

## THINK TANK

Documento de trabajo nº 21. Proceso de deliberación sobre nueva cultura política

### PREGUNTAS CENTRALES DEL GRUPO DE DELIBERACIÓN PARA AVANZAR EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS COMPARTIDAS

(22 de junio de 2022)

#### Introducción

Al inicio de la fase actual de la deliberación, en septiembre de 2022, se decidió poner el foco en dos proyectos en los que se iba a concentrar la acción vinculada a la deliberación del grupo. Uno de estos proyectos tiene que ver con la transformación interna de la DFG a través de la potenciación de la colaboración entre una serie de departamentos que, hasta el inicio del proceso, habían trabajado en paralelo sobre temas de en los que eran interdependientes. El segundo proyecto es un proceso de mapeo de la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa, que se ha centrado sobre todo en recoger y entender experiencias de gobernanza colaborativa impulsadas por ayuntamientos y agencias de desarrollo comarcal. Como tercer proyecto se definió que el grupo de deliberación se fuera transformando según los aprendizajes que se fueran extrayendo sobre la gobernanza colaborativa y la nueva cultura política en estos proyectos.

Tras una fase de reflexión muy vinculada a estos proyectos, el grupo ha decidido abordar ahora una fase en la que se plantee una reflexión más conceptual partiendo de estas experiencias. Es decir, pasar a un mayor nivel de abstracción en la deliberación. Para facilitar este proceso, el grupo trabajó el 22 de junio de 2022 para definir 5 preguntas que sean relevantes para el grupo en estos momentos. La intención es recoger estas preguntas en este documento de trabajo para que se puedan compartir con Quim Brugué, quien se ha mostrado dispuesto a acompañar al grupo en su reflexión durante dos sesiones a partir de septiembre de 2022.

El resto del documento de trabajo presenta los resultados de esta sesión, en la que se planteó una pregunta central (que de alguna manera aglutina al resto) y cinco preguntas más específicas.

#### La pregunta central en el proceso de deliberación

El objetivo del grupo de deliberación es coger conocimiento que ayude a transformar el ecosistema de las políticas de la Diputación Foral de Gipuzkoa en el ámbito de la gobernanza colaborativa y la transformación de la cultura política. La siguiente pregunta es la que más consenso generó como síntesis de los retos encontrados en este camino:

A través de las elecciones la sociedad otorga poder/responsabilidad a las instituciones públicas. ¿Qué condiciones deben cumplirse para compartir ese poder/responsabilidad sin perder legitimidad política?

Las siguientes cinco secciones comparten 5 aprendizajes que el grupo ha realizado desde la práctica y que pueden ayudar ahora a una reflexión más abstracta/conceptual que ayude a Etorikizuna Eraikiz Think Tank profundizar en la pregunta anterior. Cada uno de estos aprendizajes va, a su vez, acompañado de una serie de preguntas.

## Sobre los distintos modelos de gobernanza que han emergido en el proceso de deliberación

Uno de los aprendizajes derivados de la práctica del think tank se planteó en la sesión de junio en forma de metáfora. La misma reflejaba distintas formas de entender la gobernanza colaborativa que han ido emergiendo en el proceso de deliberación. La metáfora consistió en entender la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo como una tarta que se puede distribuir de distintas maneras. Utilizando esta metáfora, se planteó que en Etorkizuna Eraikiz Think Tank se ha interpretado la gobernanza colaborativa al menos de tres maneras.

- a) La gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del gobierno (en este caso, la Diputación Foral de Gipuzkoa)

Se trata de procesos de deliberación que el gobierno abre a la participación de otros actores del ecosistema, pero basándose en las capacidad de decisión, recursos, estrategia y liderazgo del gobierno. El rol principal de las personas a las que se invita a participar en los procesos es aportar conocimiento. A través de dicho conocimiento, las personas participantes pueden incidir en las decisiones del gobierno. Siguiendo la metáfora propuesta, el gobierno comparte su capacidad de decisión, recursos estrategia y liderazgo, es decir, su tarta, con las personas a las que invita a participar.

- b) La gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo de todos los actores participantes

Se trata de procesos en los que todos los participantes, incluyendo el gobierno, aportan no sólo conocimiento, sino capacidad de decidir, recursos, estrategia y liderazgo en torno a problemas que afectan al conjunto. A lo largo del proceso, los distintos actores pueden incidir en las decisiones mutuas. Siguiendo la metáfora de las tartas, los actores territoriales que participan en la gobernanza colaborativa participan trayendo consigo su propia tarta para compartir.

Figura 1. Las tartas como metáfora de la gobernanza

Tres modelos (al menos) para la gobernanza colaborativa



La actividad de la DFG está en el centro (su capacidad de decidir, recursos, estrategia liderazgo)



Los miembros del ecosistema (ciudadanos/as, expertos/as) aportan conocimiento a los espacios de decisión del gobierno. A través de la deliberación y la acción, inciden en la actividad del gobierno.



Se ponen en el centro las actividades de los actores territoriales (incluyendo a la Diputación) (la capacidad de cada actor de decidir, recursos, estrategia liderazgo)



Gobernanza colaborativa entre actores del territorio



Se pone en el centro al territorio (entendido como sujeto colectivo) (con su capacidad colectiva de decidir, recursos, estrategia liderazgo)



Gobernanza colaborativa territorial

- c) La gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del territorio

Se trata de un marco propuesto por una persona participante en el think tank inspirándose en algunos de los proyectos de Etorikizuna Eraikiz. Requiere la interpretación del territorio como sujeto colectivo que se concibe como algo más que la simple suma de actores territoriales. En este caso, no sólo se incide en las decisiones mutuas, sino que se genera un espacio colectivo de decisión, en que existen recursos, estrategias y liderazgos que son del territorio (no del gobierno).

Según la metáfora de las tartas, ya no hay varias tartas, sino una. Pero ya no es la del gobierno, es la del territorio, a la que cada actor territorial ha contribuido con un ingrediente distintivo.

Para plantear una pregunta en torno a este marco las personas participantes propusieron reflexionar sobre estas tres situaciones como parte de un proceso en el que secuencialmente se puede ir transitando de una etapa a la siguiente. Compartieron su interpretación de que el think tank transita actualmente de la primera situación a la segunda.

Plantearon para Quim Brugué las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los principales indicadores que pueden mostrar que tenemos una gobernanza colaborativa? ¿Cuál sería un buen punto de partida para la tercera fase? y ¿Cómo se puede iniciar un proceso para construir al territorio como sujeto colectivo?

### Sobre la centralidad gobierno/territorio en la gobernanza colaborativa

De forma complementaria a la anterior presentación, se compartió en la sesión un marco conceptual que se había construido sobre la práctica del think tank y presentado en un congreso sobre gobernanza colaborativa.

Figura 2. Modos emergentes de gobernanza colaborativa en Etorikizuna Eraikiz Think Tank

|                                                                                                        |                                                    | Gobernanza colaborativa basada en                                                                                                 |                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Características                                                                                        |                                                    | La capacidad de acción del gobierno                                                                                               | La capacidad de acción del territorio                                                                                                          |
| Propiedad de los problemas y las soluciones y naturaleza correspondiente de la invitación a participar | ¿De quién es el problema?                          | El foco se pone en problemas de las políticas y se ve al gobierno como el dueño de este problema                                  | El foco se pone en problemas del territorio y se ve a múltiples actores como dueños del problema                                               |
|                                                                                                        | ¿De quién debe ser la solución?                    | Se considera que el gobierno tiene la solución (a través de programas o iniciativas del gobierno)                                 | Cada actor territorial tiene su parte de la solución                                                                                           |
|                                                                                                        | Naturaleza de la invitación por parte del gobierno | Las personas participantes son invitadas por el gobierno como individuos con conocimiento valioso para la mejora de las políticas | El gobierno invita a una serie de organizaciones que son autónomas pero interdependientes como co-responsables de los problemas del territorio |
| Dinámicas de formación de estrategia y capacidades                                                     | Formación de la estrategia                         | Aprendizaje, combinado con la planificación                                                                                       | Aprendizaje y planificación, complementados por la negociación                                                                                 |
|                                                                                                        | Capacidades                                        | Foco en las capacidades individuales de los decisores del gobierno                                                                | Foco en capacidades colectivas del territorio                                                                                                  |

Fuente: Arrona, Barandiaran, Larrea (2022).

La reflexión del grupo que debatió este marco fue que, en la práctica, el modelo del think tank es híbrido (integra procesos basados en la capacidad de acción del gobierno y del territorio), y que, en este caso, dicha hibridación es deseable.

Aun así, de cara a fomentar la transformación, plantearon la siguiente pregunta: ¿Cómo se pueden combinar dinámicas que ponen el foco en la institución con las que tienen perspectiva territorial? Y en esa línea, ¿Cómo se pueden multiplicar los espacios de deliberación? ¿Qué posibilidades hay en el ámbito digital al respecto?

## **Sobre los dilemas prácticos que se han materializado en el código de buena gobernanza del Think Tank**

Durante 2022, a raíz de las inquietudes generadas en uno de los procesos de deliberación, Etorkizuna Eraikiz Think Tank ha elaborado un código de buena gobernanza que se ha llevado a discusión en cada proceso de deliberación (véase Anexo I).

El código de buena gobernanza se planteó porque en el grupo de deliberación sobre los futuros de los estados de bienestar algunos participantes mostraron su preocupación por que las decisiones del gobierno explícitamente basadas en la deliberación del grupo se entendieran, de alguna manera, como responsabilidad del grupo y no del gobierno. Esto generaba inquietud, por ejemplo, de cara al uso que se podría dar a este tipo de mensajes en época electoral. Como respuesta, el código plantea la responsabilidad exclusiva de las personas participantes (incluyendo a las que representan a la Diputación) en relación con las decisiones que toman después de la deliberación. Sin embargo, también plantea que, en el futuro, si los grupos de deliberación evolucionaran en esa dirección, se podría dar cabida a procesos de corresponsabilidad.

Tras la elaboración inicial del código por parte del equipo de dirección, con representantes de todos los grupos de deliberación, el código se ha contrastado en todos los grupos. Los participantes de los grupos de deliberación sobre los futuros de los estados de bienestar y sobre nueva cultura política han respondido a un cuestionario en el que han validado o no cada apartado del código. Los resultados han sido similares en ambos grupos, siendo dos los elementos que menos consenso han generado: la responsabilidad exclusiva de los participantes (incluyendo la Diputación Foral de Gipuzkoa) sobre las propias acciones, y la naturaleza no vinculante de las deliberaciones.

Durante la sesión del 22 de junio, el director del Think Tank compartió su reflexión en relación con estos resultados:

“En este debate se generan confusiones. Este es el tema central: ¿quién toma las decisiones? Esa es la clave. En el grupo en el que emergió la inquietud sobre este tema se tiene una interpretación determinada de la gobernanza colaborativa. Las personas participantes van al grupo, participan, opinan y discuten. Pero tienen claro que la decisión no es suya. En ese modelo la decisión es de la Diputación. La capacidad de decidir no se comparte. En mi opinión eso está lejos de la gobernanza colaborativa. En mi opinión la gobernanza colaborativa debe implicar una distribución del poder. Debe distribuirse la soberanía. No se trata sólo de escuchar con honestidad. Pero compartir la soberanía o el poder conlleva una responsabilidad. Tiene que haber una responsabilidad compartida. A menudo se dice que tenemos derechos, pero ser ciudadano/a en mi opinión conlleva responsabilidades, además de derechos. Por ello, la gobernanza colaborativa supone distribución del poder, aceptando derechos y responsabilidades. Estamos lejos de eso. Pero creo que ese debe ser el norte.

Tenemos que potenciar la deconstrucción del poder clásico. Esto es lo que debe suponer la gobernanza colaborativa. Si no, estamos hablando de otra cosa. Esto tiene grandes implicaciones y, para que se de la distribución del poder necesitamos una nueva cultura

política. Con frecuencia, no hay voluntad para esto, pero deberíamos tener claro qué es lo que supone. A veces se compara con los procesos de participación ciudadana, pero, no es lo mismo. Supone la configuración de un nuevo espacio de soberanía”

Tras debatir sobre estos problemas, derivados de la práctica y reflejados en el código de buena gobernanza, las preguntas que se plantearon para Quim Brugué fueron las siguientes: ¿Qué formas de responsabilidad compartida hay? ¿Qué experiencias hay al respecto? ¿Qué podemos hacer en relación con aquellas personas que no se involucran en la responsabilidad compartida?

### **Sobre los criterios para identificar la gobernanza colaborativa en Etorikizuna Eraikiz**

La definición de gobernanza colaborativa de la que se dotó este grupo para su propio trabajo es la siguiente: La gobernanza colaborativa es una respuesta específica que se propone desde un determinado espacio de la política (gobierno) y que se basa fundamentalmente en el establecimiento de nuevas formas de comunicación y colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil, tanto dentro de las organizaciones como entre ellas, para reforzar la colaboración entre las instituciones y la sociedad.

Los criterios vinculados a esta definición son:

1. Los gobiernos deben mostrar más voluntad de cooperar e interactuar con la sociedad que actuando por sí mismos
2. Gobernar es, sobre todo, una dinámica abierta de colaboración y aprendizaje para que las decisiones se tomen en mejores condiciones.
3. Los gobiernos crean espacios de escucha, reflexión y, en ocasiones (pero no necesariamente), de decisión. Estos espacios no se dirigen a través de una jerarquía, sino que se establecen relaciones horizontales.
4. Las prioridades y aplicaciones de la agenda pública y, por tanto, de las políticas públicas, se establecen a través del intercambio y la colaboración entre el Gobierno y la red de agentes.
5. Crean estructuras específicas, primero para promover la estabilidad del proceso de gobernanza abierta y colaborativa, y después para garantizarla.
6. Se da preferencia a la diversidad de actores
7. Se trabaja en la acción, para aprender de ella
8. Se alinea con las bases de la nueva cultura política
9. Integra la evaluación mutua en sus formas de trabajo
10. Los procesos son transparentes
11. Se define desde la complejidad y desde ahí desarrolla el enfoque sistémico
12. Se acuerda previamente cómo se llevará a cabo la toma de decisiones

Estos criterios han sido posteriormente relaborados por ArantzazuLab en un proceso de mapeo de la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa y el recientemente creado Laboratorio de Gobernanza Colaborativa de Etorikizuna Eraikiz ha tomado el trabajo de ArantzazuLab como referencia. A través de este proceso, se ha integrado una nueva definición de gobernanza colaborativa, que convive con la anterior definición: la gobernanza colaborativa es colaboración institucionalizada entre las instituciones públicas, agentes sociales y la ciudadanía para empoderar y hacer más eficiente el ecosistema de las políticas públicas; ello debe hacerse fortaleciendo el capital social entre las instituciones y la ciudadanía a través de la deliberación y acción compartidas.

Recientemente se pidió a los participantes en el grupo de deliberación sobre nueva cultura política que realizaran un ejercicio de priorización de los principales criterios. Los criterios priorizados fueron: la voluntad del gobierno; la creación de espacios de escucha, reflexión y, en ocasiones (pero no necesariamente), de decisión; una agenda pública compartida; la diversidad de actores; la evaluación y las capacidades de la organización.

La aplicación de estos criterios al conjunto de Etorkizuna Eraikiz, sin embargo, es también fuente de dificultades y dilemas que se han planteado para el debate. El grupo que reflexionó sobre este tema planteó las siguientes preguntas para Quim Brugué:

¿Los criterios de gobernanza colaborativa de la Diputación deben aplicarse de la misma manera a todos los actores y redes (ecosistemas)? Es importante tener en cuenta que, buscando el criterio de diversidad, habrá actores territoriales de muy distinta naturaleza. ¿Quién y cómo adapta estos criterios? ¿Lo hace la Diputación o los debería co-crear con actores/ciudadanía? ¿Debemos también establecer condiciones relacionales en este modelo? (nos referimos a condiciones sobre la distribución del poder, las relaciones de dependencia entre agentes, el establecimiento de los modos de colaboración y la corresponsabilidad que ello implica).

### **Sobre la legitimidad de opinar en la deliberación sobre temas que no conocemos**

En esta sección se recoge la preocupación mostrada por uno de los participantes en el proceso de deliberación en varias sesiones:

“En una sesión anterior pregunté si tenemos legitimidad para dar nuestra opinión sobre un tema sobre el que no tenemos conocimiento. Mi duda va en esa línea. [...] A decir verdad, no me gusta la distinción que hacemos entre las personas expertas (aditu en euskera) y las que tienen experiencia práctica sobre un tema (aritu en euskera). En mi opinión hay distintos tipos de conocimiento y cada uno/a venimos aquí de un lugar distinto. Tenemos conocimientos de distinto tipo y cada conocimiento tiene una legitimidad distinta. Mi preocupación es esta: ¿qué legitimidad tiene hablar de aquello sobre lo que no sabemos? No dudo que hablar sobre aquello que no sabemos es interesante para este grupo. Como personas, puede ser muy interesante y enriquecedor. Pero ¿es ese el objetivo de este think tank? Esto se acentúa porque hablamos de un think tank público. En mi opinión el objetivo del think tank no es que nosotros aprendamos o que nos enriquezcamos, sino ofrecer un servicio a la sociedad. Con frecuencia hablamos de temas que están más allá del conocimiento que muchas personas participantes tenemos. ¿Tenemos legitimidad para hablar de temas que no conocemos y dar nuestra opinión al respecto?

En mi opinión la actividad de este think tank pierde valor de esta manera. En mi opinión esto debilita la transformación. Por otra parte, creo que en estas situaciones adaptamos la realidad a nuestro marco. Para que me entendáis: intentaré situar en mis marcos un tema que no conozco. Y al final, esa realidad terminará desfigurándose. Deberíamos tener cuidado con eso. Puede ser una trampa intelectual. Esa es mi preocupación”.

El grupo que reflexionó sobre esta aportación consideró que la inteligencia colectiva (término sobre el que el grupo ha reflexionado con anterioridad) puede tener elementos para construir las respuestas que el planteamiento anterior requiere.





Teniendo esto en cuenta, la pregunta para Quim Brugué se planteó en los siguientes términos:  
¿Cuáles son las condiciones para construir una inteligencia colectiva que nos permita aumentar la legitimidad que tenemos para incidir en los procesos a través de nuestro conocimiento? (dicha inteligencia colectiva debe incluir una perspectiva clara y compartida del objeto que queremos transformar)

## Apendice I

### ETORKIZUNA ERAIKIZ THINK TANK

#### Código de Buena Gobernanza

#### Misión, espacios de deliberación y metodología del think tank

Etorkizuna Eraikiz Think Tank tiene la siguiente misión:

Cogenerar conocimiento transferible y aplicable, a través de la gobernanza colaborativa, para introducir una nueva agenda y cultura política que modernice el ecosistema de las políticas de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) (sus actores, contenidos y procesos).

La cogeneración se produce en espacios de deliberación definidos en torno a los grandes retos que afronta Gipuzkoa, en los que se reúnen representantes de los ecosistemas de las políticas que abordan dichos retos. El think tank cuenta con un equipo de dirección que coordina el conjunto de procesos de deliberación y la metodología adoptada para el think tank es la investigación acción, que busca una síntesis entre la reflexión, la acción y la participación.

#### Necesidad de un código de buena gobernanza

La gobernanza colaborativa, propuesta como marco de relación en el think tank, es uno de los ejes centrales de la nueva cultura política que Etorkizuna Eraikiz está desarrollando. Esta gobernanza se aborda en el think tank de forma experimental, a través de la participación en la deliberación de personas del ecosistema de las políticas de la DFG. Este proceso conlleva incertidumbres ante las que se ha decidido cogenerar un código de buena gobernanza que contribuya a construir un espacio seguro de participación. El objetivo es clarificar, sin menoscabo de la normativa vigente, los compromisos de las personas participantes y así fortalecer la confianza que éstas tienen en el proceso.

El código responde al estadio inicial de construcción de la gobernanza colaborativa, en el que la DFG ha abierto a deliberación con el ecosistema algunas de sus decisiones y acciones. En este contexto, se plantea la responsabilidad exclusiva de la DFG sobre éstas. Sin embargo, empiezan a emerger en el think tank procesos orientados a deliberar sobre decisiones y acciones compartidas por todo el ecosistema, profundizando así en la gobernanza colaborativa. En la medida en que el think tank avance en esta dirección, se irá adaptando este código para dar también cabida a formas de responsabilidad compartida sobre el proceso de transformación de los ecosistemas.

### Código de buena gobernanza

#### *Voluntariedad de la participación*

La participación de las personas y, eventualmente de organizaciones y otras instituciones, en las actividades y deliberaciones del think tank es absolutamente voluntaria.

#### *Naturaleza intencionada y deliberada del aprendizaje*

Las actividades de investigación acción, entendidas como procesos deliberativos y experimentales, generan evidencia y aprendizajes colectivos que deben ser asumidos como tales. Es responsabilidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa poner a disposición los medios y los soportes necesarios para que este aprendizaje colectivo (personas integrantes del think



tank) que incluye el aprendizaje institucional (con especial énfasis en equipos de la Diputación Foral de Gipuzkoa) se produzca.

#### *Apropiación colectiva y pública del conocimiento cogenerado*

El conocimiento cogenerado por los grupos de deliberación se sistematizará de forma continuada en documentos que se compartirán públicamente en la página web del think tank. Toda persona participante puede utilizar dichos documentos tanto en actividades vinculadas directamente al think tank como fuera del mismo, a condición de que se cite adecuadamente la fuente.

#### *Transparencia en la difusión y comunicación*

El think tank debe ofrecer sus resultados de manera pública y transparente con el fin de que otras personas y organizaciones no participantes directamente en el think tank, pero interesadas o concernidas por sus actividades, puedan sacar provecho y utilizar libremente sus resultados. A tal efecto, además de mantener la página web citada, la Diputación Foral de Gipuzkoa organizará acciones de difusión que faciliten el acceso público a las deliberaciones y resultados.

#### *Responsabilidad exclusiva sobre las acciones propias*

Las personas participantes en los procesos de deliberación, que son parte de los ecosistemas de las políticas, pueden utilizar el conocimiento cogenerado para la toma de decisiones y acciones en sus propias organizaciones. La responsabilidad sobre el uso que cada persona participante hace de dicho conocimiento es de dicha persona, o en la medida en que su organización lo asuma, de cada organización.

La aplicación del principio anterior al caso concreto de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que propone y lidera el think tank, implica que en los casos en los que las personas o equipos de la Diputación consideren integrar el conocimiento cogenerado en el think tank en sus procesos de decisión y en sus acciones, el resto de los participantes no asumen directamente ningún compromiso en dicho proceso de decisión o en relación con dichas acciones.

#### *Naturaleza no vinculante de las deliberaciones y propuestas*

Este principio complementa a los dos anteriores. Los aprendizajes y recomendaciones generados en el think tank no son vinculantes para las personas participantes y las organizaciones a las que pertenecen. Este principio se aplica también a la Diputación Foral de Gipuzkoa, cuyos equipos decisores valorarán en cada momento integrar o no, y en caso afirmativo, cómo integrar el conocimiento generado en sus políticas.

#### *Asunción de la diversidad de intereses*

En procesos de transformación como los que se abordan a través del think tank emergen intereses organizacionales, institucionales y sectoriales diversos. Es relevante y legítimo explicitar estos intereses y las distintas perspectivas sobre los problemas actuales y futuros del territorio. Hacerlo facilita el desarrollo de una visión sistémica del territorio y ayuda a entender la complejidad, elementos que se han considerado consustanciales al desarrollo de la gobernanza colaborativa.