Palermo, Italia*

1. Gestionar el crecimiento sostenible de las redes de colaboración mediante una gobernanza del rendimiento orientada al aprendizaje

El estudio de caso de *Etorkizuna Eraikiz* (EE) aporta ideas que invitan a la reflexión sobre el papel de los intangibles como fuerzas motrices de una gobernanza de redes de colaboración liderada principalmente por la sociedad civil. Entre dichos factores se encuentran: 1) la cohesión social en torno a valores fundamentales arraigados en las tradiciones culturales (por ejemplo, la lengua y la gastronomía); 2) los activos naturales e históricos; 3) el capital humano y social; y 4) la innovación política. Todos ellos se enmarcan al mismo tiempo en una continuidad ideal con la historia y se transponen de forma coherente hacia el futuro (Bianchi *et al.*, 2019, p. 104).

El rápido e intenso crecimiento tanto de la red de colaboración como de los resultados obtenidos experimentados desde el inicio del “modelo” de EE sugiere cómo los intangibles (por ejemplo, el liderazgo, la ciudadanía activa y la aptitud de los stakeholders para aprovechar los activos naturales e históricos) pueden marcar la diferencia a la hora de generar valor comunitario. En el caso de EE, los intangibles que perfilan la sociedad civil han sido el principal detonante para desplegar con éxito la dotación de recursos estratégicos compartidos disponibles (la mayoría de los cuales también son intangibles) para generar resultados comunitarios.

La implicación del gobierno local y otros stakeholders en la red de colaboración, así como la adopción de estructuras institucionales formales y mecanismos de coordinación (por ejemplo, los centros de referencia) han contribuido sin duda a fomentar la coherencia entre las distintas iniciativas de la red dentro de una entidad política y un ecosistema organizativo holísticos, aunque polifacéticos. Sin embargo, los esfuerzos con los que las organizaciones locales de base y los voluntarios han perseguido nuevas empresas en diversos ámbitos de colaboración pueden parecer incluso más intensos y penetrantes que el ritmo al que la gobernanza de la red ha podido quizás hacer frente a dicho crecimiento. Esta condición es un factor potencial de un rendimiento insostenible de la red a largo plazo, que requiere métodos adecuados para planificar el crecimiento futuro de EE, centrándose en la creación de capacidades y la legitimidad de la red, para atraer, implicar y retener a los stakeholders. Aunque los resultados finales de EE están indudable-

mente asociados a la creación de valor comunitario, los resultados intermedios relevantes están relacionados con la capacidad de los líderes de la red para perseguir el crecimiento de la capacidad de gobernanza de la red y la legitimidad que pueda sostener el crecimiento del volumen y el alcance de los proyectos realizados.

La capacidad de la red no sólo se refiere al número de personas que trabajan en los proyectos y a sus competencias, sino también al número y la combinación de stakeholders implicados y a la coherencia de su perfil con las iniciativas llevadas a cabo. La legitimidad de la gobernanza es otro recurso estratégico a tener en cuenta para evaluar la sostenibilidad del crecimiento de la red de colaboración. Está relacionado con el nivel de confianza y responsabilidad mutua entre los miembros de la red y de los stakeholders externos hacia la propia red. Este activo proporciona un motor de rendimiento fundamental que afecta a la captación y retención de los stakeholders, lo que a su vez puede permitir sostener un mayor crecimiento de la red.

Tanto la capacidad de la red como la legitimidad sustentan la habilidad de los responsables políticos para aprovechar y desplegar de forma coherente la cohesión social en torno a los valores fundamentales, los activos naturales e históricos y el capital humano/social. Una expresión de esa capacidad es la innovación política, para situar a EE en una continuidad ideal con la historia hacia un futuro que pueda incorporar gradualmente nuevos valores, en coherencia con los transmitidos por las generaciones pasadas.

Obviamente, tales recursos estratégicos no pueden adquirirse en el mercado (Bianchi, 2016, p. 73). Su adquisición y retención son resultados de procesos de generación de valor para los que los responsables políticos deberían ser capaces de detectar e incidir en los factores impulsores. Por lo tanto, capacitar a los líderes de EE mediante métodos de planificación adecuados para mejorar sus procesos de aprendizaje en la aplicación de la innovación política para aprovechar los activos intangibles locales puede prevenir las crisis de crecimiento y fomentar resultados de rendimiento duraderos.

Existe una relativa escasez en la literatura sobre políticas públicas sobre el ciclo de vida de las redes de colaboración y las crisis de crecimiento. Entre los pocos estudios en la materia, Ulibarri *et al.* (2020) e Imperial (2022) identifican cuatro etapas principales del ciclo de vida que describen lo que definen como la “vida útil de la gobernanza de las redes de colaboración”, concretamente: 1) activación; 2) colectividad; 3) institucionalización y estabilidad; y 4) declive o reorientación. Cada etapa subyace a retos y oportunidades específicos para el crecimiento y la sostenibilidad de las redes de colaboración. A este respecto, Ulibarri *et al.* (2020, p. 634), han planteado dos cuestiones de debate muy perspicaces en concreto: “¿Cómo identifican los líderes o participantes de la colaboración la necesidad de reorientaciones o recreaciones, y cómo pueden gestionar con éxito estos cambios? ¿Es inevitable el declive, o podrían los ajustes en el liderazgo, la responsabilidad y la dinámica del proceso evitar finales prematuros?” Se pueden añadir otras dos cuestiones de debate, concretamente: ¿Qué tipos de crisis se pueden encontrar a

lo largo de los ciclos de vida de las redes de colaboración? ¿Cómo podría ayudar la gobernanza del rendimiento orientada al aprendizaje a prevenir las o contrarrestarlas?

Greiner (1972) distinguió cuatro crisis principales de crecimiento organizativo. En las primeras etapas de crecimiento, puede generarse una *crisis de liderazgo* por la necesidad no abordada de una gestión profesional formal (estructuras organizativas, presupuestos, incentivos, etc.) para hacer frente a un número creciente de empleados. En la siguiente etapa de crecimiento, puede generarse una *crisis de autonomía* por la necesidad no abordada de delegar poder. En una etapa posterior, puede producirse una *crisis de control* debido a la falta de coordinación entre los responsables de campo autónomos. En una etapa posterior, puede producirse una *crisis de burocracia* por falta de colaboración para contrarrestar un exceso de departamentalización. Para prevenir estas crisis, Greiner sugirió adoptar para cada fase respuestas organizativas adaptadas a través del enfoque de gestión, la estructura organizativa, el estilo de la alta dirección y los sistemas de control y recompensa de la gestión. La idea implícita tras esta conceptualización es que el crecimiento organizativo genera más complejidad, lo que exige recurrir cada vez más a estructuras y procesos formales e informales con una naturaleza y un enfoque diferentes, a medida que avanza la madurez empresarial.

Por el contrario, enmarcar y abordar los riesgos de un crecimiento insostenible en las redes de gobernanza pública es quizás una cuestión más compleja y menos predecible que en el caso de las organizaciones individuales. Esto se debe principalmente a la perversidad intrínseca de los procesos de gobernanza en red y de generación de valor comunitario en los ecosistemas de servicios públicos actuales (Osborne, 2021), y a la complejidad de perseguir la coordinación y la colaboración a nivel interorganizativo, de forma coherente con el nivel de las organizaciones individuales en red (Bianchi, 2021; 2022).

En la gobernanza en red colaborativa, pueden confluír distintos tipos potenciales de crisis que afecten al crecimiento y la supervivencia de los proyectos emprendidos. Por ejemplo, una *crisis de burocracia* puede poner en peligro el despegue de la colaboración, debido a los sistemas culturales imperantes en base a los cuales se da excesiva importancia a la estructura formal y a las características que forjan los acuerdos de gobernanza. Al mismo tiempo, una *crisis de liderazgo* puede ser un reto potencial para las redes colaborativas en sus fases de puesta en marcha y crecimiento inicial, debido a los esfuerzos deficientes o ineficaces para fomentar el liderazgo individual en un entorno difuso en el que las funciones, las decisiones y las responsabilidades se llevan a cabo fuera de los límites institucionales formales.

Fomentar el liderazgo no puede referirse únicamente a una dimensión individual, que inicie el cambio, aporte una visión, inculque valores y fomente la confianza y el compromiso. A medio plazo, también es necesario potenciar el *liderazgo colectivo* (Mintzberg, 2009, págs. 152-154) aprovechando el liderazgo individual. Se trata de mantener la dirección, adaptarse a los cambios internos o del entorno, recabar apoyos y gestionar las relaciones no sólo dentro de un único ámbito o

proyecto (por ejemplo, un centro de referencia), sino también con otros stakeholders, tanto dentro como fuera de una red.

A nivel social, el liderazgo colectivo implica una tensión generalizada de las personas hacia el bien común, inspirada en un profundo sentimiento de pertenencia a una comunidad. En este sentido, Crosby y Bryson (2010, p. 211) se refieren al *liderazgo público integrador* como “reunir a diversos grupos y organizaciones de forma semipermanente, y normalmente más allá de los límites sectoriales, para remediar problemas públicos complejos y lograr el bien común”. Como señalan Cooper *et al.* (2006, p. 84), “la alta ciudadanía ética concibe la ciudadanía como una responsabilidad [...] La baja ciudadanía ética, en cambio, concibe la autoridad como jerárquicamente distribuida”.

Por lo tanto, especialmente en el contexto de gobernanza descrito, los conceptos de liderazgo, confianza y ciudadanía activa están anidados unos en otros. Detectar los impulsores del rendimiento que desencadenan cada uno de esos intangibles y aquellos a través de los cuales las políticas colaborativas que los despliegan pueden fomentar el atractivo del área local y el bienestar de la comunidad es vital para una gobernanza eficaz del rendimiento (Bouckaert y Halligan, 2007). El rendimiento sostenible a nivel de área local muestra, a medio y largo plazo, una aptitud estabilizada de los resultados de las políticas colaborativas para construir y conservar un conjunto equilibrado de recursos estratégicos compartidos, como los bienes comunes. Los bienes comunes son activos naturales, sociales o históricos arraigados en una región que perfilan su identidad íntima. Algunos ejemplos son los atributos de los ecosistemas (por ejemplo, calidad, preservación y disfrute), la disponibilidad de espacios verdes, el respeto por el medio ambiente, la usabilidad del patrimonio cultural y la conciencia social del mismo, la seguridad, la estabilidad financiera y la ciudadanía activa (Bianchi, 2021, p. 340). Los bienes comunes proporcionan una base adecuada para mejorar (o garantizar la estabilidad de) la calidad de vida que se puede alcanzar y el atractivo de la zona local.

Un enfoque de la planificación orientado al aprendizaje puede mejorar las aptitudes de los líderes individuales para enmarcar y compartir con otros stakeholders sus valores y visiones, así como las acciones necesarias para alcanzar los resultados comunitarios. También puede mejorar la construcción del liderazgo, la legitimidad, la confianza y la gestión de conflictos (Bryson *et al.*, 2006). Se necesitan métodos de gobernanza innovadores basados en la modelización facilitada para el diálogo sobre el rendimiento entre los stakeholders implicados, que les permitan explorar las relaciones causa-efecto entre las políticas adoptadas, los activos intangibles y los resultados comunitarios. La incorporación de este enfoque orientado al aprendizaje en la gobernanza del rendimiento puede ayudar sustancialmente a los stakeholders a enriquecer el proceso de planificación. Desde este punto de vista, la modelización facilitada puede ayudar a los stakeholders a esbozar políticas sostenibles y a identificar un conjunto de impulsores del rendimiento que afecten a la acumulación y retención de los recursos estratégicos intangibles compartidos

en los que se basa el “modelo” de EE, así como su impacto en la generación de valor comunitario.

Un marco innovador de este tipo puede proporcionarlo la “gobernanza dinámica del rendimiento” (GDR). La siguiente sección ilustrará la lógica y los beneficios potenciales de la GDR para gestionar el crecimiento sostenible y detectar/contrarrestar los primeros signos de crisis en la aplicación del modelo de EE.

2. La gobernanza dinámica del rendimiento como enfoque del análisis político orientado al aprendizaje para lograr resultados sostenibles en las redes de colaboración

La GDR pretende fomentar el diálogo sobre el rendimiento en entornos que traspasan fronteras tendiendo un puente entre tres ámbitos científicos, a saber, la dinámica de sistemas, la gestión del rendimiento y la gobernanza colaborativa. Adopta un enfoque selectivo para fomentar el aprendizaje de los stakeholders modelando la sostenibilidad de las políticas a lo largo de tres etapas interconectadas, esto es 1) esbozar los resultados finales previstos; 2) explorar los impulsores del rendimiento que los afectan; y 3) establecer políticas para acumular y desplegar recursos estratégicos que afecten a los impulsores del rendimiento (Bianchi, 2021, 2022; Bianchi *et al.*, 2019).

Los recursos estratégicos son reservas de activos disponibles -tangibles e intangibles- (por ejemplo, recursos naturales, patrimonio cultural, imagen, competencias, liderazgo, confianza, población, calidad de vida) compartidos en un contexto por diferentes stakeholders.

El nivel de dichos activos cambia con el tiempo a través de los flujos, como resultado final de las políticas de gobernanza en red, mediante las cuales los stakeholders influyen en los resultados de la comunidad aprovechando los recursos estratégicos compartidos de forma coherente con los recursos organizativos. Los diferentes niveles de resultados intermedios se identifican a través de la GDR como los resultados finales que repercuten en los resultados finales. Por ejemplo, un aumento del atractivo de una zona local puede verse afectado por una pluralidad de resultados intermedios, que calibran un cambio en los recursos estratégicos más específicos de los que depende dicho atractivo (por ejemplo, el capital humano, las infraestructuras, las zonas verdes, los servicios a los hogares y las empresas).

Los impulsores del rendimiento se refieren a los factores críticos de éxito para alcanzar los resultados comunitarios. Para que los responsables políticos puedan percibir con prontitud y contrarrestar los efectos de la discontinuidad en el rendimiento, deben supervisarse continuamente en busca de “señales débiles” de cambio.

Los impulsores del rendimiento se miden como ratios que comparan una dotación de recursos estratégicos con un punto de referencia. El numerador de un impulsor del rendimiento puede referirse a diferentes categorías, como: 1) capacidad asignada (tiempo; habilidades; alcance, omnipresencia e inclusividad de la

colaboración; autoridad; incentivos); 2) capacidad organizativa/individual compartida (p. ej. información, contactos); 3) capacidad comunitaria (p. ej. bienes comunes, lugares de acondicionamiento); 4) legitimidad (p. ej. confianza, responsabilidad mutua); 5) prestación de servicios (p. ej., porcentaje de población a la que llegan los servicios comunitarios, porcentaje de intervenciones políticas aplicadas); o 6) financiera (p. ej., gravamen sobre el valor de mercado, impuestos atrasados, financiación pública). Todas estas categorías subyacen a posibles efectos en el comportamiento de los agentes, que repercuten en el cambio de otros recursos estratégicos compartidos. Por ejemplo, el tiempo asignado, la información compartida y los contactos pueden afectar al cambio en la confianza. La modelización de estas relaciones requiere un enfoque selectivo.

Mientras que la mayor parte de la gestión y la gobernanza del rendimiento se centran en medidas financieras y tangibles a través de una perspectiva estática, la GDR adopta una visión de retroalimentación a través de la cual los responsables políticos se comprometen a enmarcar las causas que subyacen a los patrones de comportamiento observados que muestran el rendimiento del sistema a lo largo del tiempo. Dada la complejidad dinámica de enmarcar la causalidad en la gobernanza del rendimiento basada en los resultados, el enfoque adoptado es descriptivo, más que prescriptivo. Para evitar el riesgo de que la modelización se convierta en una ilusión de control, la GDR ayuda a los stakeholders a enmarcar la estructura y el comportamiento del sistema, y a aprender de una comparación continua entre el mundo real y el modelo (Lane 1994). Esto requiere que los stakeholders participen activamente en la construcción del modelo: sus conocimientos explícitos y tácitos, junto con los datos codificados de los sistemas de información formales, son requisitos previos para el aprendizaje (Forrester, 1994).

La GDR puede ayudar a los stakeholders a detectar la falta de sostenibilidad de los resultados y la resistencia a las políticas, que se produce cuando “las acciones políticas desencadenan una retroalimentación del entorno que socava la política y, en ocasiones, incluso agrava el problema original” (Ghaffarzadegan *et al.*, 2011, p. 24). Por ejemplo, promover la imagen de un lugar para atraer turistas, con el fin de contrarrestar una crisis financiera, sin realizar también inversiones en infraestructuras, puede generar una mejora en un conjunto acotado de recursos estratégicos compartidos (por ejemplo, visitas turísticas, imagen, inversiones empresariales, puestos de trabajo disponibles) a corto plazo. Sin embargo, a largo plazo, agotaría otros recursos estratégicos compartidos (por ejemplo, la usabilidad del patrimonio cultural, la calidad del aire, el saneamiento, la saturación del espacio público y la seguridad), lo que provocaría un deterioro de la imagen, el atractivo y la calidad de vida del lugar, con el consiguiente descenso de las visitas turísticas.

A través de los foros de aprendizaje (Ansell y Gash, 2018; Douglas y Ansell, 2021), la GDR permite el diálogo sobre el rendimiento (Rajala *et al.*, 2018). Proporciona “objetos límite” para poner en marcha plataformas de colaboración (Bianchi, 2022), lo que favorece los procesos de cambio en las actitudes y los mo-

delos mentales de los responsables de la toma de decisiones (Moynihan, 2008, p. 111).

3. Conclusiones

Este documento ha ilustrado los problemas potenciales que la planificación estática o la creación de redes de colaboración emocional pueden generar a medio y largo plazo, en la búsqueda de resultados comunitarios. Hemos sugerido la GDR como marco orientado al aprendizaje para la gobernanza del rendimiento con el fin de abordar el crecimiento sostenible de las redes y fomentar la capacidad de los stakeholders para enmarcar las relaciones causa-efecto que subyacen a los resultados de las políticas de colaboración aplicadas.

El enfoque descrito puede reforzar la calidad del análisis de las políticas abordando una serie de cuestiones sin resolver en la gobernanza del rendimiento basada en los resultados, como: mejorar el diálogo sobre el rendimiento y la alineación de las políticas, gestionar los conflictos, fomentar la confianza y la legitimidad, crear y desplegar recursos estratégicos compartidos, enmarcar las compensaciones políticas, tratar los intangibles y las medidas de rendimiento no monetarias, y convertir la gobernanza colaborativa de un acontecimiento discreto en un proceso continuo (Bianchi *et al.*, 2021).

En el caso de EE, la GDR podría ser útil para esbozar cómo las políticas de colaboración sostenibles pueden afectar a intangibles como la confianza, el liderazgo, la ciudadanía activa y la cultura, en los que están arraigadas las ideas políticas clave. También puede ser útil para ayudar a los stakeholders a esbozar políticas que, aprovechando esos intangibles, puedan afectar a los motores de rendimiento que conducen a la creación de valor comunitario sostenible.

Comentario 11

Analizando los logros y los resultados: Nuevos pasos para evaluar *Etorkizuna Eraikiz*

STEPHEN ANSOLABEHERE, *Profesor de Gobierno Frank G. Thompson, Universidad de Harvard, Boston, EE.UU.*

La gobernanza colaborativa, antaño un ideal, se está convirtiendo en una realidad. Bajo el paraguas de la gobernanza colaborativa se engloba una amplia gama de formas de organizar la toma de decisiones públicas. En términos generales, se trata de cualquier proceso de toma de decisiones públicas en el que un amplio conjunto de stakeholders, incluidos los miembros del público en general, participan directamente en las decisiones que orientan la planificación, el diseño, la promulgación y la aplicación de una actividad, un proyecto o una política públicas.

Esta noción de amplia participación en las decisiones de gobierno surge de muchas tradiciones diferentes de pensamiento económico, político y social. Los proyectos examinados en este libro emanan con mayor claridad de dos líneas de pensamiento. La primera, originada por Joseph Schumpeter y Karl Polanyi, se pregunta cómo pueden coexistir la democracia y el capitalismo. La necesidad de regular la economía y el esfuerzo constante de los agentes económicos por influir en la democracia presionan para que una autoridad externa resuelva los problemas de gobierno. Esa autoridad externa es, por naturaleza, antidemocrática. La segunda línea de pensamiento, de la que Elinor Ostrom es la figura central, se enfrenta a los enojosos problemas de la gestión de los recursos comunes, como la pesca, el agua y la tierra. Ostrom demuestra que un enfoque práctico de la toma de decisiones que sea incremental y secuencial e implique a todas las partes afectadas en la discusión y la negación directas puede resolver los problemas de fondo común. En este enfoque “de abajo arriba” de la resolución de problemas, la comunicación es la clave. Estas dos importantes corrientes de pensamiento han impulsado los esfuerzos en materia de gobernanza colaborativa, democracia deliberativa y gobernanza poliárquica en todo el mundo.

La perspectiva Schumpeter-Polanyi y la perspectiva Ostrom apuntan cada una a enfoques diferentes para evaluar el rendimiento de la gobernanza colaborativa. La primera perspectiva se preocupa por la salud de los procesos democráticos, y la segunda se preocupa más por los resultados, especialmente por la capacidad de las personas para superar los límites de la acción colectiva y la provisión de bienes públicos.

En este momento de la evolución de estos nuevos modos de gobernar, lo que más se necesita son evaluaciones sistemáticas y empíricamente fundamentadas. Gran parte de la literatura académica sobre estos nuevos modos ofrece teorización y defensa, pero falta empirismo práctico y duro. ¿Qué está ocurriendo en estos numerosos experimentos en Europa y en todo el mundo? ¿Llega la gente a tomar mejores decisiones? ¿Está mejorando la legitimidad del gobierno? Este libro ofre-

ce precisamente un rico examen de los experimentos de gobernanza colaborativa emprendidos por el gobierno de la provincia de Gipuzkoa en la Comunidad Autónoma Vasca de España. *Etorkezuna Eraikiz* - “Construyendo el futuro” en español - puso en marcha 125 experimentos de democracia deliberativa, presupuestos participativos y otras formas de gobernanza colaborativa. La tarea más importante ahora es evaluar lo que podemos aprender de estos experimentos sobre la construcción del futuro.

En primer lugar, animo a los lectores de este libro y de cualquier otro trabajo sobre el diseño adecuado de la política y el gobierno a pensar como un ingeniero de estructuras: centrarse en los fallos. Si queremos hacer más fuerte una estructura, como un puente, debemos someter el modelo a tensión hasta el punto de que se rompa y comprender dónde y por qué ha fallado. En su estudio clásico *Governing the Commons*, Elinor Ostrom hizo hincapié en los casos de fracaso de la deliberación, la negociación y la resolución de problemas para entender qué pueden resolver y qué no pueden resolver las formas de gobernanza. Ostrom hizo hincapié en la naturaleza incremental y secuencial de la resolución de problemas sobre bienes colectivos. Resolver problemas difíciles, como la provisión de bienes públicos, es especialmente difícil. Las personas deben comprenderse y aceptarse mutuamente; deben ajustar las normas de toma de decisiones al problema concreto; y deben comunicarse entre sí. Lleva tiempo crear confianza, establecer las reglas adecuadas y comunicarse.

Los fracasos son importantes tanto para el aprendizaje interno como para el externo. Al fin y al cabo, la evaluación es importante porque cualquier proyecto o, en este caso, muchos proyectos, nos ofrecen la oportunidad de aprender. El aprendizaje interno es la recopilación y utilización de información por parte de los implicados en un proyecto para mejorar este a medida que evoluciona. Durante el cuarto taller, los participantes en el seminario realizaron un ejercicio de redacción de diez preguntas sencillas que podrían ayudar en la evaluación de un proyecto. Entre ellas estaban: “¿Volverías?”, “¿Se resolvió tu problema?” y “¿Estuvieron aquí todas las personas que debían estar?” Las respuestas a estas y otras preguntas pueden ayudar a los implicados en un proyecto a mejorar lo que están haciendo. No son el punto final de la evaluación, sino la apertura de un diálogo con los participantes en un proyecto (como los que utilizan los servicios del programa) para saber qué ha pasado y cómo se puede mejorar el proyecto.

El aprendizaje externo es la recopilación de información sobre un proyecto por parte de personas ajenas al mismo con el fin de determinar si el proyecto debe seguir recibiendo apoyo y qué aspectos del proyecto podrían ser útiles en otros lugares. El aprendizaje externo es esencial para garantizar la responsabilidad de la gestión del proyecto. También es el vector a través del cual las lecciones de *Etorkezuna Eraikiz* se llevarán a otros lugares del País Vasco, de Europa y de todo el mundo. ¿Hasta dónde pueden llegar los experimentos de gobernanza colaborativa antes de que se rompa la confianza o de que un proyecto no pueda gestionarse de forma práctica?

En segundo lugar, sigue (y documenta) el flujo de comunicación. Elinor Ostrom subrayó que la ventaja de la gobernanza poliárquica (o gobernanza colaborativa) surge de la mejora de la comunicación. Una comunicación mejor y más rápida ayuda a resolver tres problemas esenciales: (i) la acción colectiva, (ii) la supervisión y (iii) el compromiso (confianza). Es fundamental resolver los problemas de la *acción colectiva* para llegar a resultados óptimos - resultados que nos beneficien a todos colectivamente, pero que sólo pueden lograrse si el grupo trabaja unido. La supervisión tiene una importancia evidente para garantizar que todas las partes cumplen un acuerdo. Y el compromiso, que tiene sus raíces en la confianza mutua, garantiza que los acuerdos no se rompan y que los participantes sigan trabajando en el problema en el futuro.

Los 150 proyectos distintos bajo el paraguas de *Etorikizuna Eraikiz* han recopilado gran cantidad de textos relacionados con sus actividades, incluidas las actas de las reuniones entre los stakeholders. Se trata de una oportunidad poco frecuente de analizar las comunicaciones dentro de los proyectos de gobernanza colaborativa, ya que se han llevado a cabo simultáneamente proyectos de muy diversa índole. A algunos seguramente les ha ido mejor que a otros a la hora de crear flujos de comunicación y confianza entre los stakeholders. Una evaluación intensiva de ese texto ofrece un recurso muy valioso para que los ajenos a estos proyectos examinen cómo se produce realmente la gobernanza colaborativa. Además, este corpus de texto es también una oportunidad interesante para seguir desarrollando las herramientas de análisis de texto y de procesamiento del lenguaje natural que se han desarrollado en las dos últimas décadas.

En tercer lugar, entender las alternativas a lo que se plantea. A menudo, la alternativa a la gobernanza colaborativa es 1) una jerarquía o una toma de decisiones descendente, 2) un mercado o 3) una autoridad externa. La presupuestación participativa, por ejemplo, se propone como una forma novedosa de fijar los presupuestos de manera que reflejen las preferencias y la información del público en general. Las peticiones presupuestarias reflejan las necesidades y observaciones de los ciudadanos. La alternativa es que los organismos administrativos realicen solicitudes presupuestarias que sean aprobadas o modificadas por un consejo electo. En cada uno de estos dos tipos de presupuestación interviene una forma diferente de experiencia y conocimientos. Puede haber ventajas en cada uno de ellos, y contrapartidas por confiar en uno de estos enfoques frente al otro.

A la hora de evaluar la gobernanza colaborativa, es esencial comprender las alternativas. Sus defensores suelen afirmar que la gobernanza colaborativa es “mejor”, pero ¿mejor que qué y de qué manera?

1) ¿Cuál es la forma de gobierno contrafáctica con la que debe compararse la gobernanza colaborativa? ¿Qué forma de toma de decisiones se produciría en ausencia del programa de gobernanza colaborativa? Podríamos comparar el experimento con lo que hacían las organizaciones gubernamentales antes de la aplicación de un enfoque de colaboración, o con las decisiones, actividades

y resultados de otros organismos gubernamentales de otros municipios o provincias con responsabilidades similares.

- 2) ¿Cuál es el estándar de mejora (no de éxito, sino de mejora)? ¿Fueron los resultados diferentes de los que se producen con una forma alternativa de toma de decisiones? ¿Fue más expeditiva la aplicación con la gobernanza colaborativa? ¿Hubo una mayor asimilación y aceptación?

En cuarto lugar, comprenda el proceso. La gobernanza colaborativa cambia el proceso básico de participación ciudadana, de uno en el que un principal (un votante) hace responsable a un agente (un funcionario electo) a uno en el que el ciudadano tiene agencia. A la hora de evaluar los proyectos de *Etorkizuna Eraikiz*, será útil trazar un mapa de los distintos puntos del proceso y de las formas en que se implica a la gente.

En mi concepción de la gobernanza colaborativa y las innovaciones afines, lo distintivo es el punto del proceso de toma de decisiones en el que se implica a la gente. En las formas de gobierno poliárquicas, los stakeholders e incluso el público en general participan a lo largo de todo el proceso, especialmente al principio. En otras formas de toma de decisiones gubernamentales, se implica a la gente al final. Por ejemplo, en el emplazamiento de una línea eléctrica, la gobernanza colaborativa implicaría a la población en las decisiones de planificación y diseño. En la práctica habitual, las audiencias públicas se celebran al final del proceso, y sólo para permitir que la gente desahogue su frustración. Como resultado, todo lo que el público puede hacer es consentir o quejarse. El público se convierte en el malo de la película porque la gente acaba oponiéndose a muchos proyectos. La gobernanza colaborativa invierte este proceso. El público y los stakeholders participan desde el principio en las deliberaciones y durante todo el proceso de toma de decisiones. ¿Cómo mejora este cambio en el proceso los resultados relacionales, como la confianza, o los factores objetivos, como el plazo de ejecución, los costes del proyecto o la distribución de los beneficios del mismo?

Un reto importante de la gobernanza colaborativa es la tendencia a que la participación sea baja y esté muy sesgada hacia los ciudadanos con estudios superiores y mayores ingresos cuando un proyecto participativo exige mucho tiempo y atención de la gente. Los presupuestos participativos en Escocia, por ejemplo, generaron un número relativamente bajo de propuestas, y casi todas ellas procedían de personas con titulación universitaria. En este sentido, la gobernanza colaborativa sólo puede magnificar las desigualdades que surgen en las formas tradicionales de gobernanza representativa y burocrática. Al menos desde la década de 1950, los estudios sobre política urbana han constatado que existen bajos niveles de participación en las elecciones y reuniones de las ciudades, y que la participación se inclina en gran medida hacia las personas con un alto nivel educativo. Un reto clave para todos los proyectos de gobernanza colaborativa es encontrar nuevas formas de diseñar la participación pública para ampliar el conjunto de personas implicadas y de ideas comunicadas. Por ejemplo, el sondeo deliberativo utilizado

en el Estado de Texas para asesorar en la selección de proyectos energéticos en los años 90 ayudó a la gente a superar los obstáculos prácticos de la participación, como proporcionar niñeras a los padres de niños pequeños. Comprometerse con el mismo conjunto de participantes que acuden a las elecciones municipales o a protestar por una acción del gobierno local sólo servirá para reproducir las desigualdades evidentes en formas más tradicionales de gobernanza representativa o burocrática.

Gipuzkoa y otras comunidades de Europa y de todo el mundo se encuentran en las primeras fases de la experimentación con la gobernanza colaborativa. Al embarcarnos en este viaje, es útil tener presente la sabia intuición de Elinor Ostrom: la resolución de problemas mediante la toma de decisiones colaborativa, deliberativa y poliárquica es *incremental y secuencial*. Una comunidad puede probar primero una idea y, si esta no da los resultados deseados, experimentará con otra, ajustándose a lo que haya aprendido de sus propias experiencias. Teniendo esto en cuenta, la evaluación de las experiencias en Gipuzkoa puede informar tanto a quienes en la región buscan resolver problemas como a quienes en otras partes del mundo se interesan por el potencial de la gobernanza colaborativa.

Comentario 12

Algunas reflexiones sobre el futuro de *Etorkizuna Eraikiz*

JAVIER LEZAUN, *Instituto para la Ciencia, la Innovación y la Sociedad, Universidad de Oxford, Reino Unido*

Etorkizuna Eraikiz gira en torno al objeto máspreciado -y frágil- de la política democrática: el futuro, lo que está por venir, como materia de deliberación libre y colectiva.

En tiempos de incertidumbre y de crisis aparentemente constantes, es difícil hacer del futuro el centro del debate político. Uno tiende a encontrar consuelo en las certezas del pasado, un sentido compartido de la historia, los recuerdos que cimentan nuestro sentido individual y colectivo de pertenencia. El futuro, por el contrario, parece indeterminado, traicionero, probablemente calamitoso. Guerras, pandemias, recesiones económicas, la creciente crisis climática... es difícil organizar nuestra política en torno a un compromiso esperanzador con el futuro, sobre todo cuando la creciente precariedad amenaza el sustento de las generaciones más jóvenes.

Este predicamento se ve agravado por el cortocircuito de nuestros mecanismos tradicionales de debate colectivo y participación democrática. La creciente desigualdad y la fragmentación política fomentan el desencanto con las instituciones representativas.

Gipuzkoa está expuesta a estas tendencias, mientras lidia con el impacto localizado de los cambios sistémicos y planetarios. *Etorkizuna Eraikiz* interviene en este complejo conjunto de cuestiones experimentando con dispositivos alternativos para el diseño de políticas públicas. El término “gobernanza colaborativa” es un eslogan útil para este tipo de iniciativas, pero no capta plenamente la diversidad de iniciativas que se han reunido bajo el paraguas de *Etorkizuna Eraikiz* en la última década.

Quizá lo más llamativo de esta experiencia sea su propio origen: una institución como la Diputación Foral de Gipuzkoa, con plenas competencias para diseñar y aplicar políticas públicas, comparte voluntariamente su poder ejecutivo con la sociedad civil. Al hacerlo, la institución se hace responsable ante los stakeholders -y los ciudadanos- que aceptan participar en los innumerables actos de debate y toma de decisiones que siguen, ya que todos esos actores están ahora en condiciones de juzgar si el compromiso con la “gobernanza colaborativa” conduce a procesos verdaderamente participativos y a mejores políticas públicas, o es simplemente una estrategia retórica para obtener beneficios partidistas.

La escala de Gipuzkoa y su alto nivel de capital social hacen que esta rendición de cuentas sea mucho más genuina. Se trata de una comunidad de poco más de 700.000 habitantes, distribuidos uniformemente en un pequeño territorio, y atravesada por múltiples formas de asociacionismo cívico y activismo político. Esto significa que las pretensiones de inclusividad de cualquier institución pueden po-

nerse fácilmente a prueba. Un proceso como *Etorkizuna Eraikiz* se iría rápidamente al traste a menos que esas pretensiones se vieran respaldadas por una participación efectiva: la gente simplemente “abandonaría” estos foros si su participación no les reportara ningún beneficio concreto. El hecho de que la implicación cívica en estas iniciativas haya crecido con el tiempo, y de que ninguno de los actores que participaron en estos procesos de reflexión colectiva se haya marchado, debería contarse como el principal éxito.

Además de la experiencia de los diferentes centros de referencia, laboratorios y think tank, quizá el impacto más significativo de *Etorkizuna Eraikiz* pueda estar en su capacidad para cambiar la cultura administrativa de la propia Diputación, en la medida en que la gobernanza colaborativa se incorpore a los hábitos de los funcionarios. Esto determinará si el espíritu (si no los programas reales) de *Etorkizuna Eraikiz* continuará cuando cambie la dirección de la Diputación.

Las condiciones sociales y políticas distintivas de Gipuzkoa - una región pequeña y próspera con un alto nivel de autonomía política, control sobre los ingresos fiscales clave, instituciones estatales emprendedoras y niveles relativamente bajos de desigualdad de ingresos - hacen que la experiencia de *Etorkizuna Eraikiz* no sea fácilmente replicable en otros contextos o jurisdicciones. No obstante, los observadores internacionales pueden extraer lecciones prácticas de los éxitos y fracasos a la hora de hacer que cuestiones específicas - el envejecimiento y la dependencia, la movilidad eléctrica, el uso social del euskera, la empleabilidad y la exclusión social, la fabricación avanzada, etc. - accesibles a la participación pública a través de centros de referencia y laboratorios vivientes. También podrán aprender acerca de cómo los procesos de “participación invitada” pueden generar un verdadero cambio en el pensamiento y el funcionamiento de la institución que pone en marcha estos procesos - o, alternativamente, cuáles son los factores que limitan el potencial de estos procesos y los reducen a meros actos de consulta o “aplacamiento” (por utilizar el famoso esquema de la “escalera de la participación de Arnstein”, Arnstein, 1969).

De cara al futuro, hay varias características de esta experiencia que requieren una mayor reflexión. El primero es el papel de las instituciones formales de deliberación pública. Gipuzkoa cuenta con un Parlamento que, en principio, debería servir de foro principal de debate de las políticas públicas. Sin embargo, *Etorkizuna Eraikiz* ha operado en gran medida al margen de este canal institucional de debate público, recurriendo directamente a los actores de la sociedad civil para formular prioridades y experimentar nuevas formas de diseñar políticas. El reto aquí es común a la mayoría de las instituciones parlamentarias de las democracias liberales, a las que se considera representantes de las rígidas agendas de los partidos políticos en lugar de servir de conducto para las preocupaciones de la sociedad civil. *Etorkizuna Eraikiz* convocó un foro con todos los partidos políticos representados en el Parlamento Foral, pero el Parlamento en sí no fue un foro decisivo para articular las aspiraciones expresadas a través de *Etorkizuna Eraikiz*. Cómo revitalizar las instituciones formales de debate público y hacer que los partidos políticos sean

más permeables a las agendas de la sociedad civil sigue siendo un reto clave en el esfuerzo por imbuir a las instituciones de los principios de la elaboración participativa de políticas.

Un segundo punto de reflexión es la definición de prioridades para la elaboración experimental y colaborativa de políticas. *Etorkizuna Eraikiz* fue concebida, organizada y financiada por la Diputación Foral, y la elección de los ámbitos de trabajo sigue de cerca las preocupaciones de la propia Diputación. Las encuestas de opinión pública sugieren que estas preocupaciones son ampliamente compartidas por la ciudadanía guipuzcoana, pero se trata de cuestiones socioeconómicas clave -vivienda, precariedad y condiciones laborales, relaciones entre empresarios y trabajadores- que no se prestan tan fácilmente a formatos experimentales de gobernanza colaborativa.

A medida que *Etorkizuna Eraikiz* cierra este ciclo de actividades, se hace evidente una clara compensación. La institución en el centro de la iniciativa ha compartido parte de su autoridad para definir las políticas públicas. A cambio, ha obtenido un mayor acceso a las percepciones, aspiraciones y competencias de los actores de la sociedad civil. Cuando el proceso tiene éxito, se produce un círculo virtuoso en la relación entre la institución y la sociedad: refuerza a los actores de la sociedad civil, generando un mayor pluralismo en la identificación de problemas y soluciones, y al mismo tiempo fortalece el papel de la institución como lugar autorizado para la deliberación colectiva orientada al futuro.

Capítulo 8

Conclusiones: Lecciones *pracadémicas* aprendidas

GEERT BOUCKAERT, KU Leuven, Bélgica

MARÍA JOSÉ CANEL, Universidad Complutense de Madrid, España

XABIER BARANDIARÁN, Diputación Foral de Gipuzkoa

1. Introducción

Puede que sea una afirmación retorcida decir que los problemas retorcidos requieren soluciones retorcidas. Sin embargo, en una sociedad cada vez más compleja y polarizada, con grandes problemas y retos, es obvio que las soluciones del pasado muy probablemente no servirán para el futuro. También es obvio que el ámbito académico de la administración pública debe reflexionar de forma crítica para encontrar soluciones (re)novadas. También significa que los responsables políticos y los políticos deben empezar a pensar y actuar de forma innovadora para garantizar no sólo la prestación de servicios inclusivos, sino también la gobernanza de las crisis crónicas, lo que requerirá innovaciones sociales y digitales. La principal ambición es repensar nuestro sistema político-administrativo democrático y cómo está integrado en nuestra sociedad en general e interactúa con ella.

Este libro trata sobre un gran programa de reforma democrática en la provincia vasca de Gipuzkoa, y su transición hacia la gobernanza colaborativa. Se trata de explicar qué es la gobernanza colaborativa como gran transformación y transición de un sistema, cómo entender lo que está ocurriendo y cómo podría ocurrir; y con suerte, también se trata de cómo convencer a otros gobiernos para que realicen un gran programa de reforma de la gobernanza colaborativa, como parte principal de una solución, para mantener y fortalecer nuestros sistemas democráticos.

Este programa de reforma no consiste sólo en mejorar los servicios a los ciudadanos, que era uno de los principales objetivos del llamado movimiento de reforma de la Nueva Gestión Pública. Tampoco se trata sólo de mejorar las redes como herramienta para implicar a los ciudadanos en la política y la prestación de servicios como coproducción, que sigue siendo uno de los principales objetivos de la llamada Nueva Gobernanza Pública. Este programa de reforma aborda la “gran cuestión de la gobernanza” (Roberts, 2020) de cómo frenar la fatiga democrática y la alienación. Esta gran pregunta es planteada por la dirección del gobierno y su diputación foral. La gran respuesta a la pregunta es “reforzar y experimentar nuevos modelos de promoción de las políticas públicas [...] empoderando a los ciu-

dadanos y abriendo espacios de debate y toma de decisiones [como] paso esencial para garantizar el futuro de la democracia” (Olano, 2022, p. 3).

Este gran programa de reformas abarca ya un periodo de 2016 a 2023, y probablemente continuará más allá. Ha “sobrevivido” a unas elecciones (este libro se imprime seis meses antes de las elecciones provinciales de 2023) y ha recibido un amplio apoyo en la diputación provincial con un gobierno de coalición, también por encima de la mayoría. Este programa es notable para el mundo académico y la práctica, no sólo por su tamaño, que abarca unos 150 proyectos, sino también por su amplia cobertura del ámbito político, y su enfoque de gobernanza integral y sistemático, desde una estrecha interacción entre la política ejecutiva y la administración hasta la inclusión activa de la sociedad, que a veces tenía una presencia mayoritaria en la toma de decisiones y los procesos deliberativos. También destaca por su experimentación colaborativa con los participantes de la sociedad en todo el territorio de la provincia.

La mayoría de las iniciativas de reforma giran en torno al “riesgo”, con su evaluación y control. Sin embargo, EE no trata sólo del “riesgo”, sino de la creciente “incertidumbre” de nuestra sociedad en transformación, y de cómo hacerle frente. EE, con su paradigma de gobernanza colaborativa, opta explícitamente por la cooperación y la deliberación y no por la confrontación, la polarización y el conflicto. Opta explícitamente por la inclusión y no por la exclusión. Opta explícitamente por instituciones basadas en la confianza, tanto en la dirección que va de la sociedad a la gobernanza y *viceversa*, como dentro del sector público, sobre la base de la cooperación y la deliberación.

Los próximos debates académicos prácticos tendrán que abordar la cuestión última de “gobernanza con o sin democracia”. A escala mundial, parece haber un cambio de sistema divergente e incluso una competición política, por desgracia también en el mundo occidental e incluso europeo, entre “gobernanza con democracia” frente a “gobernanza sin democracia”. Este modelo de gobernanza colaborativa de EE opta por la gobernanza con y para la democracia. Debería dar lugar a un sistema en el que la gobernanza y la democracia se refuerzan mutuamente dentro de un modelo de Estado legítimo y digno de confianza que respete el Estado de Derecho.

El modo en que EE ha intentado hacerlo es lo que se ha analizado en este libro, y este capítulo final intenta destilar las principales lecciones aprendidas de la iniciativa. Denominamos a este capítulo lecciones “pracadémicas” ya que, como se afirma en el capítulo introductorio, los conocimientos aquí producidos surgen de una estrecha interacción entre quienes están inmersos en la práctica cotidiana de la GC y los principales académicos del mundo que estudian este enfoque.

La estructura de este capítulo es la siguiente. Primero presentamos un resumen final de los tres tipos de textos que componen este libro: los capítulos, las notas de los talleres y los comentarios de los académicos. Están organizados en torno a tres grandes temas: estructura e institucionalización del modelo de GC; aspectos relacionales; y resultados. Dado que el Taller 3 examinó los resultados desde el punto

de vista de la confianza, se presenta una relación específica entre GC y confianza. Por último, proporcionamos varias frases hipotéticas finales que pueden servir de base para futuras investigaciones sobre este proyecto y sobre otros avances en la gobernanza colaborativa.

2. *Etorkizuna Eraikiz*: de lo que se dice a lo que se hace

En esta sección, siguiendo la estructura de las tres partes, se presenta un resumen final de lo que surge de la interacción entre profesionales y académicos.

2.1. Retos de la conceptualización e institucionalización de la gobernanza colaborativa

La Parte I abordó el modelo y su institucionalización, tratando de seguir el recorrido desde la conceptualización hasta la práctica, lo que incluye registrar, analizar y aprender de los cambios específicos introducidos en el planteamiento inicial.

Definir el “qué” es relevante para analizar la iniciativa de la GC, y este parece ser especialmente el caso de la reforma de EE, que, a diferencia de otras similares, es amplia y exhaustiva, e incluye la gobernanza, los mercados y las redes. Es una “constelación de proyectos”, centros y estrategias, que crean un sistema abierto y vivo. Va más allá de una única red para abarcar una “red de redes” dinámica, que incluye distintas fuentes de autoridad. Además, los debates han categorizado esta iniciativa como un “modelo relacional” basado en estructuras y reglas claras, pero que al mismo tiempo se apoya en el pleno compromiso y en unas relaciones sólidas entre los distintos actores implicados.

El proceso de desarrollo de la GC en EE se basa en un modelo, con tres espacios conceptualizados para la reflexión, la experimentación y la innovación. Sin embargo, la descripción de los diferentes pasos y evoluciones a lo largo de la aplicación del modelo muestra que las complejidades no están ausentes en la construcción de la GC. Se ha demostrado que una visión sistémica ayuda a articular el desarrollo del modelo, a desarrollar la metagobernanza y a abordar la tensión entre estructuras verticales y horizontales, así como entre eficiencia, eficacia y responsabilidad. La observación del viaje de la conceptualización a la práctica ha llevado a los asistentes al taller a pensar que una estrategia emergente encaja mejor con la construcción de la GC, o, siguiendo la metáfora de un académico, que la música jazz está más cerca de lo que ha ocurrido en *Etorkizuna Eraikiz* que una sinfonía.

Una observación concluyente general de esta primera parte sobre el modelo y su institucionalización podría venir de la sugerencia de un académico de tomar EE como marco de aprendizaje y actuación para abordar los principales retos y paradojas sobre la construcción de la democracia. Aunque la GC no es una receta mágica para todos los problemas, puede ayudar a las comunidades y gobiernos de

todo el mundo a mantenerse en el buen camino a la hora de abordar los problemas y retos actuales de la gobernanza moderna.

2.2. Dimensiones relacionales para aprender y comunicar sobre una cultura de gobernanza colaborativa

La Parte II de este libro se ha centrado en las dimensiones relacionales para aprender y comunicar sobre una cultura de gobernanza colaborativa. De los capítulos, talleres y comentarios de los académicos se desprenden tres debates, cuestiones y retos temáticos clave.

El primero se refiere al reto de gestionar la diversidad y, más concretamente, de desarrollar el diálogo y procesar el conflicto en el intento de implicar a muchas y diversos stakeholders en la colaboración. Se ha demostrado que cuando se construye una gobernanza colaborativa, se establece algún tipo de criterio de inclusión, y el empeño de hacerlo se encuentra con contradicciones y autoexclusión (no sólo de los ciudadanos, sino también de los políticos y funcionarios); incluso se encuentra con la exclusión deliberada (sobre todo cuando hay falta de reputación, antecedentes de corrupción y falta de credibilidad). Se ha demostrado que las metodologías de la investigación en la acción y el aprendizaje en la acción ayudan a desarrollar las habilidades y competencias necesarias para abordar estas contradicciones y construir una gobernanza colaborativa: construir espacios para la escucha crítica y el aprendizaje; localizar la energía positiva para el cambio entre los miembros de una organización y/o sistema, y canalizar esta energía en pasos y acciones concretas; y facilitar que los responsables políticos y los stakeholders trabajen en equipo para, en última instancia, influir en las políticas públicas. Como muestran los comentarios de los académicos, facilitar estas habilidades de alineación y mediación de conflictos es crucial para construir un terreno común para la resolución conjunta de problemas, y este es uno de los retos clave que muestran las distintas experiencias de la GC en todo el mundo.

La gobernanza colaborativa supone un reto para el liderazgo, y esta es la segunda cuestión crucial que se desprende de los distintos textos. Los comentarios de los estudiosos han señalado la iniciativa *Etorkizuna Eraikiz*, a diferencia de otras iniciativas, como inspirada, lanzada e impulsada principalmente por políticos. Esta singularidad lleva a plantearse cuestiones relevantes para explorar dónde reside y de dónde procede el liderazgo. El análisis muestra que la gobernanza colaborativa conlleva el desarrollo de diferentes concepciones y fuentes de liderazgo.

EE parece ser un laboratorio para pasar del típico liderazgo tradicional a un tipo de liderazgo que no sólo procede de dentro de la organización, sino también de fuera de ella. EE se apartó de la jerarquía tradicional, pero durante el proceso de implantación el liderazgo está siendo construido colectivamente por distintos actores, entre los que se incluyen profesionales (los expertos y académicos influyen), visionarios (hay actores únicos que defienden firmemente un punto de vista) y actores sociales (por ejemplo, las cooperativas). Cómo han funcionado los

vasos comunicantes entre estos diferentes liderazgos es algo que hay que explorar, y los comentarios de los académicos aportan conceptos que pueden encajar mejor con un enfoque de GC: liderazgo interactivo, colaborativo, distribuido y cocreado.

Por último, una idea clave que surge es que el reto de comunicar la gobernanza colaborativa va más allá de elaborar mensajes para “vender” un programa gubernamental a los distintos stakeholders. Ha quedado demostrado que la comprensión de la comunicación en EE se basa en el supuesto de que la gobernanza colaborativa no se comunica, sino que es la comunicación en sí misma. Hacer lo que se dice y decir lo que se hace coinciden. El análisis ha puesto de manifiesto las dificultades y contradicciones que surgen en la práctica cotidiana a la hora de aplicar este enfoque y, más concretamente, a la hora de canalizar los mensajes a los distintos stakeholders a través de las relaciones institucionales, los medios de comunicación y la comunicación digital. Los siguientes elementos parecen ser cruciales: narrativas sólidas para alinear a los diferentes stakeholders en torno a objetivos comunes; segmentar al público y buscar su opinión; combinar el poder distribuido y compartido con la necesaria coordinación coherente de la comunicación entre actores diferentes y a veces divergentes; captar la atención de los medios de comunicación con políticas que se basan principalmente en aspectos intangibles; y evitar el riesgo de instrumentalizar la iniciativa mediante una comunicación autopromocional. Por último, un reto clave para construir la gobernanza colaborativa es el de combinar la sustancia con la presentación o, en otras palabras, el de abordar las diferencias entre los logros reales y los logros percibidos. En la medida en que la gobernanza colaborativa invisible puede no existir, construir la gobernanza colaborativa implica hacer hincapié en las acciones, los hechos y el rendimiento real, pero también, e igual de importante, en poner la iniciativa en escena.

2.3. El interminable reto de buscar resultados, logros y resultados

Evaluar una reforma gubernamental, como puede deducirse de las múltiples sugerencias e ideas incluidas en el Taller 3, así como en los comentarios de los académicos, es una tarea interminable que capta la atención tanto de los profesionales como de los académicos.

La evaluación es necesaria no sólo para dar cuenta de los resultados, sino también y ante todo para la autocomprensión de lo que se está haciendo. Por tanto, evaluar implica incluir a la propia organización como uno de los usuarios finales de la evaluación. Evaluar también implica tener en cuenta no sólo los efectos directos, sino también los indirectos, ser prudente sobre los índices de concienciación de la iniciativa gubernamental, recoger datos cuantitativos y cualitativos, y evaluar las relaciones.

Una conclusión general sobre la evaluación de la GC es que hay que prestar mucha atención a la evaluación de los resultados intangibles: mejora del diálogo, alineación, gestión de conflictos, legitimidad, liderazgo, compromiso ciudadano

y confianza, entre otros. Por tanto, uno de los retos clave es hacer tangible lo intangible, es decir, encontrar métricas e indicadores objetivos para los resultados intangibles. Este reto implica registrar las diferencias entre los logros reales y los logros percibidos, así como demostrar hasta qué punto los recursos intangibles transforman realmente las realidades tangibles.

Un resultado intangible clave de la GC es la confianza. Para examinar la confianza es necesario situar la variable confianza no sólo al final, sino también como condición previa para las intervenciones de GC, diferenciando la confianza en la política de la confianza en las instituciones públicas, examinando no sólo las actitudes de confianza autodeclaradas, sino también los comportamientos de confianza, y combinando la dimensión emocional con la racional. Aquí se sugiere realizar experimentos con encuestas para llegar a la causalidad; hacer un análisis de diferencias en diferencias de la confianza antes y después de la EE, comparando los resultados de la región con los de otras regiones cercanas; utilizar la gobernanza dinámica del rendimiento como marco orientado al aprendizaje de la gobernanza del rendimiento; y realizar análisis de alternativas.

En general, y en la medida en que la GC transforma la realidad (o al menos lo intenta), parecen necesarias nuevas formas de evaluación que capten las realidades transformadas.

3. Observar la gobernanza colaborativa a través del prisma de la confianza

El debate sobre la interacción causal entre gobernanza y confianza es complicado, ya que la confianza como capital social es necesaria para desarrollar una gobernanza eficaz, pero también, como consecuencia de una gobernanza eficaz, la confianza es un objetivo clave. Como tal, la confianza es causa y efecto de la buena-mejor-la mejor, pero sin duda, cabe esperar, de la gobernanza eficaz.

3.1. La confianza y sus distintos impulsores y fuentes de fiabilidad

Un mapa consolidado de los distintos impulsores y fuentes de la fiabilidad da como resultado cuatro componentes clave, que pueden recibir distintas etiquetas según los autores, pero que pueden agruparse y resumirse como capacidad, benevolencia, integridad y participación (Colquitt *et al.*, 2007; Dietz, 2011; Lewicki *et al.*, 1998; OCDE, 2022). Estas cuatro dimensiones se corresponden con el modelo de confianza de la OCDE, que hace referencia a la fiabilidad, la receptividad, la apertura, la integridad y la igualdad de trato, incluida la voz política (OCDE, 2022). La mayor parte de la investigación se basa en la confianza de los individuos en otros individuos o en organizaciones e instituciones, por lo que también es relevante para nuestro debate sobre la GC (Mayer *et al.*, 1995; Rousseau *et al.*,

1998). En consonancia con la EE, la encuesta sobre la confianza de la OCDE 2021 confirma la importancia de generar confianza en las instituciones para reforzar nuestras democracias; también muestra la relevancia de la inclusión/exclusión para generar confianza (OCDE, 2022).

La capacidad tiene que ver con las competencias que se experimentan y se perciben. El fondo de este debate es la habilidad y la capacidad, la fiabilidad y la capacidad de respuesta, para resolver problemas y cumplir lo que se espera o se promete. En un contexto de realización de los 17 ODS, se plantea la cuestión de si el sector público es capaz de resolver estos problemas mediante la realización de estos objetivos. En general, se entiende que en realidad no es así y que, por tanto, es necesaria la colaboración entre los niveles de gobierno y con la sociedad. Por lo tanto, también es destacable que el ODS 17 trate sobre asociaciones y cooperación. En este sentido, la GC se convierte en un ODS en sí mismo, no sólo en una herramienta o mecanismo, sino en una característica del sistema para garantizar un sistema sostenible global (CEPA, 2018). La iniciativa analizada en este libro muestra que la colaboración entre distintos niveles de gobierno y con la sociedad puede tener un impacto en el desarrollo de la Agenda 2030 para la sostenibilidad (véase el Anexo 9 para obtener información sobre la contribución de EE a esta agenda).

La benevolencia se refiere a una experiencia y percepción general de buena voluntad, apertura, trato justo y equitativo por parte de los que mandan y controlan, que hacen las cosas correctas de la manera correcta, lo que significa ciertamente y también respetar el estado de derecho y la toma de decisiones democrática. Probablemente sea más fácil evaluar la “benevolencia” de todos los actores implicados cuando existe GC. Colaborando es posible observar e impulsar una cultura benevolente, que luego se convierte en más digna de confianza.

La integridad también es un motor crucial de la confianza. Esto forma parte de una lógica de idoneidad, no sólo a nivel individual de fraude y corrupción, sino también a nivel organizativo con una cultura de servicio, apertura y transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, imparcialidad y honradez. Por último, también se trata de la integridad a nivel político, al tener como criterio tangible la inclusión, y no la exclusión, de las políticas. La GC probablemente permite más controles, formales pero también informales, de la integridad a nivel individual, organizativo y político. Esto contribuye probablemente a la convicción general de que la GC es un sistema que tiene (potencialmente) más integridad, y algo así debería tenerse en cuenta cuando se haga una evaluación sistemática de EE.

Un último elemento de la fiabilidad es el sentimiento, la experiencia y la percepción de inclusión a través de la participación. Gran parte de ciertos grupos y poblaciones objetivo sienten lo contrario y desconectan o se desconectan de nuestros sistemas. Un aspecto importante de la participación como inclusión es el acceso a los servicios, que no es obvio para políticas importantes como la sanidad, la educación o la justicia (OCDE, 2021b). Dada la ambición de la GC de implicar activamente a distintos grupos de ciudadanos, cabría suponer que la GC,

a través de la participación, impulsará (potencial y condicionalmente) los niveles de confianza.

En sistemas más grandes y fragmentados, con actores que no están familiarizados entre sí, la confianza basada en las instituciones es esencial. Este macroconcepto se convierte casi en un rasgo cultural de normas y reglas formales e informales que afectan a las actitudes y comportamientos de los ciudadanos. Esta cultura de confianza en las normas y sus instituciones relacionadas (o neoinstituciones) difiere significativamente entre países, y a veces también entre regiones de un mismo país. La GC se verá afectada por distintos niveles de confianza institucional, ya que la confianza en las normas y jerarquías también define y enmarca estas colaboraciones.

También existe una confianza basada en el cálculo, que es más utilitaria. Una confianza basada en el cálculo de la GC implica y espera que las colaboraciones den lugar a mejores servicios (Rousseau *et al.*, 1998). Por último, la confianza basada en las relaciones se refiere a fuentes interpersonales concretas, y también es crucial en las colaboraciones para desarrollar políticas y prestar servicios (Oomsels y Bouckaert, 2014). La GC se beneficiará de estos impulsores de la confianza basada en las relaciones y, como se muestra en la siguiente sección, las relaciones son una de las fuentes predominantes de confianza en EE.

3.2. Algunos datos sobre EE y confianza

Aunque todavía no se dispone de datos sobre la confianza y *Etorkizuna Eraikiz* que permitan hacer un recuento completo de los niveles de confianza asociados a esta iniciativa, se pueden hacer los siguientes comentarios basados en algunos datos cuantitativos y cualitativos que se han recogido.

En las encuestas realizadas en las democracias liberales occidentales, los niveles de confianza son en general más altos para los gobiernos locales que para los gobiernos centrales. Algunas de las razones de ello son la proximidad del gobierno local, pero también la tipología de los servicios tangibles prestados por el gobierno local (Bouckaert, 2023). Los datos de las encuestas recogidas por el *Sociómetro* (unidad de la DFG que encuesta a los ciudadanos guipuzcoanos) lo corroboran: el nivel de confianza en el municipio es el más alto, y desciende a medida que se asciende en el nivel de gobierno (la *Diputación Foral de Gipuzkoa* es la siguiente, seguida del gobierno de la comunidad autónoma; por último, el gobierno central nacional se sitúa en el nivel más bajo de confianza). También hay datos cuantitativos que muestran que las personas conocedoras de la iniciativa gubernamental *Etorkizuna Eraikiz* puntúan más alto a la institución tanto en términos de actuación como de confianza. Estas personas también puntúan más alto en los puntos relacionados con el interés y el compromiso políticos, así como con la confianza en otras instituciones. Queda pendiente la cuestión de la causalidad sobre si el hecho de ser conscientes de EE lleva a los ciudadanos a calificar más alto a las

instituciones, o al contrario, que los ciudadanos que confían son más propensos a informarse sobre este tipo de iniciativas.

También existen datos cualitativos recogidos con entrevistas semiestructuradas a distintos actores (políticos, funcionarios y organizaciones civiles) de EE, en las que se preguntó a los entrevistados sobre su relación con la (des)confianza en el proyecto: principales impulsores, obstáculos, inconvenientes y expectativas (Barandiarán, Canel y Bouckaert, 2022). El análisis de los datos revela el desarrollo de narrativas fuertemente compartidas y de un marco normativo sobre el concepto, los objetivos y los beneficios de la gobernanza colaborativa, con especial énfasis en el beneficio de la colaboración y la participación. También muestra que las relaciones funcionaron como fuente de confianza predominante sobre las normas y las estructuras; las relaciones como fuente de confianza predominan incluso sobre el cálculo: para confiar, los participantes parecen requerir una fuerte creencia en el proyecto por parte de los responsables del mismo, más que recom-pensas individuales.

4. Algunas condiciones y mecanismos para reproducir la GC: lecciones prácticas de EE

Existe una importante bibliografía sobre las denominadas mejores prácticas. La fascinación general por estas bases de datos de mejores prácticas es, obviamente, inspirarse, aprender y, en algunos casos, replicarlas. Por desgracia, las mejores prácticas no viajan bien, ya que hay contingencias que desencadenan la cuestión de qué son importantes y qué son similitudes y diferencias sin importancia. En general, está claro que copiar y pegar a ciegas nunca es una buena idea. En la mayoría de los casos, estas “soluciones” no son las respuestas correctas a las preguntas, o su aplicación no es posible debido a las diferencias en cuanto a puntos de partida, recursos y cultura.

Sin embargo, tiene sentido examinar las buenas-mejores-las mejores prácticas de forma comparativa para definir de algún modo las condiciones de la “reproducción”. La estrategia de “reproducción” puede basarse en principios o en proyectos, puede ser genérica o específica, puede basarse en el contenido o en el proceso. Nuestra ambición es presentar algunos mecanismos que hemos podido observar en el programa de reforma de EE, y que pensamos que son relevantes para otras democracias liberales dentro de la OCDE, y desde luego en la UE, desde la administración local a la central.

Como se debatió en los talleres, la región vasca de Gipuzkoa tiene sus especificidades en términos de historia, cultura, tamaño, riqueza y población. No obstante, surgen algunos mecanismos que nos ayudan a comprender las condiciones en las que la gobernanza colaborativa podría formar parte de la solución para cambiar y actualizar la naturaleza de nuestros sistemas democráticos, con el fin de que sigan siendo funcionales, legítimos y dignos de confianza para el futuro. En

este sentido, la gobernanza colaborativa será parte de la solución a nuestros retos sistémicos. Además, la práctica académica está convencida de que la gobernanza colaborativa ayudará a alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en un marco democrático.

Las siguientes son frases de conclusión hipotéticas, y en este sentido podrían funcionar como propuestas para futuras investigaciones. Sintetizan lo que ha surgido de los capítulos, de la interacción entre académicos y profesionales en los talleres y de los comentarios de los académicos. Las frases se han agrupado en torno a tres niveles de gobernanza: macro (el sistema), meso (políticas) y micro (gestión). Presentamos las frases con un breve comentario sobre su justificación.

4.1. La macrogobernanza y el sistema

1) Cuanto más sólida sea la historia de capital social y colaboración en la sociedad civil, mayores serán las posibilidades de gobernanza colaborativa

La dependencia de la trayectoria de las cooperativas permite remitirse a las buenas experiencias históricas y extrapolarlas. Sin embargo, la GC es algo más que colaboración. También requiere que todo el sistema esté alineado con una cultura democrática de deliberación, toma de decisiones y cooperación.

2) Interiorizar una nueva lógica de gobernanza colaborativa requiere desarrollar una visión compartida entre las principales facciones políticas, más allá de las elecciones.

Cambiar una cultura lleva tiempo. Para garantizar una práctica acumulativa, sostenible y digna de confianza de la GC, es esencial que las mayorías democráticas y las oposiciones se apropien de la nueva cultura y práctica, incluso más allá de las elecciones. La presión social a favor de ciclos temporales más largos debería empujar a la presión política a favor de ciclos temporales más cortos basados en las elecciones.

3) Cuantos más actores políticos y sociales consideren que la gobernanza colaborativa es deseable y factible, mayores serán las posibilidades de que se produzca

Uno de los retos es aumentar la convicción de que la GC es deseable y también factible. Esto significa que los experimentos de pensamiento y los ejemplos históricos deberían desarrollar casos concretos en los que las “soluciones” son más sostenibles y eficaces cuando se elaboran y aplican en un contexto colaborativo que de forma puramente jerárquica por parte del sector público.

4) Cuantos más agentes no políticos se incluyan en el proceso político, mayores serán las posibilidades de gobernanza colaborativa

Implicar a los agentes no políticos en el proceso político permite construir otra lógica, así como la comprensión y la confianza mutuas, y crear una apropiación compartida.

- 5) *Una visión y un compromiso firmes con la gobernanza colaborativa son necesarios, pero no suficientes; también es urgente institucionalizar de forma sistémica y sistemática la inclusión y la alineación de los distintos stakeholders*

Para evitar una experiencia intermitente, es importante crear procedimientos operativos normalizados, compartidos y aceptados, que hagan irreversibles las prácticas comunes.

- 6) *Debe considerarse la redistribución del poder por parte de los stakeholders empoderados para la gobernanza colaborativa*

El reparto funcional del poder para una gobernanza eficaz depende de la existencia de instituciones fuertes, niveles inferiores de misión, una base voluntaria, la experiencia de los participantes, las fuentes de poder difusas existentes y los cálculos percibidos de coste-beneficio (Run *et al.*, 2018). Sin embargo, sigue habiendo cuestiones fundamentales pendientes sobre los últimos controles y equilibrios entre el ejecutivo y el legislativo para la responsabilidad y la rendición de cuentas finales. Además, el papel cambiante de los partidos políticos en los modelos de GC sigue sin resolverse y debe abordarse.

- 7) *La gobernanza colaborativa será más sostenible y eficaz cuando no sólo se centre en una lógica de consecuencias/resultados, sino sobre todo y ante todo en una lógica de idoneidad.*

Demostrar “mejores” resultados en la prestación de servicios y en las políticas es un componente crucial obvio del rendimiento de los sistemas de gobernanza. Sin embargo, la legitimidad y la fiabilidad de los sistemas de gobernanza dependen cada vez más y de forma crucial de la adecuación de los sistemas. Las lógicas de la adecuación tienen que ver con las culturas de los valores públicos y el interés general, la transparencia, la equidad, la inclusión, la rendición de cuentas relacionada con la responsabilidad, el respeto a la diversidad, etc. Cuando la colaboración se lleva al núcleo de la gobernanza, la adecuación se convierte en un objetivo primordial.

- 8) *La gobernanza colaborativa necesita una “jerarquía” (como un estado de derecho democrático) con “mercados” y “redes”.*

Una GC eficaz no puede basarse sólo en la jerarquía, o sólo en el mercado (Nueva Gestión Pública), o sólo en las redes (Nueva Gobernanza Pública) como mecanismos impulsores. Para combinar y garantizar una prestación de servicios integradora, una gobernanza eficaz de las crisis crónicas y una innovación social y digital funcional, debe considerarse un modelo de Estado neoweberiano, ya que conforma un sistema democrático y basado en el Estado de Derecho que regula y estimula los mercados y las redes. La GC necesita también la metagobernanza para utilizar su autoridad de forma democrática dentro del Estado de Derecho para evitar la versión autoritaria de la jerarquía.

4.2. Mesogobernanza y políticas

9) *Cuanto más se movilice el conocimiento local a través del diálogo, mayor será la apropiación social sostenible de la gobernanza colaborativa*

La GC requiere mucho conocimiento implícito, o tácito, y explícito (académico) sobre cómo funciona realmente el sistema. Esto requiere combinar y compartir distintos tipos de conocimiento sobre lo que podría funcionar y sobre lo que no funcionará y por qué, organizando interacciones activas de, por ejemplo, investigación-acción (por parte de las universidades), aprendizaje-acción, plataformas abiertas de comunicación y diálogo como los grupos de reflexión, y experimentación.

10) *Cuanto más proactivamente fomenten las universidades locales la gobernanza del conocimiento, mayores serán las posibilidades de gobernanza colaborativa*

Las universidades son actores clave en el diseño, la aplicación y la evaluación del conocimiento sobre políticas, así como en las formas de gobernar este conocimiento (experimentos, encuestas, investigación en la acción, etc.). Como instituciones independientes, las universidades tienen legitimidad para fomentar la gobernanza colaborativa, así como capacidad para contribuir al enfoque práctico de la construcción de la gobernanza colaborativa.

11) *Dentro del ciclo político (diseño, decisión, aplicación y evaluación), cuanto antes participen los agentes sociales clave, mayores serán las posibilidades de gobernanza colaborativa.*

A menudo, la parte colaborativa de la gobernanza llega demasiado tarde en el ciclo. Para que esta implicación de los agentes sociales sea convincente y no sólo cosmética, es crucial implicar a los ciudadanos y a la sociedad lo antes posible.

12) *Cuanto más fuerte sea la interacción colaborativa y la alineación de los distintos niveles de gobierno, especialmente los gobiernos locales, más fuerte será la gobernanza colaborativa*

Los gobiernos locales tienen un alto nivel de proximidad con los ciudadanos y los stakeholders y, por tanto, son cruciales en la GC. Una cadena de valor de políticas y prestación de servicios atraviesa varios niveles de gobierno que deben estar conectados. La gobernanza colaborativa multinivel es tan fuerte como el eslabón más débil de la cadena.

13) *Cuanto más interactivo, distribuido y colaborativo sea el liderazgo, mayores serán las posibilidades de gobernanza colaborativa*

En la GC no se trata sólo de individuos (políticos, administración, sociedad), sino más bien de liderazgo institucional y organizativo en un ámbito político concreto. La GC implica que una organización de la sociedad también podría asumir el liderazgo de forma interactiva, distribuida y colaborativa, pero siempre dentro de un marco de responsabilidad y rendición de cuentas.

14) *Cuanto mejor se organice la responsabilidad horizontal, mayores serán las posibilidades de gobernanza colaborativa*

El liderazgo compartido, distribuido y colaborativo hace hincapié en las relaciones horizontales de rendición de cuentas y responsabilidad compartida. Los líderes formales crean las condiciones para que los participantes realicen contribuciones significativas mediante la colaboración y cultivan el liderazgo emergente a distintos niveles. De este modo, los actores implicados se convierten ellos mismos en líderes dentro de su esfera de influencia. Desarrollar este tipo de liderazgo en todos los niveles del sistema de gobernanza colaborativa también requiere líderes formales visibles y fuertes, con autoridad política y moral.

4.3. Microgobernanza y organización

15) *Cuanto mayores sean los niveles de escucha y aprendizaje colaborativos activos internos y externos, mayores serán las posibilidades de gobernanza colaborativa.*

La escucha y el aprendizaje consisten en mecanismos de retroalimentación que deben repercutir en los procesos. La escucha y el aprendizaje activos no consisten sólo en esperar y, con suerte, ver, sino en buscar proactivamente esta retroalimentación. Debe haber coherencia entre lo interno y lo externo, ya que un régimen de GC tiene algunas fronteras difusas entre el interior y el exterior. La dimensión interior es dentro de la administración y también entre la política y la administra-

ción. La dimensión exterior es el sistema político-administrativo y la sociedad. El aprendizaje no consiste sólo en el aprendizaje en un solo bucle sobre la consecución de un objetivo, sino más bien en el aprendizaje en un segundo bucle (cambiar y ajustar los objetivos), e incluso en el metaaprendizaje (aprender a cómo aprender unos de otros en una dirección bidireccional). En este sentido, la GC es innovación social gubernamental.

16) Cuanto más y antes tengan los funcionarios una cultura de cambio que permita el empoderamiento de los stakeholders, mayores serán las posibilidades de gobernanza colaborativa

Hace falta tiempo para que se produzca un cambio cultural en la función pública. Una administración de GC requiere que se incluya a todos los niveles de funcionarios en las primeras fases de la elaboración de políticas, así como en las primeras fases de una reforma de la GC.

17) Cuantas más formas distintas de comunicación para distintos fines y distintos grupos destinatarios, mayores posibilidades de gobernanza colaborativa

La GC implica establecer relaciones con públicos nuevos, diversos y probablemente contradictorios entre sí. Para que estas relaciones se establezcan y mejoren, parece clave segmentar al público, así como elaborar y canalizar el mensaje en consecuencia. También es clave buscar la opinión del público para estar mejor preparado para sintonizar con sus necesidades y expectativas, así como para desarrollar el entendimiento mutuo que está en la base de la colaboración.

18) Comunicar la gobernanza colaborativa es más actuar juntos que enviar mensajes

El desarrollo de la gobernanza colaborativa lleva a las autoridades públicas a interactuar más frecuentemente con los stakeholders, lo que puede transformar una actitud inicial de comunicación “vendedora” en una actitud de “escucha”. Así pues, el papel de la comunicación está más relacionado con invitar a las personas a actuar juntas y emprender acciones conjuntas que con informar unidireccionalmente sobre un proyecto. Actuando juntos se desarrolla la comunicación; en otras palabras, la gobernanza colaborativa es en sí misma comunicación.

19) Cuanto más tangibles sean los resultados intangibles de los proyectos de colaboración, más fácil será implicar a todos los grupos destinatarios en la colaboración

La mayoría de los resultados de la GC son intangibles (legitimidad, diálogo, confianza, etc.), y la interacción que está en la base de la colaboración se desarrolla más fácilmente cuando los beneficios tangibles son visibles. La comunicación

debe tener como objetivo mostrar cómo los resultados intangibles ayudan a transformar realidades.

20) *Cuanto más se unan en la comunicación el hacer y el decir, mayores serán las posibilidades de gobernanza colaborativa.*

Comunicar para construir la GC exige combinar la sustancia con la presentación. La gobernanza colaborativa puede no existir si no se ve. Construir la GC implica hacer hincapié en las acciones, los hechos y el rendimiento real, pero también, e igual de importante, en poner la iniciativa en escena. El hacer y el contar se unen en un enfoque de GC.

5. Observación final

Una vez expuestas todas las frases hipotéticas anteriores, nos gustaría terminar este capítulo final afirmando que la gobernanza colaborativa no es una panacea. La lista de condiciones desafiantes para las democracias actuales es larga: polarización creciente; naturaleza cambiante de los partidos políticos; tensiones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; condiciones más fáciles para la difusión de noticias falsas; populismo creciente; etc. Lo que hemos aprendido de esta estrecha interacción entre académicos y profesionales es que incluso cuando la GC tiene la ambición de abordar todos estos retos clave de la sociedad, no es capaz de resolver todos los problemas. Puede resolver algunos, pero puede incluso provocar otros nuevos. La GC es muy condicional, como demuestran las 20 frases anteriores.

EE ha demostrado creatividad para abordar algunos de los problemas. Ha funcionado como marco no sólo para aprender, sino sobre todo para actuar. Lo que hemos experimentado durante el proceso de desarrollo y análisis conjunto de esta iniciativa de *Etorkizuna Eraikiz* es que cuanto más expuesta está la gente a ella, más se convence de sus potencialidades. En este sentido, podría afirmarse que la GC ayuda a pasar de una profecía autocumplida a una práctica autocumplida. En otras palabras, hemos visto que, al implicarse en el proyecto, la gente pasa de “yo/tú gobierno/gobiernas en colaboración” a “todos gobernamos en colaboración”, lo que hace que este enfoque de GC se extienda por todo el sistema. Pero somos muy conscientes de que aún queda trabajo por hacer. Al colocar la escultura del “abrazo” de Chillida en la portada de este libro, queremos expresar nuestro deseo de que la GC siga formando parte de esta agenda práctica en los próximos años.

Anexos

Anexo 1. Página web de *Etorkizuna Eraikiz*

Enlace a la página web de *Etorkizuna Eraikiz*:

<https://www.gip.eus/etorkizunaeraikiz>

Anexo 2. La región de Gipuzkoa

Enlace a la información completa sobre las características de la región de

Gipuzkoa: <https://www.gip.eus/gipuzkoa>

Anexo 3. Proyectos de *Etorkizuna Eraikiz*

Enlace a la información de *Etorkizuna Eraikiz* sobre los proyectos, agrupados por ciudadanos y proyectos experimentales: <https://www.gip.eus/projects>

Anexo 4. Espacio de escucha de *Etorkizuna Eraikiz*

Enlace al espacio de escucha de EE, que contiene información sobre grupos de reflexión: <https://www.gip.eus/listeningspace>

Anexo 5. Centros de referencia de *Etorkizuna Eraikiz*

Enlace a los 11 centros de referencia de *Etorkizuna Eraikiz*:

<https://www.gip.eus/centres>

Anexo 6. Estado de *Etorkizuna Eraikiz*

Enlace a la información sobre el estado de los logros de *Etorkizuna Eraikiz*:

<https://www.gip.eus/status>

Anexo 7. Informe del Grupo de Deliberación sobre Nueva Cultura Política

Enlace al documento Grupo de Deliberación sobre Nueva Cultura Política (2022). *Construcción de una nueva cultura política en Gipuzkoa. Conceptos, metodología y experiencias*. San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa:

<https://www.gip.eus/documents>

Anexo 8. Revista *Etorkizuna Eraikiz*

Enlace a la revista de *Etorkizuna Eraikiz*, *Orain & Etorkizuna*:

<https://www.gip.eus/journal>

Anexo 9. *Etorkizuna Eraikiz* y la Agenda 2030 de los ODS

Enlace a la información sobre la contribución de *Etorkizuna Eraikiz* a la Agenda 2030 de los ODS: <https://www.gip.eus/2030agenda>

Referencias

- Acaroglu, L. (2017). *Tools for Systems Thinkers: The 6 Fundamental Concepts of Systems Thinking*. Extraído de <https://medium.com/disruptive-design/tools-for-systems-thinkers-the-6-fundamental-concepts-of-systems-thinking-379cdac3dc6a>, 12 de julio de 2022.
- Agger, A., Damgaard, B., Krogh, A. H. y Sørensen, E. (Eds.) (2015). *Collaborative governance and public innovation in Northern Europe*. UAE: Bentham Science Publishers.
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(s1), 56–65.
- Albuquerque, F. (2012). Desarrollo territorial. En Orkestra (Ed.), *Gipuzkoa Sarean Working Document*. Donostia-San Sebastián: Orkestra.
- Angrist, J. D. y Pischke, J. S. (2014). *Mastering Metrics: The path from cause to effect*. Princeton: Princeton University Press.
- Ansell, C. (2000). The networked polity: Regional development in Western Europe. *Governance*, 13(2), 279–291.
- Ansell, C. (2008). Network institutionalism. En S. Binder, R. Rhodes y B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 75–89). Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, C. (2021). Coping with conceptual pluralism: Reflections on concept formation. *Public Performance and Management Review*, 44(5), 1118–1139.
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, C. y Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16–32.
- Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2022). *Co-Creation for Sustainability: The UN SDGs and the Power of Local Partnerships*. Bingley: Emerald Publishing.
- Ansell, C. y Torfing, J. (2015). How Does Collaborative Governance Scale? *Policy & Politics*, 48(3), 315–329.
- Ansell, C. y Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-creation. Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aranguren, M. J. y Larrea, M. (2015). Territorial strategy: Deepening in the ‘how’? In J. M. Valdaliso y J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness* (pp. 55–72). Londres: Routledge.
- Arellano, D., Sánchez, J. y Retana, B. (2014). ¿Una o varios tipos de gobernanza? *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117–137.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Arrona, A. y Larrea, M. (2018). Soft resistance, balancing relationality and criticality to institutionalize action research for territorial development. En K. Bartels y J. Wittmayer (Eds.), *Action Research in Policy Analysis: Critical and Relational Approaches to Sustainability Transitions* (pp. 134–152). Abingdon: Routledge.
- Bang, H. P. y Dryberg, T. B. (2000). *Governance, Self-Representation and Democratic Imagination*. Londres: Routledge.
- Barandiarán, X. (Ed.) (2022). *O&E: Orain eta Etorkizuna* (Revista *Etorkizuna Eraikiz*), 1.
- Barandiarán, X. (2022). General framework for transformation of the political culture: *Etorkizuna Eraikiz*. En Diputación Foral de Gipuzkoa (Ed.), *Construcción de una nueva cultura política en Gipuzkoa: Conceptos, metodología y experiencias* (pp. 9–13). Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa.

- Barandiarán, X., Canel, M. J. y Bouckaert, G. (2022). ¿Qué mueve a confiar en la gobernanza colaborativa? Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco. *Revista Española de Ciencia Política*, 60, 251-275.
- Barandiarán, X. y Korta, K. (2011). *Capital Social y Valores en Gipuzkoa: Balance y Líneas Estratégicas de Actuación*. San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Barandiarán, X., Murphy, A. y Canel, M. J. (2022). ¿Qué aporta la escucha al Capital Social? Lecciones de un proceso de aprendizaje de líderes públicos. *Gestión y Política Pública*, 31(1), 1-30.
- Bastien, T. D. y Hostager, T. J. (1988). Jazz as a process of organizational innovation. *Communication Research*, 15(5), 582-602.
- Bates, R. (1988). Contra contractarianism: some reflections on the New Institutionalism. *Politics & Society*, 16(2-3), 387-401.
- Batory, A. y Svensson, S. (2017). Transforming into Open, Innovative and Collaborative Governments. Literature and report review, Work Package 2, Deliverable 2.1.
- Batory, A. y Svensson, S. (2019). The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. *Central European Journal of Public Policy*, 13(2), 28-39.
- Bauman, Z. (2001). *En Busca de la Política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bhattacharjee, A. (2012). *Social Science Research*. University of South Florida, Global Text Project.
- Bianchi, C. (2016). *Dynamic Performance Management*. Berlín: Springer International Publishing.
- Bianchi, C. (2021). Fostering sustainable community outcomes through policy networks: A dynamic performance governance approach. En J. W. Meek (Ed.), *Handbook of Collaborative Public Management* (pp. 333-356). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bianchi, C. (2022). Enhancing policy design and sustainable community outcomes through collaborative platforms based on a Dynamic Performance Management & Governance approach. En B. G. Peters y G. Fontaine (Eds.), *Handbook of Policy Design* (pp. 411-433). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bianchi, C., Bereciartua, P., Vignieri, V. y Cohen, A. (2019). Enhancing urban brownfield regeneration to pursue sustainable community outcomes through Dynamic Performance Governance. *International Journal of Public Administration*, 44(2), 100-114.
- Bianchi, C., Nasi, G. y Rivenbark, W. C. (2021). Implementing collaborative governance: Models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23(11), 1581-1589.
- Bingham, L. B. (2011). Collaborative governance. En M. Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 386-401). Londres: Sage Publications.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T. y O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558.
- Blake, R. y Haroldsen, E. (1975). *A Taxonomy of Concepts in Communication*. Nueva York: Nusting House.
- Bolden, R. (2011). Distributed leadership in organizations: A review of theory and research. *International Journal of Management Reviews*, 13(3), 251-269.
- Bossel, H. (1994). *Modeling and Simulation*. Boca Raton, FL: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Botan, C. H. y Taylor, M. (2004). Public Relations: State of the field. *Journal of Communication*, 54, 645-661.
- Bouckaert, G. (2023). Effective local governance. En F. Teles (Ed.), *Handbook on Local and Regional Governance* (pp. 27-39). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bouckaert, G. y Halligan, J. (2007). *Managing Performance: International Comparisons*. Nueva York: Routledge.
- Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Washington, DC: McGill Queen's Press.

- Bowden, J. (2009). Customer engagement: A framework for assessing customer-brand relationships. The case of the restaurant industry. *Journal of Hospitality Marketing & Management*, 18(6), 574–596.
- Bradbury, H. (2022). *How to do Action Research for Transformations, at a Time of Eco-Social Crisis*. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Brogan, W. L. (1985). *Model Control Theory*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Brook, C. (2022). What's the use of action learning? *Action Learning*, 19(1), 1–2.
- Brown, J. y Isaacs, D. (2005). *The World Cafe shaping our futures through conversations that matter* (1st ed.). Oakland, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- Bryson, J., Crosby, B. & Stone, M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.
- Bryson, J., Crosby, B. & Stone, M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44–55.
- Bryson, J. M., Cunningham, G. L. y Lokkesmoe, K. J. (2002). What to do when stakeholders matter? The case of problem formulation for the African American men project of Hennepin County, Minnesota. *Public Administration Review*, 62(5), 568–584.
- Burns, T. y Flam, H. (1989). *The Shaping of Social Organization*. Londres: Sage Publications.
- Canel, M. J. (1999). *Comunicación Política. Técnicas y Estrategias para la Sociedad de la Información*. Madrid: Tecnos.
- Canel, M. J. (2010). *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Canel, M. J., Barandiarán, X. y Murphy, A. (2019). Learning from society to build intangible value for territories: A Basque Country case of citizen engagement. Ponencia presentada en la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA) de 2019, Belfast, septiembre.
- Canel, M. J., Barandiarán, X. y Murphy, A. (2022). What does learning by listening bring to citizen engagement? Lessons from a government program. *Public Relations Review*, 48(1), 1–8.
- Canel, M. J. y Luoma-aho, V. (2019). *Public Sector Communication. Closing Gaps between Public Sector Organizations and Citizens*. Wiley-Blackwell.
- Canel, M. J., Luoma-aho, V. y Barandiarán, X. (2020). Public Sector Communication and publicly valuable intangible assets. En V. Luoma-aho y M. J. Canel (Eds.), *Handbook of Public Sector Communication* (pp. 100–114). Nueva York: Wiley-Blackwell.
- Canel, M. J. y Sanders, K. (2013). En busca de un modelo para el estudio de instituciones. En E. Gutiérrez García (Ed.), *Tendencias Emergentes en la Comunicación de Instituciones* (pp. 29–51). Barcelona: UOC.
- Carroll, B. y Smolović, O. (2018). Mapping the aesthetics of leadership development through participant perspectives. *Management Learning*, 49(2), 187–203.
- Carstensen, H. & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help? *The Innovation Journal*, 17(2), artículo 4.
- Castoriadis, C. (1983). *La Institución Imaginaria de la Sociedad*. Barcelona: Maxi-Tusquets.
- CEPA (2018). Principles of effective governance for sustainable development. Official Record, 2018, Suppl. No. 24, E/2018/44-E/C.16/2018/8, para. 31. Economic and Social Council, UN, New York.
- Chen, Q., Min, C., Zhang, W., Wang, G., Ma, X. & Evans, R. (2020). Unpacking the black box: How to promote citizen engagement through government social media during the COVID-19 crisis. *Computers in Human Behavior*, 110, 106380.
- Chivers, M. y Pedler, M. (2004). *D.I.Y. Handbook for Action Learners*. Londres: Mersey Care NHS Foundation Trust.
- Clarke, K. & Primo, D. (2012). *A Model Discipline. Political Science and the Logic of Representation*. Oxford: Oxford University Press.

- Colquitt, J. A., Scott, B. A. A. y Lepine, J. A. A. (2007). Trust, trustworthiness, and trust propensity: A meta-analytic test of their unique relationships with risk taking and job performance. *Journal of Applied Psychology: An International Review*, 92(4), 909–927.
- Cooper, T., Bryer, T. y Meek, J. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66, 76–88.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2018). *Facilitative Actors of Territorial Development. A Social Construction-Based Approach*. Bilbao: Deusto University Press.
- Crosby, B. & Bryson, J. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 2, 211–230.
- Crosby, B., Hart, P. y Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669.
- Crue Universidades Españolas (2021). *Universidad 2030. Propuesta para el Debate*. Extraído de https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/11/CRUE_UNIVERSIDAD2030_VER-SION-DIGITAL.pdf, 26 de mayo de 2022.
- Delli Carpini, M., Cook, F. y Jacobs, L. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement. *Annual Review of Political Science*, 7, 315–344.
- Dewey, J. (1939 [1988]). Experience, knowledge and value: A rejoinder. En J. A. Boydston (Ed.), *The Later Works of John Dewey, 1925–1953* (pp. 3–90). Carbondale, IL/Edwardsville, IL: Southern Illinois University Press.
- Dietz, G. (2011). Going back to the source: Why do people trust each other? *Journal of Trust Research*, 1(2), 215–222.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2015). *Gipuzkoa Sarean. Bidean*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2020a). *Etorkizuna Eraikiz Think Tank, Grupo de Deliberación sobre Nueva Cultura Política, Memoria de reunión mensual, 6 de septiembre*.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2020b). *Etorkizuna Eraikiz. Lurralde Garapenerako Laborategia. 10 Urte Lankidetzazko Gobernantza Eraikitzen [Etorkizuna Eraikiz. Laboratorio de desarrollo territorial. 10 años contruyendo una gobernanza colaborativa]*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2021a). *Anticipatory Innovation Governance in Gipuzkoa*. Internal report (OECD/OPSI), Paris.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2021b). *El estado de Etorkizuna Eraikiz (2016–2020)*. Informe interno.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2022). *Página web de Etorkizuna Eraikiz*. Extraído de <https://www.gipuzkoa.eus/en/web/council/etorkizuna-eraikiz>, 25 de octubre. 2022.
- Doberstein, C. (2016). Designing collaborative governance decision-making in search of a ‘collaborative advantage’. *Public Management Review*, 18(6), 819–841.
- Donahue, J. D., Zeckhauser, R. J. & Breyer, S. (2012). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton: Princeton University Press.
- Dorf, M. y Sabel, C. (1998). *A Constitution of Democratic Experimentalism*. Cornell Law Faculty Publications, Paper 120.
- Douglas, S. y Ansell, C. (2021). Getting a grip on the performance of collaborations: Examining collaborative performance regimes and collaborative performance summits. *Public Administration Review*, 81(5), 951–961.
- Drath, W. H., McCauley, C. D., Palus, C. J., Van Velsor, E., O’Connor, P. M. G. y McGuire, J. B. (2008). Direction, alignment, commitment: Toward a more integrative ontology of leadership. *The Leadership Quarterly*, 19(6), 635–653.

- Dupuy, C. y Defacqz, S. (2022). Citizens and the legitimacy outcomes of collaborative governance. An administrative burden perspective. *Public Management Review*, 24(5), 743–763.
- Easterby-Smith, M., Araujo, L. y Burgoyne, J. (1999). *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice*. Londres: Sage Publications.
- Elkjaer, B. (2022). Taking stock of ‘Organizational Learning’: Looking back and moving forward. *Management Learning*, 53(3), 582–604.
- Elster, J. (1989). Social norms and economic theory. *Journal of Economic Perspectives*, 3(4), 99–117.
- Emerson, K. y Nabatchi, T. (2015a). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Emerson, K. y Nabatchi, T. (2015b). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717–747.
- Emerson, K., Nabatchi, T. y Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Etorkizuna Eraikiz (2022). *Construcción de una nueva cultura política en Gipuzkoa. Conceptos, metodología y experiencias*. San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Fagen, R. (1966). *Politics and Communication*. Boston: Little Brown & Co.
- Florini, A. y Pauli, M. (2018). Collaborative governance for the Sustainable Development Goals. *Asia and the Pacific Policy Studies*, 5(3), 583–598.
- Forcese, D. & Richer, S. (1973). *Social Research Methods*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Forrester, J. W. (1994). Policies, decisions and information sources for modeling. En J. D. Morecroft y J. D. Sterman (Eds.), *Modeling for Learning Organizations*. Portland: Productivity Press.
- Freund, J. (2018). *La Esencia de lo Político*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fricke, W., Greenwood, D. J., Larrea, M. y Streck, D. (2022). On social productivity and future perspectives on action research. *International Journal of Action Research*, 18(1), 8–27.
- Fukuyama, F. (2015). Why is democracy performing so poorly? *Journal of Democracy*, 26(1), 11–20.
- Gaber, I. (2009). Exploring the paradox of liberal democracy: more political communications equals less public trust. *The Political Quarterly*, 80(1), 84–91.
- Ghaffarzadegan, N., Lyneis, J. y Richardson, G. P. (2011). How small system dynamics models can help the public policy process. *System Dynamics Review*, 27, (1), 22–44.
- Gough, D., Oliver, S. y Thomas, J. (2013). *An Introduction to Systematic Reviews*. Londres: Sage Publications.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481–510.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Greenwood, D. & Levin, M. (2007). *Introduction to Action Research* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Greiner, L. (1972). Evolution and revolution as organizations grow. *Harvard Business Review*, 10, 4, 397–409.
- Gugu, S. y Dal Molin, M. (2016). Collaborative local cultural governance: What works? The case of cultural districts in Italy. *Administration & Society*, 48(2), 237–262.
- Gutiérrez García, E. (2013). *Tendencias Emergentes en la Comunicación de Instituciones*. Barcelona: UOC.
- Hale, R., Norgate, C. y Traeger, J. (2018). From nurturing the H in HR to developing the D in OD – systemic benefits where action learning and organisational development combine. *Action Learning*, 15(2), 154–167.
- Harmsworth, G., Awatere, S., Robb, M. & Landcare Research (2015). *Māori Values and Perspectives to Inform Collaborative Processes*. Landcare Research Manaaki Whenua Policy Brief, December.

- Hartog, M. (2015). The art of jazz improvisation as an adaptive mechanism for civil servants in complex governance networks. *Applied Research Today*, 8, 72–85.
- Hendriks, C. M. (2016). Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. *European Journal of Political Research*, 55(1), 43–60.
- Hendriks, C. M. & Lees-Marshment, J. (2019). Political leaders and public engagement: The hidden world of informal elite–citizen interaction. *Political Studies*, 67(3), 597–617.
- Hjern, B. y Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10, 105–115.
- Hofstad, H., Sørensen, E., Torfing, J. y Vedeld, T. (2021). Leading co-creation for the green shift. *Public Money & Management*, 42, 1–10. DOI: 10.1080/09540962.2021.1992120
- Hofstad, H. & Torfing, J. (2015). Collaborative innovation as a tool for environmental, economic and social sustainability in regional governance. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(4), 49–70.
- Huxham, C. y Vangen, S. (2013). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Abingdon: Routledge.
- Hynes, W., Lees, M. y Müller, J. (Eds.) (2020). *Systemic Thinking for Policy Making: The Potential of Systems Analysis for Addressing Global Policy Challenges in the 21st Century. New Approaches to Economic Challenges*. Paris: OECD Publishing.
- Imperial, M. T. (2022). Life cycle dynamics and developmental processes in collaborative partnerships: Examples from four watersheds in the U.S. *Environmental Management*, 27 August.
- Imperial, M. T., Ospina, S., Johnston, E., O’Leary, R., Thomsen, J., Williams, P. & Johnson, S. (2016). Understanding leadership in a world of shared problems: Advancing network governance in large landscape conservation. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 14(3), 126–134.
- James, O., Jilke, S. y Van Ryzin, G. G. (2017). *Experiments in Public Management Research: Challenges and Contributions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnston, K. y Taylor, M. (2018). Engagement as communication – pathways, possibilities, and future directions. En K. Johnston y M. Taylor (Eds.), *The Handbook of Communication Engagement* (pp. 1–15). Nueva York: Wiley-Blackwell.
- Joignant, A. (2019). *Acting Politics. A Critical Sociology of the Political Field*. Abingdon: Routledge.
- Kapucu, N., Yuldashev, F. y Bakiev, E. (2016). Collaborative public management and collaborative governance: Conceptual similarities and differences. *European Journal of Economic and Political Studies*, 2(1), 39–60.
- Karlsen, J. y Larrea, M. (2014). *Territorial Development and Action Research: Innovation through Dialogue*. Farnham: Gower.
- Kattel, R. & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. IIPP Working Paper WP 2018-05.
- Kivleniece, I. (2013). Public-private governance, uncertainty and longevity implications: Exploring the developing world’s water sector partnerships. Ponencia presentada en la 35th DRUID Celebration Conference, Barcelona, España.
- Joignant, A. (2015). *Experiential Learning. Experience as the Source of Learning and Development*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lane, D. (1994). Modelling as learning: A consultancy methodology for enhancing learning in management teams. En J. D. Morecroft y J. D. Sterman (Eds.), *Modeling for Learning Organizations*. Portland: Productivity Press.
- Lapassade, G. (1985). *Grupos, organizaciones e instituciones*. Barcelona: Gedisa.
- Larrea, M. (2019). Una metodología para la construcción de gobernanza cooperativa. Compendio de los aprendizajes de una década de experimentación con la investigación acción para el desarrollo territorial en Gipuzkoa. *Cuadernos Orkestra*, 49, n.p.

- Larrea, M., Bradbury, H. y Barandiarán, X. (2021). Action research and politics: power, love and inquiry in political transformations. *International Journal of Action Research*, 17(1), 41–58.
- Larrea, M., Estensoro, M. y Sisti, E. (2018). The contribution of action research to Industry 4.0 policies: Bringing empowerment and democracy to the economic efficiency arena. *International Journal of Action Research*, 14(2–3), 164–180.
- Larrea, M. y Karlsen, J. (2021). Think tanks for a new generation of regional innovation policies. *European Planning Studies*, 30(11), 2334–2351.
- Latour, B. (2000). When things strike back: a possible contribution of ‘science studies’ to the social sciences. *The British Journal of Sociology*, 51(1), 107–123.
- Lau, R. & Sears, D. (1986). *Political Cognition*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Lave, C. y March, J. (1993). *An Introduction to Models in the Social Sciences*. Washington, DC: University Press of America.
- Lee, S. (2022). When tensions become opportunities: Managing accountability demands in collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(4), 641–655.
- Lee, S. y Ospina, S. M. (2022). A framework for assessing accountability in collaborative governance: A process-based approach. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 63–75.
- Lewicki R., McAllister, D. J. H. y Bies, R. J. (1998). Trust and distrust: New relationships and realities. *Academy of Management Review*, 23(3), 438–458.
- Lieberman, R. (2002). Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American Political Science Review*, 96(4), 697–712.
- Loge, P. y Caballero, A. (próximamente 2023). *Uniting Competing Rhetorics of Basque Identity*. Bilbao: Agirre Lehendakaria Center.
- Lourau, R. (1979). *El análisis institucional*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lovari, A. y Parisi, L. (2015). Listening to digital publics. Investigating citizens’ voices and engagement within Italian municipalities’ Facebook pages. *Public Relations Review*, 41(2), 205–213.
- Luhmann, N. (1988). Familiarity, confidence, trust. En D. Gambetta (Ed.), *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations* (pp. 94–107). Oxford: Basil Blackwell.
- Luoma-aho, V., Canel, M. J., Bowden, J., Ek, E. y Vainiomäki, V. (2021). Citizen engagement and the Covid-19 mask communication. *Sociologia della Comunicazione*, 61, 20–35.
- Martín Algarra, M. (2010). *Komunikazioaren teoria: proposamena*. Bilbao: Deustuko Unibertsitateko Argitalpenak. (Original en español, 2008.)
- Mayer, R. C., Davies, J. H. y Schoorman, F. D. (1995). An integrative view of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709–734.
- McGee, M. C. (1975). In search of ‘the people’: A rhetorical alternative. *The Quarterly Journal of Speech*, 61(3), 235–249.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 65(5), 547–558.
- Meadow, R. (1980). *Politics as Communication*. Norwood, NJ: Ablex Publishing.
- Michels, A. (2016). Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275–293.
- Milward, H. B. y Provan, K. G. (2006). *A Manager’s Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. Washington, DC: IBM Endowment for the Business of Government.
- Minder, R. (2016). Chefs’ camaraderie lifts Basque cuisine. *The New York Times*, 19 March.
- Mintzberg H. (2009). *Managing*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler.
- Morecraft, J. & Sterman, J. (1994). *Modelling for Learning Organizations*. Abingdon: Routledge.
- Morrison, F. (1991). *The Art of Modelling Dynamic Systems*. Mineola, NY: Dover Publications.
- Morse, R. S. (2011). The practice of collaborative governance. *Public Administration Review*, 71(6), 953–957.

- Moynihan, D. (2008). *The Dynamics of Performance Management*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mudde, C. (2016). Europe's populist surge: A long time in the making. *Foreign Affairs*, 95(6), 25–30.
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Murphy, A. (2009). Collaborative leadership and the importance of place based development. En Z. van Zwanenberg (Ed.), *Leadership for Social Care* (pp. 129–146). Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Murphy, A. y Canel, M. J. (2020). *Manual de Action Learning para Gestores Públicos [Action Learning Manual for Public Managers]*. Madrid: INAP, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Murphy, A., Canel, M. J. y Barandiarán, X. (2020). How do public leaders learn from society? A reflexive analysis of action learners. *Action Learning: Research and Practice*, 17(2), 172–185.
- Nabatchi, T. (2022). Of Clocks and Clouds: Addressing Public Problems in the 21st Century. Keynote Talk, 16th Transatlantic Dialogue Conference, Roskilde, Denmark, June.
- Nabatchi, T. y Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. Hoboken, NJ: Jossey-Bass.
- Najam, A. (1995). *Learning from the Literature on Policy Implementation: A Policy Perspective*. Working Paper WP-95-061. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).
- Najam, A., Papa, M. & Taiyab, N. (2006). *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*. Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Nesta (2022). *A playbook for innovation learning*. Extraído de <https://states-of-change.org/resources/playbook-for-innovation-learning>, 12 de diciembre de 2022.
- O&E (2022). *O&E: Orain eta Etorbizuna* (Revista Etorbizuna Eraikiz).
- O'Leary, R. (2014). *Collaborative Governance in New Zealand: Important Choices Ahead*. Wellington, New Zealand: Fulbright New Zealand.
- O'Leary, R. y Blomgren Bingham, L. (2007). *A Manager's Guide to Resolving Conflicts in Collaborative Networks*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- OECD (2017). *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*. <https://doi.org/10.1787/9789264279865-en> 12/07/2022
- OECD (2021a). Implementing the OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development. Guidance Note COM/DCC/DAC/GOV/PGC (2021).
- OECD (2021b). *Government at a Glance 2021*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2022). *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>
- OECD et al. (2020). Introducing Systems Thinking into Public Sector Institutions: Learning by Doing? En W. Hynes, M. Lees & J. Müller (Eds.), *Systemic Thinking for Policy Making: The Potential of Systems Analysis for Addressing Global Policy Challenges in the 21st Century*, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3a9acaa6-en>. 12 de julio de 2022
- Olano, M. (2022). Preamble. En Diputación Foral de Gipuzkoa (Ed.), *Construcción de una nueva cultura política en Gipuzkoa. Conceptos, metodología y experiencias* (pp. 3–4). San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Oomsels, P. y Bouckaert, G. (2014). Interorganizational Trust in Public Administration. *Public Performance and Management Review*, 37(4), 577–604.
- Osborne, S. P. (2021). *Public Service Logic. Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society through Public Service Delivery*. Nueva York: Routledge.
- Ospina, S. M. (2017). Collective leadership and context in public administration: Bridging public leadership research and leadership studies. *Public Administration Review*, 77(2), 275–287.

- Ospina, S. M. y Foldy, E. G. (2015). Leadership in a shared-power world. En J. Perry y R. Christensen (Eds.), *Handbook of Public Administration* (3rd ed. pp. 489–507). San Francisco, CA: Jossey Bass.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Padgett, J. F. y Ansell, C. K. (1993). Robust action and the rise of the Medici, 1400–1434. *American Journal of Sociology*, 98(6), 1259–1319.
- Papacharissi, Z. (2014). On networked publics and private spheres in social media. En J. Hunsinger y T. Senft (Eds.), *The Social Media Handbook* (1st ed., pp. 144–158). Nueva York: Routledge.
- Parés, M., S. M. Ospina y J. Subirats. (2017). *Social Innovation and Democratic Leadership: Communities Making Social Change from Below*. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Pedler, M. (2002). Accessing local knowledge: Action learning and organizational learning in Walsall. *Human Resource Development International*, 5(4), 523–540.
- Pedler, M. (2008). *Action learning for managers* (2nd ed.). Londres: Routledge/Ashgate Publishing.
- Pedler, M. (2020). On social action. *Action Learning*, 17(1), 1–9.
- Pedler, M. y Abbott, C. (2013). *Facilitating Action Learning: A Facilitator's Guide*. Berkshire: McGraw-Hill Open University Press.
- Pedler, M. y Brook, C. (2017). The innovation paradox: A selective review of the literature on action learning and innovation. *Action Learning*, 14(3), 216–229.
- Peters, B. G., Pierre, J., Sørensen, E. y Torfing, J. (2022). *A Research Agenda for Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press.
- Popper, K. (1966). *Of Clouds and Clocks: An Approach to the Problem of Rationality and the Freedom of Man*. St. Louis, MO: Washington University.
- Putnam, R. (2000). *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Puttick, R., Baeck, P. y Colligan, P. (2014). *i-teams. The Teams and Funds Making Innovation Happen in Governments Around the World*. Londres: Nesta.
- Rajala, T., Laihonen, H. y Haapala, P. (2018). Why is dialogue on performance challenging in the public sector? *Measuring Business Excellence*, 22(2), 117–129.
- Ran, B. y Qi, H. (2019). The entangled twins: Power and trust in collaborative governance. *Administration and Society*, 51(4), 607–636.
- Rauch, F., Schuster, A., Stern, T., Pribila, M. y Townsend, A. (Eds.) (2014). *Promoting Change through Action Research*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Reason, P. & Bradbury, H. (2001). Introduction. En P. Reason & H. Bradbury (Eds.), *The SAGE Handbook of Action Research, Participative Inquiry and Practice* (pp. 1–14). Los Angeles: Sage Publications.
- Remler, D. K. y Van Ryzin, G. G. (2022). *Research Methods in Practice: Strategies for Description and Causation*. Londres: Sage Publications.
- Revens, R. W. (1971). *Developing Effective Managers*. Nueva York: Praeger.
- Revens, R. W. (1982). *The Origins & Growth of Action Learning*. Bromley: Charwell Bratt.
- Revens, R. W. (1998). *The ABC of Action Learning* (3rd ed.). Londres: Lemos & Crane.
- Reynolds, S. (2015). The landscape of public sector innovation labs. *Design for Europe*, 13 August. Extraído de <http://www.designforeurope.eu/news-opinion/landscape-public-sector-innovation-labs>, 12 de diciembre de 2022.
- Rhodes, B. (2022). This is no time for passive patriotism. *The Atlantic*, 8 January.
- Rich, E. & Moberg, J. (2015). *Beyond Governance: Making Collective Governments Work*. Londres: Routledge.
- Roberts, A. (2020). *Strategies for Governing: Reinventing Public Administration for a Dangerous Century*. Ithaca/Londres: Cornell University Press.

- Rochlin, S., Zadek, S. & Forstater, M. (2008). Governing collaboration: Making partnerships accountable for delivering development. *Health policy* (Vol. 90). Amsterdam: The Netherlands. Extraído de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19271395>
- Rooduijn, M. (2018). What unites the voter bases of populist parties? Comparing the electorates of 15 populist parties. *European Political Science Review*, 10(3), 351–368.
- Rosanvallon, P. y Goldhammer, A. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rousseau, D., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23(3), 393–404.
- Royo, S. (2009). The politics of adjustment and coordination at the regional level: The Basque Country. Center for European Studies Working Paper Series #171.
- Run, B., Huiting, Q. y 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.
- Sánchez Cuenca, I. (2022). *El desorden político*. Madrid: La Catarata.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Schütz, A. (1993). La construcción significativa del mundo social. Barcelona: Paidós. (Original en alemán, 1937.)
- Scott, W. (2014). *Institutions and Organizations* (4th ed.). Londres: Sage Publications.
- Selsky, J. W. y Parker, B. (2010). Platforms for cross-sector social partnerships: Prospective sensemaking devices for social benefit. *Journal of Business Ethics*, 94, 21–37.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Nueva York: Harper & Row.
- Sheptulín, A. (1983). *El método dialéctico del conocimiento*. Moscú: Editorial Literatura Política.
- Shudson, M. (1997). Sending a political message: Lessons from the American 1790s. *Media Culture and Society*, 19, 311–330.
- Simon, H. (1979). Rational decision making in business organizations. *American Economics Review*, 69(4), 493–513.
- Sirianni, C. (2010). *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Sloterdijk, P. (2011). *Bubbles, Spheres*. Volume I. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sørensen, E. (2020). *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195–218.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2015). Enhancing public innovation through collaboration, leadership and new public governance. En A. Nicholls, J. Simon & M. Gabriel (Eds.), *New Frontiers in Social Innovation Research* (pp. 15–169). Londres: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2016). Political leadership in the age of interactive governance: Reflections on the political aspects of metagovernance. En J. Edelenbos & I. van Meerkerk (Eds.), *Critical Reflections on Interactive Governance: Self-Organization and Participation in Public Governance* (pp. 444–466). Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2017). Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 826–839.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2018). The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership. *Public Administration*, 96(2), 302–317.

- Sorensen, E. y Torfing, J. (2019a). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities? *Scandinavian Political Studies*, 42(1), 25–49.
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2019b). Designing institutional platforms and arenas for interactive political leadership. *Public Management Review*, 21(10), 1443–1463.
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2021). Accountable government through collaborative governance? *Administrative Sciences*, 11(4), 127–147.
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2022). Collective political intelligence as driver of effective, innovative and legitimate policy-making. En S. Boucher (Ed.), *Handbook of Collective Intelligence* (n.p.). Abingdon: Routledge.
- Sorensen, E., Hendriks, C. M., Hertting, N. y Edelenbos, J. (2020). Political boundary spanning: Politicians at the interface between collaborative governance and representative democracy. *Policy and Society*, 39(4), 530–569.
- Stranko, G. (2011). Collaborative governance and a strategic approach to facilitating change: Lessons learned from forest agreements in South East Queensland and the Great Bear Rainforest. *Interface*, 3(1), 210–239.
- Stave, K. & Hopper, M. (2007). What constitutes systems thinking? A proposed taxonomy. En *Proceedings of the 25th International Conference of the System Dynamics Society*. Boston, MA, 29 July–3 August. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/255592974_What_Constitutes_Systems_Thinking_A_Proposed_Taxonomy, 12 de diciembre de 2022.
- Steelman, T., Nowell, B., Velez, A.-L. y Scott, R. (2021). Pathways of representation in network governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4), 723–739.
- Strong, W. T. (1893). The fueros of Northern Spain. *Political Science Quarterly*, 317–334.
- Taborsky, P. (2014). Is complexity a scientific concept? *Studies in History and Philosophy of Science*, 47, 51–59.
- Torfing, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Torfing, J. y Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37–54.
- Touriñán, J. M. (2020). La ‘Tercera Misión’ de la Universidad, transferencia de conocimiento y sociedades del conocimiento. Una aproximación desde la pedagogía. *Contextos Educativos*, 26, 41–81.
- Townsend, A. (2014). Weaving the threads of practice and research. Reflections on fundamental features of action research. En F. Rauch et al. (Eds.), *Promoting Change through Action Research* (pp. 7–22). Rotterdam: Sense Publishers.
- Ulibarri, N., Emerson, K., Imperial, M., Jager, N., Newig, J. y Weber, E. (2020). How does collaborative governance evolve? Insights from a medium-n case comparison. *Policy and Society*, 39(4), 617–637.
- Urkiza, A. & Okarantza, L. (2022). Future & Culture. *O&E Orain eta Etorkizuna*, 1, 72–77.
- Urrea, M. (2017). Estado, mercado, academia ... y comunidad. Una cuádruple hélice para el desarrollo integral y la innovación. Tesis de doctorado, Universidad Pontificia de Comillas.
- Van Dijk, R. y Van Dick, R. (2009). Navigating organizational change: Change leaders, employee resistance, and work-based identities. *Journal of Change Management*, 9(2), 143–163.
- Vince, R. (2019). Institutional illogics: The unconscious and institutional analysis. *Organization Studies*, 40(7), 953–973.
- Voets, J., Brandsen, T., Koliba, C. y Verschuere, B. (2021). Collaborative governance. En *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*. Disponible en: <https://oxfordre.com/politics/>.
- Vogelphol, T., Hirschl, B. y Meßmer, D. (2012). The institutional sustainability of public-private governance arrangements. The case of EU biofuels sustainability regulation. Ponencia presentada en la Conferencia de la Gobernanza del Sistema Terrestre en Lund, Suecia.

- Vommaro, G. y Gené, M. (2016). *La vida social del mundo político: Investigaciones recientes en sociología política*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., de Jong, J. y Keijser, B. (2020). Paradoxes of collaborative governance: Investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. *Public Management Review*, 22(3), 386–407.
- Wang, H. & Ran, B. (2021). Network governance and collaborative governance: A thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*, 1–25.
- Weaver, R. M. (1953). *The Ethics of Rhetoric*. Brattleboro, VT: Echo Point Books & Media.
- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.
- Whyte, W. F. & Whyte, K. K. (2014). *Making Mondragon: The Growth and Dynamics of the Worker Cooperative Complex*. Cornell: Cornell University Press.
- Wolton, D. (1992). *Elogio del gran público*. Barcelona: Gedisa.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zuluaga, M. & Romo, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15(26), 13–35.

Acerca de los autores y colaboradores

AGUILAR, LUIS F. es investigador nacional emérito (México) en el área de Políticas Públicas y Gobernanza Pública.

ANSOLABEHERE, STEPHEN es el profesor de Gobierno de Frank G. Thompson en la Universidad de Harvard. Es experto en política democrática y comunicación, con especial atención a las elecciones, la opinión pública, la representación y el compromiso público en la elaboración y aplicación de políticas en la transición energética en Estados Unidos.

ARZELUS, ANDER es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Deusto y experto en ordenación del territorio. Fue vicepresidente de Cruz Roja de Gipuzkoa durante nueve años, y desde 1992 es jefe del servicio técnico del Gabinete del Diputado General en la Diputación Foral de Gipuzkoa. En los últimos años ha participado en el comité de dirección de *Etorkizuna Eraikiz*.

ANDUEZA, UNAI es director general de Proyectos Estratégicos en el Departamento de Promoción Económica de Gipuzkoa, vinculado a algunos de los centros de referencia de desarrollo económico de *Etorkizuna Eraikiz*. Es ingeniero industrial y máster en dirección y administración de empresas (Universidad de Navarra). Tiene experiencia en desarrollo territorial, ya que ha trabajado durante más de diez años en desarrollo económico industrial en una agencia local de Gipuzkoa.

ARRONA, AINHOA es investigadora en Orkestra – Instituto Vasco de Competitividad, Fundación Deusto. Como investigadora centrada en la interacción investigación-política, políticas públicas, estrategias territoriales y gobernanza colaborativa para el desarrollo regional, participa desde 2009 en procesos de investigación en la acción de *Etorkizuna Eraikiz*.

BARANDIARÁN, XABIER es asesor del Diputado General de Gipuzkoa y uno de los principales impulsores del desarrollo de *Etorkizuna Eraikiz*. Es doctor en sociología y profesor asociado de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto.

BIANCHI, CARMINE es profesor de la Universidad de Palermo (Italia). Se centra en métodos innovadores de gobernanza del rendimiento para mejorar el aprendizaje de los stakeholders en el análisis de políticas de redes de colaboración, para generar resultados comunitarios y reforzar los recursos estratégicos compartidos.

BOUCKAERT, GEERT es profesor del Instituto de Gobernanza Pública de la Universidad Católica de Lovaina (Lovaina, Bélgica). Es profesor honorario del Instituto de Innovación y Propósito Público del University College de Londres, y profesor visitante de la Universidad de Potsdam.

CABALLERO, ANDER es profesor visitante en la Universidad de Harvard, y Senior Fellow en el Agirre Lehendakaria Center. Es asesor de *Etorkizuna Eraikiz*. Ha sido representante del Gobierno Vasco en EE.UU.

CANEL, MARÍA JOSÉ es catedrática de Comunicación Política y del Sector Público en la Universidad Complutense de Madrid (España), con especial atención a los recursos intangibles (confianza, compromiso, legitimidad y sostenibilidad). Ha sido facilitadora de iniciativas de aprendizaje en la acción en *Etorkizuna Eraikiz*, y ha asesorado en sus procesos de escucha interna y externa.

EIZAGUIRRE, ANDONI es profesor en la Universidad de Mondragón, y miembro del Grupo de Deliberación sobre Nueva Cultura Política del Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz*.

ERRAZQUIN, OLATZ es licenciada en Derecho (UPV/EHU) y Master en Dirección y Administración de Empresas (Mondragón). Ha trabajado como consultora ayudando a organizaciones en la planificación estratégica y el pensamiento orientado al futuro. Desde 2021, como jefa de servicio de *Etorkizuna Eraikiz*, ha contribuido al desarrollo y la aplicación de esta reforma gubernamental.

ESPIAU, GORKA es director del Centro de Estudios Sociales y Políticos Agirre Lehendakaria (Universidad del País Vasco) y miembro del Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz*. Ha sido asesor senior del Gabinete del Lehendakari, profesor de prácticas en el CIRM-Universidad McGill, Senior Fellow del Instituto de la Paz de Estados Unidos y Senior Associate del CICR (Universidad de Columbia).

GOIA, NAIARA es directora gerente en Arantzazulab centro de referencia sobre gobernanza colaborativa dentro de *Etorkizuna Eraikiz*. Desde otoño de 2020, es responsable del diseño, implementación y desarrollo del laboratorio de innovación social. Es experta en innovación, trabajo en red y estrategias de transformación, con 20 años de experiencia en el área.

LAKIDAIN, ASIER trabaja en *Sinnergiak* Social Innovation (UPV/EHU) como asistente de investigación y campo. Licenciado en Sociología Aplicada (UPNA) y máster en Política Social e Investigación Social (UCL). Ha participado en el Think Tank *Etorkizuna Eraikiz*.

LARREA, MIREN es investigadora senior en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad y redactora jefe del *International Journal of Action Research*. Es una experimentada facilitadora de procesos de investigación-acción para el desarrollo territorial. Coordina el equipo de investigación en la acción en el Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz*.

LEZAUN, JAVIER es profesor asociado de la Escuela de Antropología y Etnografía de Museos y director del Instituto de Ciencia, Innovación y Sociedad de la Universidad de Oxford. Su trabajo explora la interacción del cambio científico y político.

LOGE, PETER es profesor asociado en la Escuela de Medios de Comunicación y Asuntos Públicos de la Universidad George Washington. Ha trabajado en la política estadounidense durante más de 30 años, entre otras cosas como vicepresidente del Instituto de la Paz de EE.UU. La familia de su padre llegó a EE.UU. desde Pau a principios del siglo XX y Peter se crió con historias de vascos.

LUOMA-AHO, VILMA es catedrática de Comunicación Corporativa y vicedecana de Educación en la Escuela Universitaria de Negocios y Economía de Jyväskylä (JSBE), Finlandia.

MUÑOA, ION es becario de doctorado en la Universidad de Deusto, asesor de la Diputación Foral de Gipuzkoa y miembro del equipo de *Etorkizuna Eraikiz*. Sus áreas de interés son la opinión pública, la comunicación pública y la calidad de la democracia.

MURPHY, ANNE es experta en aprendizaje organizacional con más de 30 años de experiencia en investigación aplicada y participativa en organizaciones. Desde 2018, participa en el establecimiento, crecimiento y consolidación de *Ekinez Ikasi*, un programa de aprendizaje en la acción en apoyo de *Etorkizuna Eraikiz*.

NABATCHI, TINA es catedrática de Joseph A. Strasser en Administración Pública y directora del Programa para el Avance de la Investigación sobre Conflictos y Colaboración en la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos de la Universidad de Siracusa. Su investigación se centra en la resolución de conflictos, la participación pública, la gobernanza colaborativa y los retos de la administración pública.

NAJAM, ADIL es decano emérito y profesor de Relaciones Internacionales y de Tierra y Medio Ambiente en la Escuela Frederick S. Pardee de Estudios Globales de la Universidad de Boston. Anteriormente, fue vicerrector de la Universidad de Ciencias de la Gestión de Lahore (LUMS), en Pakistán. También fue autor prin-

cial del tercer y cuarto Informes de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

OLANO, MARKEL ha sido Diputado General de Gipuzkoa durante tres legislaturas. A través de *Etorkizuna Eraikiz*, consiguió activar una nueva forma de gobernar con la ciudadanía para una Gipuzkoa más justa, dinámica y cohesionada.

OSPINA, SONIA es profesora de Gestión y Políticas Públicas en la R.F. Wagner Graduate School of Public Service de la Universidad de Nueva York. Sus intereses de investigación actuales incluyen el liderazgo colectivo y la rendición de cuentas en contextos de colaboración.

OYÓN, ELENA es una pensadora estratégica, hacedora y facilitadora con experiencia en desarrollo de capacidades y cambio organizativo. Tiene más de diez años de experiencia trabajando en aprendizaje organizativo, desarrollo de servicios e innovación con diversas organizaciones globales, como UNICEF, Nesta, el British Council y múltiples gobiernos nacionales.

POMARES, EGOITZ trabaja como responsable de investigación en *Sinnergiak* Social Innovation (UPV/EHU). Doctor en Sociología por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Ha participado en la implantación y desarrollo del modelo *Etorkizuna Eraikiz*.

SØRENSEN, EVA es profesora en el Departamento de Ciencias Sociales y Empresariales, y en la Escuela Roskilde de Gobernanza de la Universidad de Roskilde, Dinamarca. Su investigación se centra en la participación ciudadana, la innovación política, el liderazgo político, la cocreación y la gobernanza meta y en red.

TAPIA, FERNANDO es profesor a tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco y miembro del grupo de investigación AKTIBA-IT. Es miembro del Grupo de Deliberación sobre Nueva Cultura Política del Think Tank de *Etorkizuna Eraikiz*.

TORFING, JACOB es profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Empresariales, y director de investigación de la Escuela de Gobernanza de Roskilde, en la Universidad de Roskilde, Dinamarca. Se centra en las reformas del sector público, la gobernanza en red, la innovación colaborativa y el liderazgo político interactivo. También es profesor en la Universidad Nord, Noruega.

UNCETA, ALFONSO es catedrático de Sociología de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Es director de *Sinnergiak* Social Innovation (UPV/EHU). Desde 2016, contribuye a la modelización y desarrollo de *Etorkizuna Eraikiz*.

VAN RYZIN, GREGG G. es profesor en la Escuela de Asuntos Públicos y Administración (SPAA) de la Universidad de Rutgers-Newark, EE.UU., con experiencia en ciencias del comportamiento y métodos de investigación. Realiza estudios empíricos sobre la medición del rendimiento, la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos, la coproducción y la confianza en el gobierno.

ZURUTUZA, SEBASTIÁN es licenciado en Ciencias Económicas, especialidad Administración Pública. Es director de Estrategia del Gabinete del Diputado General de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Desde julio de 2015 forma parte del equipo que, bajo la dirección del Diputado General, ha impulsado y coordinado *Etorkizuna Eraikiz*.

