



**MARCOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GOBERNANZA COLABORATIVA:  
APLICACIÓN Y EJEMPLOS EN ETORKIZUNA ERAIKIZ**

Una contribución a la reflexión en el grupo de deliberación sobre nueva  
cultura política en Etorkizuna Eraikiz Think Tank

Ainhoa Arrona

Miren Larrea

## Contenido

Introducción.....	3
1. Definir de qué hablamos cuando hablamos de gobernanza colaborativa.....	5
Experiencias prácticas en Etorkizuna Eraikiz .....	7
2. Entender los por qué-s de la gobernanza colaborativa.....	9
Experiencias prácticas en Etorkizuna Eraikiz .....	11
3. El cambio organizacional para la gobernanza colaborativa.....	12
Experiencias prácticas en Etorkizuna Eraikiz .....	15
4. Analizar y actuar sobre factores relevantes en los procesos de colaboración multiagente.....	16
Experiencias prácticas en Etorkizuna Eraikiz .....	19
5. La importancia de la metagobernanza o de la gobernanza de la gobernanza.....	22
Experiencias prácticas en Etorkizuna Eraikiz .....	24
6. La facilitación de la gobernanza colaborativa: nuevos roles, tareas y competencias.....	27
Experiencias prácticas en Etorkizuna Eraikiz .....	32
Referencias	34

## Introducción

Orkestra- Instituto Vasco de Competitividad busca impulsar una investigación que sea transformadora para que redunde en la mejora de la competitividad y el bienestar del País Vasco. En este marco, y entre otras líneas de trabajo, ha colaborado durante más de una década en acompañar a gobiernos locales y regionales en el desarrollo de sus gobernanzas colaborativas. Durante este proceso ha desarrollado tanto conocimiento metodológico, enmarcado en gran medida en la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial (IADT), como disciplinar, en el ámbito de la gobernanza colaborativa.

En el marco de su participación en Etorkizuna Eraikiz, Orkestra ha explicitado su conocimiento metodológico en varias publicaciones. Sin embargo, los conceptos y marcos sobre gobernanza colaborativa que ha utilizado para informar la reflexión han sido herramientas de trabajo que no se han recogido de forma sistemática en un documento.

Este documento, planteado para la reflexión en el marco del grupo de deliberación sobre nueva cultura política en Etorkizuna Eraikiz Think Tank, recoge dichos marcos y los complementa con ejemplos breves de cómo estos conceptos se están dando en la práctica de Etorkizuna Eraikiz.

El texto se ha organizado siguiendo las grandes preguntas que se han formulado sobre todo en tres espacios de Etorkizuna Eraikiz, el Laboratorio de Desarrollo Territorial (LabDT), el Laboratorio de Gobernanza Colaborativa y el grupo de deliberación sobre la nueva cultura política de Etorkizuna Eraikiz Think Tank. Para cada pregunta y dimensión planteada, se comparte un marco conceptual y un ejemplo.

La estructura es la misma que en el Cuaderno Orkestra “Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa” (Arrona y Larrea, 2022), que sirve de base para este documento. La diferencia entre los dos documentos es que en el cuaderno se profundiza más en la conceptualización y se plantea dicha conceptualización como una herramienta de trabajo complementaria a la investigación acción para el desarrollo territorial; en este documento, tomamos los contenidos esenciales del cuaderno, y planteamos ejemplos de Etorkizuna Eraikiz.

Las preguntas y dimensiones sobre las que se estructura el documento pueden entenderse como 6 dimensiones clave sobre las que trabajar en la construcción de una gobernanza colaborativa. Resumimos a continuación dichas dimensiones, sobre las que ahondaremos en el resto de los apartados del documento:

### *a) Definir de qué hablamos cuando hablamos de gobernanza colaborativa*

La gobernanza colaborativa es un término que puede contener múltiples realidades y visiones, tanto en la teoría como en la práctica. Es importante ser consciente de ello al inicio de cualquier proceso, dado que las personas involucradas pueden tener diferentes visiones sobre lo que es y debería ser la gobernanza.

*b) Generar una visión común sobre las razones principales para construir una gobernanza*

Son varias las razones por las que se puede iniciar un proceso de gobernanza colaborativa. Aunque existen más lógicas, estas razones suelen resumirse en una mayor democratización o eficiencia en las políticas. Es importante entender las distintas motivaciones que pudieran existir en un caso específico, ya que tiene implicaciones para las decisiones que se toman, las expectativas puestas en el proceso y para la construcción de la visión común entre los agentes participantes.

*c) El cambio organizacional para la gobernanza colaborativa*

Los procesos de gobernanza colaborativa suelen ir acompañados, a la larga, de la necesidad de transformar las organizaciones públicas que las promueven. Es decir, la construcción de una gobernanza colaborativa puede ir acompañada de un proceso de transformación de estructuras, aspectos organizativos y formas de trabajo en el sector público. Es importante poner el foco en esta dimensión y reflexionar y trabajar sobre aspectos clave de esos cambios, como cuáles deben ser las formas de abordar los problemas, la inclusión del conocimiento, o los roles de las organizaciones y las personas que las componen, en la gobernanza colaborativa.

*d) Analizar y actuar sobre factores relevantes en los procesos de gobernanza colaborativa*

Existen varios marcos que han identificado cuáles son los factores relevantes sobre los que puede resultar útil poner el foco en la construcción de una gobernanza colaborativa: i) elementos del contexto (p.ej., cómo son las relaciones de poder y las relaciones de confianza iniciales); ii) las dinámicas colaborativas, en aspectos como el compromiso, la confianza mutua, y la visión compartida; iii) las estructuras existentes para los procesos colaborativos; iv) cómo es el liderazgo o los liderazgos; y v) cuáles son los resultados y el impacto de la gobernanza, esperados y reales.

*e) La importancia de la metagobernanza o de la gobernanza de la gobernanza*

En la mayoría de los casos, los procesos de gobernanza suelen incluir varios espacios de colaboración, construyendo así una especie de sistema de gobernanza colaborativa, en el que resulta de especial la metagobernanza, o la gobernanza de la gobernanza; es decir, las herramientas que se utilizan para generar las condiciones y para facilitar los espacios y el sistema en general. Y en concreto, en relación a los diseños institucionales, es clave definir ciertos aspectos de los espacios colaborativos, tales como el grado de inclusividad, así como elementos de la relación entre los espacios, como los mecanismos de coordinación y aprendizaje entre los mismos.

*f) La facilitación de la gobernanza: nuevos roles, tareas y competencias*

Hacen falta personas que faciliten la gobernanza colaborativa, porque esta no se da de manera espontánea. Así, los políticos y los cargos técnicos de las organizaciones públicas

(además de otros agentes) deben involucrarse y liderar los procesos colaborativos, por lo que esto trae una redefinición de sus roles más tradicionales. La gobernanza requiere, personas facilitadoras, sean estas del ámbito público o de cualquier otro, como la universidad. La facilitación implica ejercer una serie de roles como la generación de una visión compartida y relaciones de confianza y la gestión del conflicto. Esos roles necesitan de unas capacidades específicas que se pueden construir, por lo que la construcción de gobernanza colaborativa se vería fortalecida si va acompañada de una estrategia de generación de capacidades para la facilitación.

Así, analizar y actuar en las seis dimensiones puede ayudar a avanzar con mayor solidez en la construcción de una gobernanza colaborativa y contribuir a una transición hacia un nuevo paradigma de gobernanza basada en la colaboración. Planteamos algunas contribuciones conceptuales y un ejemplo en cada una de ellas en las siguientes secciones.

## 1. Definir de qué hablamos cuando hablamos de gobernanza colaborativa

El término de gobernanza colaborativa puede esconder una gran complejidad y diversidad de visiones. Esto no sólo dificulta la generación de conocimiento en el ámbito académico, sino que puede resultar un reto en la construcción práctica de la gobernanza. Por eso, el hacer un ejercicio de clarificación conceptual puede ayudar en la generación de una común entre los actores participantes.

A modo muy general, podría decirse que la gobernanza colaborativa suele hacer referencia, mayoritariamente – aunque no exclusivamente- al ámbito de “la relación entre gobiernos, el público, y los stakeholders” (Bingham, 2011). Sin embargo, esta descripción puede incluir una diversidad de modos de aproximarse a la gobernanza colaborativa. Realizamos algunas aclaraciones al respecto en lo que sigue.

### ***Gobernanza vs. gobernanza colaborativa.***

En ocasiones, estos dos términos suelen utilizarse de manera intercambiable, tanto en la literatura como en la práctica. En parte, esto se debe a que el propio concepto de gobernanza también suele utilizarse de diferentes modos. Pueden distinguirse dos principales usos (Torfing y Triantafillou, 2016): i) *como concepto genérico*, haciendo alusión a los procesos en los que se negocian los objetivos de la sociedad, es decir, a los procesos de gobernar; b) *como “contraconcepto”*, haciendo referencia a determinadas formas de gobierno, que son horizontales, basadas en redes o colaborativas. Es en esta segunda acepción, precisamente, en los que se diluyen los límites entre los términos de gobernanza y gobernanza colaborativa (Gash, 2022), porque suelen utilizarse de manera equivalente.

## ***Colaboración como estrategia de resolución de problemas y colaboración como paradigma de gobierno y administración***

Una segunda distinción importante es que la gobernanza colaborativa puede ser una estrategia que se da en un ámbito y contexto específico para abordar un reto o política específica, o puede ser una estrategia más generalizada de un gobierno; es decir, el principio, filosofía o paradigma principal sobre el que aspira a articular su manera de desarrollar políticas y diseñar e implementar servicios. Sería la la diferencia entre articular un proceso de gobernanza colaborativa para el desarrollo de una política o programa concreto (ej., una política de ayuda a la pequeña empresa); o desarrollar una gobernanza colaborativa como forma de gobierno, siendo la propia gobernanza un objetivo en sí mismo.

### ***Diferentes maneras de entender la gobernanza colaborativa: quién participa, cómo y para qué.***

Por otro lado, de manera simplificada, podemos decir que las diferentes visiones sobre la gobernanza colaborativa en la literatura académica -seguramente, también en la práctica- difieren en tres dimensiones clave: quiénes participan, para qué o en qué, y cómo. Estas son, precisamente, algunas de las dimensiones sobre las que se pueden ir tomando decisiones en la propia construcción de un proceso de gobernanza colaborativa.

**Tabla 1.** Tres dimensiones clave para el diálogo en torno a las diferentes formas de entender la gobernanza colaborativa

<b>Quiénes participan</b>	<b>Para qué, en qué</b>	<b>Cómo</b>
¿Quiénes participan en nuestra forma de entender la gobernanza colaborativa? ¿Agentes públicos y privados, la sociedad organizada? ¿Participa la ciudadanía?	¿En qué o para qué se va a centrar la colaboración? ¿En la definición del problema, el diseño, y/o la implementación de las respuestas a los problemas, o la evaluación? ¿cabe alguna distinción o es una colaboración más integral de construcción de soluciones a problemas conjuntos?	¿Nos referimos a colaboración en sentido amplio, a cualquier tipo de interacción entre participantes? ¿O estamos entiendo la colaboración de una manera concreta? ¿Cómo es esa interacción? Ej: Deliberación, cooperación /coordinación/ colaboración, etc;

*Fuente: Arrona y Larrea (2022)*

En relación al quiénes, pueden encontrarse aproximaciones que sólo la entienden la gobernanza colaborativa como tal si participan algún tipo de agentes, como la ciudadanía; o si, por ejemplo, es liderada por agentes públicos; y otras formas más amplias que en las que la entienden como la colaboración entre cualquier tipo de agentes o comunidades (Batory y Svensson, 2019).

Asimismo, la colaboración puede tener diferentes objetivos cuando se da en el ámbito específico de programas y servicios públicos. En este sentido, puede articularse en torno

a diferentes tareas o “etapas” del proceso de elaboración de políticas y provisión de servicios, tales como, *co-inicio* o la identificación conjunta de políticas, servicios o reglamentación, *co-desarrollo* o la creación y organización conjunta de políticas, servicios, o reglamentación, *co-producción* o la implementación de políticas, la provisión de servicios o reglamentación; *co-evaluación* o la evaluación y monitoreo conjunto de políticas, servicios y reglamentación; o puede darse en todos ellos (Douglas et al., 2020).

Además, la gobernanza colaborativa puede incluir y dar cabida a diferentes formas de interacción entre las personas participantes. Por ejemplo, siguiendo la distinción de Sørensen, Triantafyllou y Damgaard (2015), podemos distinguir entre: (i) cooperación: el intercambio de ideas, conocimiento y know-how; (ii) coordinación: el ajuste mutuo para reducir las consecuencias no deseadas y crear sinergias; (iii) colaboración: formas de interacción institucionalizadas de largo plazo en las que los actores están comprometidos para negociar intereses divergentes y desarrollar objetivos comunes, implementarlas en la práctica y (posiblemente) compartir recursos para ello. Todos ellos pueden tener cabida en una gobernanza colaborativa entendida en sentido amplio, y por tanto, los actores pueden estar haciendo referencia a diferentes tipos de interacción al hablar de gobernanza colaborativa.

En resumen, y ante la diversidad de formas de entender la gobernanza colaborativa, incluso en la literatura especializada, es necesario realizarse preguntas como: ¿Cómo estamos entendiendo la gobernanza colaborativa y qué queremos cambiar? ¿La forma de desarrollar una estrategia u política en concreto, o en general, la forma de desarrollar las políticas de un gobierno o administración en su conjunto? ¿Quiénes participan, cómo y para qué en nuestra forma de entender la gobernanza colaborativa? ¿Cómo y en qué participación esas personas? ¿Y cómo estamos entendiendo la colaboración, cómo es esa interacción que deseamos o practicamos?

### Experiencias prácticas en Etorikizuna Eraikiz

Mediante el ejemplo que planteamos a continuación compartimos la idea de que es importante contar, en cada momento, con conceptos que ayuden a entender *qué* queremos hacer y *cómo* queremos hacerlo. Sin embargo, paradójicamente, la experiencia del LabDT nos enseña que para el desarrollo de una gobernanza colaborativa no se necesita siempre una definición de este concepto. Es decir, para llegar a lo que hoy en día se describe como una gobernanza colaborativa, se ha ido respondiendo a qué queremos cambiar y cómo, utilizando otros marcos conceptuales.

En el período 2009-2011, en el proyecto denominado Gipuzkoa Sarean, el concepto utilizado fue el de *capital social*, que se definió como la ventaja que tiene una comunidad por la calidad de las relaciones entre sus miembros. El objetivo perseguido a través de esta conceptualización era la mejora de la competitividad. A la hora de operativizar el concepto, se tomaron como punto de partida las dimensiones propuestas por Nahapiet y Ghoshal (1998) y se trabajó para entender la dimensión estructural, o el lugar que

ocupaba cada participante en la red, lo que definía su estatus y facultad para decidir en el proceso; la dimensión relacional, que subrayaba la relevancia de construir relaciones de confianza; y la dimensión cognitiva, que se interpretó como la necesidad de construir, entre todos los participantes, una visión compartida del proceso. Estos conceptos inspiraron una serie de grupos sectoriales que reflexionaron sobre el capital social en Gipuzkoa en distintas áreas temáticas (la economía y el sector productivo, la educación, la política, el asociacionismo etc.). Aunque se habló de capital social, la facultad de decidir de las personas participantes, las relaciones de confianza y la visión compartida siguen estando en el centro del debate que se está produciendo actualmente en el Think Tank 12 años más tarde.

Durante la legislatura 2011-2015 el capital social fue sustituido como concepto central por el concepto de *desarrollo territorial*. Esta vez, bajo el objetivo general de generar un nuevo modelo de relación para el desarrollo territorial, se estableció el objetivo específico de promover la colaboración entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y las once agencias de desarrollo comarcal de este territorio. Para ello, se estableció un proceso que partía de la generación de condiciones básicas en torno a la estructura, la confianza y la visión compartida (véanse las tres dimensiones del capital social presentados en el párrafo anterior), pero se añadió un paso posterior en términos de construcción de una agenda común que recogiera qué se quería hacer juntos y cómo se quería hacer. A través de esta agenda, se pretendía llegar al siguiente estadio, un nuevo modelo de relación basado en la participación. Y a través de dicha participación, se llegaría a la innovación en las formas de hacer política. Este marco para la acción se construyó sobre la experiencia práctica del diálogo entre la DFG y las agencias de desarrollo comarcal y estuvo inspirado por el concepto de desarrollo territorial. Sin embargo, la agenda compartida, la participación y la innovación en las políticas siguen siendo elementos centrales de la construcción de la gobernanza colaborativa en Etorikizuna Eraikiz hoy en día.

Durante las dos siguientes legislaturas, 2015-2019 y 2019- 2023 se ha consolidado el nuevo modelo de relación entre la DFG y las agencias de desarrollo comarcal. El objetivo en esta etapa es desarrollar, a través de la colaboración, políticas de promoción económica con mayor capacidad de llegar a la pequeña empresa. Al pasar el LabDT a ser parte de Etorikizuna Eraikiz, esta práctica se ha conceptualizado como *gobernanza colaborativa*. Sin embargo, entendemos que se trata del mismo proceso que ya se venía consolidando bajo los paraguas conceptuales del capital social y el desarrollo territorial.

Sin embargo, frente a procesos como el descrito en los párrafos anteriores, en que la gobernanza colaborativa se va desarrollando bajo el paraguas de otros conceptos, existen momentos en que la clarificación conceptual puede ayudar a la construcción del diálogo entre los actores, especialmente, cuando es la propia gobernanza colaborativa la que se convierte en concepto central de un proceso o iniciativa. Podemos ver un ejemplo de ello en los diálogos establecidos en el marco del Think Tank en torno a la



gobernanza colaborativa en el último semestre de 2022 (recogidos en Memorias de reunión 21 y 22 y documentos de trabajo 21 y 22<sup>1</sup>). Estos diálogos han puesto de manifiesto la existencia de diferentes visiones entre algunos expertos externos e integrantes de Etorkizuna Eraikiz, entre los propios integrantes del Think Tank, y en la práctica del Think Tank y de Etorkizuna Eraikiz. Por ejemplo, mientras un experto invitado entendía la gobernanza colaborativa como algo que está al servicio del desarrollo de una política en concreto (una estrategia para una política o programa concreto y un instrumento para un fin), en Etorkizuna Eraikiz se entiende la gobernanza colaborativa, y más en general, la nueva cultura política, como un medio y un objetivo, en cuanto que se visualiza como principio de gobernanza de la Diputación, y del propio territorio. La gobernanza es, de alguna manera, un fin en sí mismo. Además, también se han hecho identificado y caracterizado diferentes modelos de gobernanza colaborativa que se han desarrollado en el propio Etorkizuna Eraikiz, y es más, en el diálogo establecido en torno a estos modelos, se han hecho patentes diferentes formas de entender lo que es o no es, debe ser y no debe ser la gobernanza colaborativa, en cuanto a quién participa, quién debe liderarlo, para qué es, etc. y la necesidad de construir una visión común sobre la misma, ejercicio que se está realizando en el seno del propio Think Tank ( documentos de trabajo 21 y 22, ver nota de pie de página 1).

## 2. Entender los por qué-s de la gobernanza colaborativa

Puede haber diferentes razones que justifican una gobernanza colaborativa y, por tanto, diferentes expectativas puestas en estos procesos, por parte de los diferentes agentes y de los gobiernos que las impulsan, por lo que es importante entender esos por qué-s.

En la práctica, son muchos los beneficios que la gobernanza colaborativa o la colaboración multiactor han mostrado, tales como el aprendizaje colectivo, la mejora de la coordinación, la mejora de toma de decisiones a través de la innovación, o la profundización en la democracia a través de la participación y la deliberación (Goodin, Moran, & Rein, 2006; Innes & Booher, 2003; Sørensen & Torfing, 2021).

Sin embargo, a modo general suele justificarse la gobernanza colaborativa desde dos dimensiones principales (Peters et al., 2022): **más democracia y más eficiencia**. Se entiende la gobernanza colaborativa puede suponer profundizar en la democracia, entre otros, porque permite la participación pública en las decisiones públicas de manera más permanente y estructural que a través de la mera elección de representantes políticos. Además, -aunque este argumento no es tan generalizable- la colaboración puede ser más efectiva que una gobernanza basada en el control, entre otras razones, porque la inclusión de diferentes conocimientos, experiencias e intereses puede generar condiciones para producir y diseñar mejores soluciones.

---

<sup>1</sup> Los documentos citados están disponibles en <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizuna-eraikiz-bckp/-/nueva-cultura-politica>.

Concretando aún más, recogemos el trabajo de Ansell (2016, 2019a), quien sintetiza en tres, las diferentes lógicas en las que suelen anclarse, implícitamente o explícitamente, los argumentos de la gobernanza colaborativa:

- a) ***Gobernanza colaborativa como respuesta a la complejidad de los problemas.*** La gobernanza colaborativa es la mejor estrategia ante los retos actuales, que son complejos, multidimensionales e interdependientes, porque fomenta que se movilicen y se entremezclen diversos conocimientos, recursos y autoridad para responder a esos problemas y construir soluciones innovadoras.
- b) ***Gobernanza colaborativa como respuesta para trabajar las diferencias.*** Una segunda lógica argumenta que la gobernanza colaborativa es la estrategia a través del cual se pueden trabajar las diferencias para poder construir soluciones que reconcilien las diferencias de visiones e intereses entre actores; diferencias que son inherentes a cualquier contexto político.
- c) ***Gobernanza colaborativa como estrategia de generación de valor público.*** Una tercera imagen de gobernanza colaborativa pone el foco en el sector público y la presenta como la estrategia que añade valor, porque es capaz de movilizar y generar sinergias entre recursos, conocimientos, visiones y capacidades y de esa manera pueden mejorarse los bienes y servicios públicos.

Por otro lado, y poniendo el foco en las organizaciones públicas, la adopción de la gobernanza colaborativa como paradigma para los gobiernos y la administración pública también suele argumentarse principalmente desde razones democráticas y de eficiencia. Sin embargo, para este punto nos hacemos eco del trabajo de Ansell y Torfing (2021), quienes explican que hay cuatro grandes principales retos a los que las organizaciones públicas se enfrentan hoy en día, y que requerirían de nuevas formas de gobernanza pública por parte de los gobiernos y las administraciones<sup>2</sup>.

Los cuatro grandes retos, que sintetizamos y describimos en la Tabla 2 son: el problema democrático, el problema de los servicios, al problema de las políticas, y al problema de la comunidad (Ansell & Torfing, 2021).

Tabla 2. Problemas que llaman nuevas formas de gobernanza pública

Tipo de problema	Descripción
El problema del servicio	El sector público se encuentra ante el reto que suponen las crecientes y cada vez más diversificadas expectativas de servicio de los ciudadanos y la escasez de recursos públicos que dificulta su cumplimiento.
El problema de las políticas	Los factores políticos e institucionales impiden que los gobiernos brinden soluciones políticas sólidas a problemas sociales complejos que requieren acción política

<sup>2</sup> Los autores abogan por un tipo específico de gobernanza colaborativa, la co-creación, más enfocada en la innovación y con mayor participación de la ciudadanía. A nuestro entender, la lógica presentada es aplicable a la colaboración en general.

<b>El problema comunitario</b>	El declive del capital social y la erosión progresiva de la cohesión social y el liderazgo cívico impiden que la sociedad civil y las comunidades locales promuevan soluciones sólidas y autoorganizadas para problemas apremiantes
<b>El problema democrático</b>	El desencanto democrático, la polarización política y el desarrollo de una nueva forma de democracia de resistencia socavan las formas establecidas de democracia liberal representativa

*Fuente: Arrona y Larrea (2022), traducido y adaptado de Ansell y Torfing (2021, p.21)*

La colaboración en la gobernanza pública sería una manera de hacer frente a esos cuatro grandes retos. Fomentar la participación pública de manera estable podría ayudar a reconectar a la ciudadanía con la política. La gobernanza colaborativa, puede, asimismo, conocer mejor las necesidades de la ciudadanía y movilizar recursos para el desarrollo de políticas y servicios que se ajusten a los mismos. Además, la implicación de diversos agentes permite políticas que aborden de manera más integral los retos y problemas. Y puede fortalecer el sentido comunitario, si se involucra a la ciudadanía en la construcción de las soluciones a los problemas territoriales.

En la práctica, pueden darse una combinación de razones, en el mismo agente y en los diferentes agentes. Pero preguntarse por las motivaciones puede resultar de ayuda para entender cuál es el énfasis del problema y de la estrategia adoptada, ya que esto puede determinar la manera en que se articulan gobernanzas concretas. Para ello, podría resultar de ayuda preguntarse: ¿Por qué queremos fomentar y trabajar la gobernanza colaborativa? ¿Cuáles son las principales razones que nos están llevando a apostar por esta estrategia? ¿Y cuáles son los problemas que nos están llevando a querer insertar la lógica de la colaboración en la práctica de un gobierno y organización pública?

### Experiencias prácticas en Etorikizuna Eraikiz

Uno de los ejemplos de cómo se ha respondido a esta pregunta es el diseño e implementación en colaboración por parte de la DFG y las agencias de desarrollo comarcal de Gipuzkoa de un programa orientado a acompañar a las pequeñas empresas del territorio en sus procesos de integración de la Industria 4.0.

La razón por la que se quería trabajar a través de una gobernanza colaborativa se había planteado en los siguientes términos: “La DFG no llega a las pequeñas empresas y las pequeñas empresas no llegan a la DFG”. Con ello se había querido reflejar que muchas veces eran las mismas empresas las que accedían de forma recurrente a los programas de la Diputación, y había dificultades para abrir este espacio. Se consideraba que la colaboración de la DFG con las agencias de desarrollo comarcal podía ayudar a que hubiera más diversidad de pymes que accedían a programas del gobierno.

En el marco de la gobernanza colaborativa se diseñó una red de relaciones en la que la DFG de Gipuzkoa y las agencias de desarrollo comarcal, con la facilitación de Orkestra, co-generaron una herramienta de diagnóstico de Industria 4.0 adaptada a las pequeñas empresas. El objetivo no era utilizar esta herramienta para obtener información de las empresas y después que la DFG diseñara sus políticas. Se querían abrir canales más

estables de diálogo con las empresas a través de las agencias. Consecuentemente, las personas que contactaron a las empresas fueron técnicos/as de las agencias de desarrollo comarcal que entendían la relación con esas empresas como parte de una relación duradera entre la agencia y el tejido productivo de la comarca. Es decir, la relación de gobernanza colaborativa no se daba sólo entre la DFG y las agencias, sino también entre ésta y las empresas.

Cuando el personal técnico de la agencia empezó a abrir el diálogo personal con los representantes de cada empresa, éstas informaron de que el Gobierno Vasco estaba simultáneamente solicitando el mismo tipo de información vía entrevistas telefónicas realizadas por una consultora. El proceso de la consultora era mucho más rápido y en un momento se cuestionó la inversión en tiempo que se estaba realizando para poder entablar una relación de confianza con las empresas.

Cuando el diagnóstico estuvo terminado, sin embargo, se tomó muy rápidamente la decisión de empezar a trabajar con 40 de las empresas con las que se había hablado. Esta colaboración se canalizó a través del personal técnico de las agencias, que ya conocían a los representantes de las empresas. En uno de los talleres se señaló que el paso de diagnóstico a la acción se había producido con mayor rapidez que en otras ocasiones porque la relación personal establecida con los representantes de las empresas generaba, en el personal técnico de las agencias, presión para responderles con algún tipo de iniciativa. Esta presión no se hubiera generado si se hubiera optado por formas más “eficientes” de obtención de datos que no requirieran la construcción de relaciones de confianza.

El integrar a las empresas en el proceso, canalizando su voz a través de las agencias de desarrollo comarcal se entendió como una dimensión democratizadora del proceso, frente a la forma más eficiente de obtener información a través de encuestas telefónicas. El aprendizaje al respecto fue que la gobernanza colaborativa requiere en sus fases iniciales invertir en generación de confianza, lo que puede ser aparentemente ineficiente. Sin embargo, en el medio plazo dicha gobernanza puede marcar la diferencia, incrementando la eficiencia en el diseño e implementación de nuevas políticas.

### 3. El cambio organizacional para la gobernanza colaborativa

La apuesta por la gobernanza colaborativa tiene implicaciones para las estructuras, procesos, y formas de trabajo de las organizaciones públicas. Desde la literatura académica que pone el foco en la administración pública, la línea de trabajo denominada Nueva Gobernanza Pública ha generado un cuerpo de conocimiento en torno a esas implicaciones, y ha tratado de caracterizar cómo de ser una organización pública que se convierta en espacio para el fomento de la colaboración.

Los trabajos académicos sobre el sector público diferencian entre paradigmas principales de la administración: el paradigma tradicional de la administración clásica, el paradigma de la Nueva Gestión Pública, y el paradigma de la Nueva Gobernanza Pública (NGP). El primero es el paradigma tradicional, aquella basada en la jerarquía de las reglas. La Nueva Gestión Pública es un paradigma que tomó fuerza en la década de 1980 y que abogaba por formas de organización y trabajo basados en ideas de mercado y prácticas y lógicas provenientes del ámbito empresarial, por lo que también ha sido bastante criticado. Por último, la NGP es el paradigma basado en la colaboración.

El paradigma de la NGP sería, de alguna manera, el paradigma de administración pública que dota de estructura a las prácticas y procesos de gobernanza colaborativa. El argumento para este último paradigma suele ser el que sigue (Osborne, 2006; Torfing & Triantafyllou, 2013; Waldorff et al., 2014). Los problemas actuales, que son multidimensionales, complejos y emergentes, y se dan en contextos plurales y complejos, necesitan organizaciones que puedan articular respuestas, y desarrollar políticas y servicios que estén adecuados a esos contextos. Las organizaciones tradicionales crean estructuras muy especializadas y compartimentalizadas, por lo que no son capaces de adaptarse al cambio y abordar problemas de manera integral. Más allá de su cuestionamiento en términos más democráticos, una organización basada en lógica empresarial y tecnocrática tampoco puede ser adecuada para construir soluciones que requieren incluir las diferencias de visiones, la negociación, los conflictos. Así, y aunque en la práctica siempre se darán formas híbridas – e incluso, puede ser lo deseable – se entiende que las organizaciones deberían transitar hacia lógicas más colaborativas, hacia un paradigma de Nueva Gobernanza Pública.

Tal y como se recoge en la Tabla 3, que sintetiza las principales características de los tres paradigmas de la Administración, la Nueva Gobernanza Pública es un paradigma de administración basado en redes, en el que los políticos y las organizaciones deben encontrar las maneras de participar o articular espacios donde se dialoga y se negocian los objetivos de la sociedad. Y para ello, debe ser capaz de activar estrategias de resolución de problemas colaborativas que, asimismo, requiere un cambio de roles en todos los actores que participan en el desarrollo de políticas y servicios.

Por tanto, en un proceso de construcción de gobernanza colaborativa sería también pertinente realizarse preguntas como ¿Queremos también transformar aspectos organizaciones cuando hablamos de fomentar la gobernanza colaborativa? ¿Cuáles? ¿Cuál debería ser el objetivo de nuestro trabajo, nuestra forma de abordar los problemas y el desarrollo de las políticas, y cómo debería ser el rol de las personas de la organización en las estrategias de resolución de esos problemas? ¿Cómo abordaremos los cambios?

Tabla 3. Tres paradigmas dominantes de gobernanza en la administración pública

	Modelo clásico de la Administración Pública	Nueva Gestión Pública	Nueva Gobernanza Pública
<b>Visión del contexto, política y políticas</b>			
<b>Contexto</b>	Estable	Competitivo	En cambio constante
<b>Política y proceso de elaboración de políticas</b>	Los políticos establecen metas que son implementadas por el Ejecutivo de una manera neutral	Los políticos establecen objetivos. La implementación de políticas y la provisión de servicios es desarrollado por agencias independientes	Los objetivos son desarrollados y negociados durante los procesos de interacción. Los políticos son parte y/o facilitan esos procesos.
<b>Sistema de gobernanza y principios</b>			
<b>Sistema</b>	Burocracia	Mercado	Redes
<b>Principios</b>	Jerarquía	Competición	Colaboración
<b>Objetivos y foco de la Administración</b>			
<b>Conceptos clave</b>	Bienes públicos	Elección pública	Valor público
<b>Objetivo general</b>	Asegurar la legalidad, transparencia y equidad en el proceso de toma de decisiones y provisión de servicios	Mejorar la eficiencia a través de esfuerzos persistentes para racionalizar	Mejorar la eficiencia, calidad y capacidad para la resolución de problemas públicos a través de la colaboración y la innovación
<b>Objetivos</b>	Producción de políticas y servicios uniformes y eficientes	Mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios y las organizaciones públicas	Mejorar la coordinación interinstitucional y la calidad de la formulación de políticas y los servicios
<b>Foco</b>	Provisión y calidad de servicios públicos	Eficiencia de los servicios públicos	Resolver problemas multidimensionales
<b>Naturaleza de los problemas, y conocimiento y estrategias para lidiar con ellos</b>			
<b>Necesidades/ problemas</b>	Claros, definidos por profesionales	Expresados a través del mercado	Complejos, volátiles, propensas al riesgo
<b>Conocimiento</b>	Político, profesional	Sector privado empresarial	Múltiple: político, profesional, privado, sociedad civil.
<b>Estrategias, soluciones y técnicas principales de gestión</b>	Centrado en el estado Burocracias públicas basadas en la jerarquía, especialización y reglas explícitas. Uso de jerarquía y ordeno y mando; basado en el seguimiento de las reglas, lealtad y orientación de servicios públicos de los empleados públicos	Centrado en el Mercado y los consumidores Desregulación, competición público-privada e incentivos de rendimiento. Uso de instrumentos de negocios para mejorar la provisión de servicios públicos	Moldeado por Sociedad civil Colaboración público-privada a través de redes, partenariados y contratación relacional Uso de gestión de redes; activar actores; organizar investigación y recogida de información (investigación colectiva), explorar contenidos, organizar procesos,..
<b>Rol de actores</b>			
<b>Políticos</b>	Decisores soberanos que ejercen autoridad y producen leyes y gobiernan. Emprendedores visionarios. Jefes/líderes	Junta de directores conduciendo la Administración definiendo objetivos generales, metas y marcos de presupuestos Metagobernadores	Líderes políticos de la comunidad política que definen problemas y objetivos y desarrollan nuevas soluciones Metagobernadores, orquestando intereses
<b>Gestores públicos</b>	Implementar y refinar ideas políticas como expertos Administración de reglas y recursos mientras se enfocan en legalidad y equidad	Desarrollar, refinar, e implementar ideas del sector privado como gestores "híbridos". Gestión estratégica enfocada en inputs y outputs	Gestionar la interacción en redes y participar como expertos Líderes de la colaboración intra e interorganizacional, se enfocan en procesos y resultados
<b>Empresas y org. no gubernament.</b>	Grupos de presión influyendo en el Gobierno desde fuera	Proveedores contratados de servicios públicos	Socios en la co-creación negociada de soluciones públicas
<b>Ciudadanía</b>	Portador de derechos legales, pero sujeto a la autoridad pública Clientes – participantes en procedimientos	Clientes que hacen elecciones racionales entre proveedores de servicios. Expresan preferencias individuales en servicios públicos	Ciudadanos activos involucrados en la co-producción, co-creación y co-gobernanza de servicios públicos Co-creadores de servicios públicos

Fuente: Arrona y Larrea (2022), adaptado Hartley (2005), Klijn y Koppenjan (2016), Waldorff et al. (2014) y Torfing y Triantafyllou (2016)

## Experiencias prácticas en Etorkizuna Eraikiz

Un ejemplo que nos ayuda a ilustrar algunas respuestas a las preguntas anteriores en el marco de los proyectos de Etorkizuna Eraikiz es el del LabDT. En el momento en que se decidió desarrollar una gobernanza colaborativa entre la DFG y las agencias de desarrollo comarcal, se generaron dos tipos de espacios de colaboración. Por una parte, la Mesa Intercomarcal, con representación política y técnica tanto de la DFG como de las agencias de desarrollo comarcal. Este era el espacio en que se dialogaba sobre las necesidades del territorio, para proponer y acordar cuáles eran las líneas de trabajo que se querían priorizar para trabajar de forma colaborativa. Era un espacio para la reflexión y también para la negociación. A su vez, para poder implementar los procesos priorizados, se crearon espacios de investigación acción para facilitadores/as. Se trataba de espacios compuestos por personal técnico tanto de las agencias como de la DFG y con cierto grado de participación de responsables políticos de la DFG.

Cuando en 2017 se firmó el primer acuerdo formal que sentaba el marco para esta colaboración, se estableció un procedimiento, por el que la Mesa Intercomarcal establecería las líneas de actuación a abordar en colaboración anualmente. Ello requería que tanto la DFG como las agencias presentaran sus propuestas. Esta necesidad generó tanto entre las agencias como en la DFG la necesidad de transformar sus procedimientos internos, para llegar a la Mesa Intercomarcal con una propuesta que estuviera consensuada internamente, o, al menos, coordinada. Dentro de la DFG, se empezó a reunir lo que se denominó el grupo ampliado de gestión del laboratorio, compuesto por representantes del Gabinete del Diputado General y todas aquellas direcciones (sobre todo del Departamento de Promoción Económica, pero también del Departamento de Políticas Sociales) que fueran a participar en los procesos del LabDT. Por su parte, las agencias de desarrollo comarcal señalaron que el papel de Garapen Gipuzkoa -la parte de la asociación de agencias de desarrollo comarcal de la CAPV que reúne a las agencias de Gipuzkoa- intensificó su actividad para poder plantear en el LabDT propuestas unificadas, en vez de que cada agencia hiciera sus propios planteamientos en la Mesa Intercomarcal.

La experiencia muestra, por lo tanto, que la transformación de los modelos de gobernanza no requiere transformar exclusivamente las relaciones que las distintas organizaciones tienen hacia fuera con otros actores territoriales. Requiere también transformar los modelos internos de organización hacia formas colaborativas.

Esta lógica de transformación organizacional de la DFG se ha evidenciado también en otros ámbitos del marco más amplio de Etorkizuna Eraikiz, como recogen Barandiaran et al (próximo a publicarse). La transformación de la Diputación ha sido un ámbito concreto de trabajo que ha ido ganando fuerza ante la conciencia de que la gobernanza colaborativa no podía desarrollarse sin promover cambios en la propia Diputación. Así, primero se definió un comité interdepartamental; después, se puso en marcha la iniciativa Ekinez Ikasi para el aprendizaje mutuo entre personas de la DFG; y

posteriormente se puso en marcha un proyecto experimental enfocado en la transformación de la Diputación.

#### 4. Analizar y actuar sobre factores relevantes en los procesos de colaboración multiagente

La literatura académica ha realizado un intento especial de ofrecer marcos explicativos de los procesos de gobernanza colaborativa y desengranar factores importantes de estos procesos. Son dos los modelos que han sido especialmente relevantes: el modelo de gobernanza colaborativa de Ansell y Gash (2008) y el marco integrativo de la gobernanza colaborativa de Emerson et al. (2012). Además, el modelo de colaboración intersectorial de Bryson, Crosby y Stone, (2006; 2015) es también un marco especialmente útil para enmarcar, entender y repensar los procesos de gobernanza, especialmente aquellos que se desarrollan entre agentes.

Estos trabajos ayudan a entender cómo se dan los procesos de colaboración y cuáles son los elementos a tener en cuenta. Recogiendo la síntesis realizada por Voets et al. (2021, p.10), se pueden resumir los mensajes comunes de los tres modelos mencionados en los siguientes puntos :

- El contexto y las condiciones iniciales, como los niveles de confianza entre los agentes, las relaciones de poder, o el entorno institucional general, son un elemento clave para entender cómo se inician los procesos de gobernanza colaborativa. Puede ser necesario observar, entender y trabajar estas dimensiones para generar condiciones que puedan facilitar posteriormente el desarrollo de un proceso de colaboración.
- Hay que organizar espacios de interacción ad-hoc entre los agentes para fomentar, estructurar e institucionalizar la colaboración y hay que invertir en ello.
- Los procesos de gobernanza necesitan estrategias de gestión y roles de liderazgo facilitador activos
- Es importante atender a los riesgos, limitaciones, y tensiones que emergen en los procesos colaborativos.
- Hay que dar importancia a los procesos y a los resultados. La gestión de procesos de colaboración también tiene que poner el foco en los resultados.
- En cuanto que la gobernanza colaborativa genera nuevas dinámicas que generan nuevas legitimidades, es importante considerar cuestiones de rendición de cuentas y legitimidad democrática.
- Los componentes y factores identificados en los modelos de gobernanza colaborativa son parte de procesos interactivos y complejos, las relaciones nunca son lineales.

Por su relevancia en la literatura académica y por su relación con Etorikizuna Eraikiz, recogemos aquí brevemente dos de los principales modelos de gobernanza

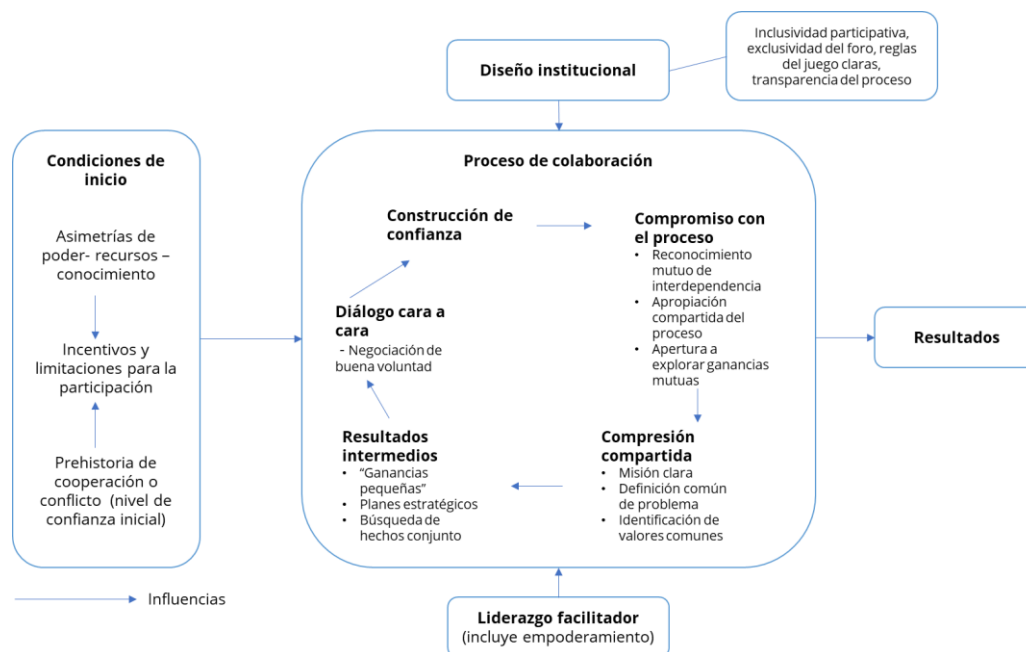


colaborativa, el de Ansell y Gash (2008) y el de Emerson et al. (2012). Para una descripción y discusión detallada de cada modelo y de los elementos que lo componen, recomendamos acudir a los trabajos originales.

Ansell y Gash (2008), quienes definen la gobernanza colaborativa como “un arreglo de gobierno en el que una o más agencias públicas se comprometen con stakeholders no-estatales en un proceso de toma de decisiones colectivo que es formal, orientado al consenso y deliberativo y que tiene como objetivo elaborar o implementar políticas públicas o gestionar programas o recursos” (p. 544, traducido) elaboraron un modelo de gobernanza colaborativa basándose en la identificación de elementos comunes a partir de la revisión de 137 casos reales. Su modelo (ver Figura 1) identifica las variables que determinan los procesos colaborativos. En concreto, identifican como relevantes:

- Los *antecedentes*, la historia previa de conflicto o cooperación de los agentes participantes, los incentivos para participar, y los desequilibrios de poder y recursos.
- El *liderazgo facilitador*, como elemento fundamental para fomentar la colaboración.
- El *diseño institucional de los espacios y procesos*, que incluye criterios de inclusividad, transparencia, claridad en las reglas de juego, y exclusividad del foro, la inexistencia de otros espacios donde se puedan resolver los problemas en cuestión.
- El *proceso colaborativo*, que se entiende como un círculo iterativo en el que es necesario trabajar en factores cruciales para la colaboración – confianza, diálogo, compromiso y visión compartida-, lo que resulta en pequeños logros que refuerzan, a su vez, esa confianza, compromiso y la comprensión compartida.
- Los *resultados*, que son el resultado de lo anterior.

Figura 1. Modelo de gobernanza colaborativa de Ansell y Gash (2008)



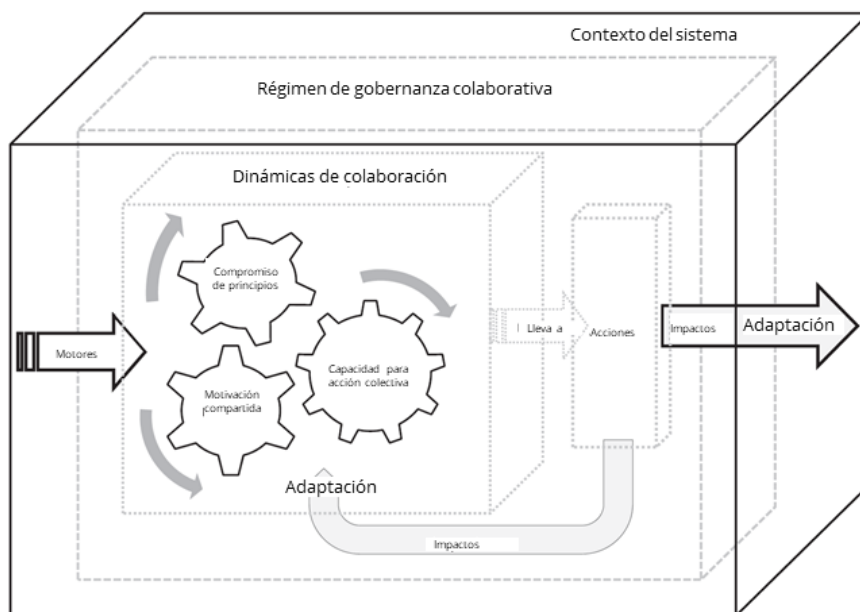
Fuente: Arrona y Larrea (2022), traducido y adaptado de Ansell y Gash (2008, p. 550)

Emerson, Nabatchi y Balogh (2012) realizaron un ejercicio similar desde una forma de entender gobernanza colaborativa más amplia. En concreto, la definen como “los procesos y estructuras de la toma de decisiones y gestión de las políticas públicas que implican a las personas de manera constructiva cruzando los límites de las agencias públicas, niveles de gobierno, y/o esferas públicas, privadas y cívicas para llevar a cabo un propósito público que no podría alcanzarse de otro modo” (Emerson et al., 2012, p.2, traducido).

Su modelo (ver Figura 2), que también proponen como un modelo de diagnóstico del que derivan una propuesta para evaluar la gobernanza colaborativa (ver Emerson & Nabatchi, 2015) se presenta como un modelo integrador que sitúa los procesos colaborativos en contextos más amplios, que influyen en la naturaleza de esos procesos, y que a la vez, son impactados por ellos. Así, las dinámicas de colaboración se sitúan en lo que los autores denominan los *regímenes de gobernanza colaborativa*. Un régimen de gobernanza colaborativa es un sistema en que el patrón predominante de decisiones es la colaboración. Las dinámicas y acciones de colaboración concretas se sitúan en estos *contextos*, pero a su vez, las acciones y dinámicas colaborativas influyen y cambian esos regímenes o sistemas. Además, estos sistemas están insertados en *contextos* específicos, con sus características políticas, socioeconómicas y medioambientales, que generan oportunidades u obstáculos para que los procesos de gobernanza colaborativa se inicien y desarrollen. Estos contextos pueden cambiar y adaptarse también por influencia de los procesos de colaboración.

Las *dinámicas de colaboración* constituyen los ámbitos de actuación donde podemos tener más capacidad de influir. Estas dinámicas, según el modelo de Emerson et al. (2012), se componen de tres elementos que interactúan: i) el *compromiso de principios*, que hace referencia al hecho de que los participantes de un proceso de colaboración sientan un propósito como propio; ii) la *motivación compartida*, que se genera a través de otros cuatro elementos que se retroalimentan: la confianza y la comprensión mutuas entre los participantes, la legitimidad interna que tiene el proceso para los participantes, y el compromiso; y iii) la *capacidad para la acción conjunta*, que lleva al desarrollo de acciones en colaboración, y que se compone de los arreglos institucionales y procedimentales, el liderazgo, el conocimiento, y los recursos. No detallamos en este documento cada uno de esos elementos, que pueden conocerse en mayor detalle en los trabajos de los autores (ver Emerson et al., 2012 y Emerson y Nabatchi, 2015).

Figura 2. El marco integrador de la gobernanza colaborativa de Emerson, Nabatchi y Balogh (2012)



Fuente: Traducido y adaptado de Emerson et al. (2012, p.6)

Los modelos de gobernanza colaborativa pueden servir de guía para, entre otros, evaluar y analizar de manera conjunta procesos de gobernanza, a partir de reflexiones guiadas por las dimensiones y elementos destacados por los modelos. Para ello, cabría realizarse preguntas como: ¿Cómo es el contexto en que se está desarrollando u queremos fomentar una experiencia de gobernanza colaborativa? ¿Hay algún elemento contextual que está dificultando la colaboración y es necesario trabajar? ¿Cómo son o queremos que sean los procesos de colaboración? ¿Cómo son o queremos que sean las estructuras de nuestros procesos? ¿Cómo es el liderazgo del proceso? ¿Estamos gestionando las tensiones y conflictos? ¿Cuáles queremos que sean o son los resultados del proceso de colaboración?

### Experiencias prácticas en Etorkizuna Eraikiz

Para reflexionar en torno a las preguntas anteriores tomamos como marco de referencia el marco de Ansell y Gash (2008), que ha inspirado algunas de las reflexiones sobre gobernanza desarrolladas en Etorkizuna Eraikiz y que ahora utilizamos para profundizar en el ejemplo planteado en la sección anterior, es decir, en cómo se ha ido construyendo una gobernanza colaborativa entre la DFG y las agencias de desarrollo comarcal en el marco del LabDT.

Los marcos conceptuales ayudan a la reflexión porque, aunque ningún marco integra todo lo que se puede tener en consideración, normalmente son marcos coherentes que

permiten generar una visión de conjunto de lo que se está analizando. En esta sección realizamos el ejercicio de describir la gobernanza colaborativa construida en términos de las cinco variables que, según estos autores, determinan los procesos colaborativos:

- a) Los *antecedentes*: la historia previa de conflicto o cooperación de los agentes participantes, los incentivos para participar, y los desequilibrios de poder y recursos existentes.

La DFG y las agencias de desarrollo comarcal de Gipuzkoa habían mantenido relaciones desde la creación de las agencias de desarrollo comarcal a finales de la década de los 80. Cuando se reflexionó sobre esta relación, emergieron varias características de la misma. Por una parte, la mayor parte de las interacciones tenían lugar entre la DFG y una agencia específica, por lo que se carecía de un espacio en que pudiesen dialogar todas las agencias y la DFG. Como resultado, había responsables de agencias que percibían que no todas las agencias tenían el mismo tipo de relación con la DFG. En cuanto a estas relaciones, en la DFG y las agencias se subrayaban aspectos distintos. Participantes del LabDT que provenían de la DFG compartieron la sensación de que las agencias estaban sobredimensionadas y no eran del todo eficientes. Sentían también que las agencias se acercaban a la DFG sobre todo como fuente de financiación. Las agencias expresaban su sensación de que la DFG las veía como agentes que podían ayudar a implementar programas ya diseñados, pero no las consideraba como potenciales colaboradores en el desarrollo de estrategias para el territorio.

- b) *El liderazgo facilitador*, como elemento fundamental para fomentar la colaboración.

Ante el diagnóstico anterior, se activaron en el proceso al menos tres tipos de liderazgo facilitador. En primer lugar, fue relevante el liderazgo que en nombre de la DFG asumió una de las direcciones del Gabinete del Diputado General. El equipo que participó por parte de esta Dirección asumió explícitamente su rol facilitador, señalando que éste era el estilo de liderazgo que por naturaleza correspondía a una Dirección que jugaba un rol transversal en la DFG. Dicha facilitación fue importante hacia el exterior, en la relación de la DFG con las agencias, pero fue también crítica hacia dentro de la DFG, buscando la colaboración, inicialmente, entre el Gabinete y el Departamento de Promoción Económica.

Un segundo liderazgo facilitador fue el que se desarrolló en el contexto de las agencias de desarrollo comarcal. El mismo se visibilizó sobre todo en la labor realizada por dos personas con responsabilidades de dirección en dos agencias y que representaban a las agencias de Gipuzkoa en los diálogos con la DFG. Gracias al estilo facilitador de este liderazgo, se fue produciendo de forma paulatina una mayor integración de los principios de la gobernanza colaborativa en la relación entre las agencias de desarrollo comarcal y la DFG. Las agencias fueron, en la medida en que se pasaba de las reflexiones a las acciones consolidando su confianza en el proceso, no sin altibajos.

Finalmente, y sobre todo al inicio del proceso de diálogo, hubo un liderazgo facilitador del equipo de investigación que se integró en el proceso para contribuir al desarrollo de esta gobernanza colaborativa a través de la investigación acción. Evidentemente, este fue un liderazgo que se desarrolló sin posiciones jerárquicas en el proceso, exclusivamente desde la confianza que los participantes, tanto de la DFG como de las agencias, depositaron en el equipo para que guiara, a través de una serie de talleres, el diálogo que permitió trasladar las ideas iniciales a un acuerdo formal de colaboración.

- c) El *diseño institucional* de los espacios y procesos, que incluye los criterios de inclusividad, la transparencia, la claridad en las reglas de juego, y la exclusividad del foro o la inexistencia de otros espacios donde poder resolver los problemas.

En la sección anterior se han presentado la Mesa Intercomarcal y los procesos de investigación acción de las personas facilitadoras como los espacios de esta gobernanza colaborativa. Se ha descrito también cómo su institucionalización se produjo a través de un acuerdo formal entre la DFG y las agencias, en 2017, que establecía las características de la gobernanza colaborativa.

- d) El *proceso colaborativo*, que se concibe como un círculo iterativo en el que hay que trabajar la confianza, el diálogo, el compromiso hacia el proceso, y la visión compartida, lo que resulta en pequeños logros que refuerzan, a su vez, esa confianza, compromiso y la comprensión compartida.

El diálogo entre la DFG y las agencias de desarrollo comarcal en torno a un nuevo modelo de relaciones para el desarrollo territorial se inició en 2013 y continúa en 2022. Se trata de un proceso de prácticamente una década en que se han vivido altibajos, pero en el que se reconocen transformaciones. Así, en uno de los eventos sobre gobernanza colaborativa organizados por Etorikizuna Eraikiz en 2022, uno de los representantes de las agencias señaló que el acuerdo firmado en 2017 había constituido, definitivamente, un antes y un después en la relación. Hasta 2017 el proceso colaborativo se tuvo su foco en generar confianza, dialogar, generar compromiso hacia el proceso y visión compartida. El proceso colaborativo estaba orientado a construir un marco propio de gobernanza colaborativa. A partir de 2017, aun asumiendo que el marco requiere ajustes continuados, el proceso colaborativo pasó a ser un proceso de diseño y ejecución de políticas a través de la gobernanza colaborativa construida.

- e) Los *resultados* a los que se llega a través de los procesos colaborativos, que son el resultado de lo anterior

Tal y como se deduce del apartado anterior, los resultados de este proceso son las políticas desarrolladas de forma colaborativa entre la DFG y las agencias de desarrollo comarcal. Éstas incluyen: programas para acompañar a las pymes del territorio en sus procesos de Industria 4.0 y digitalización; la creación de las redes comarcales y de la mesa territorial de inclusión sociolaboral en colaboración con diversos agentes del territorio; sesiones de trabajo para coordinar una respuesta rápida a las pymes al inicio

de la pandemia, revisar el ecosistema de emprendimiento para buscar la convergencia de actuaciones, establecer un modelo de transición hacia la sostenibilidad económica, social y medioambiental de las pymes; o la renovación del acuerdo marco cuatrienal que rige la relación entre la DFG y las agencias desde 2017.

## 5. La importancia de la metagobernanza o de la gobernanza de la gobernanza

Los modelos descritos en la sección anterior ya dan cuenta de un elemento que también ha resultado clave entender y trabajar en Etorikizuna Eraikiz, la metagobernanza, que, en su mínima expresión, significaría “gobernanza de la gobernanza” (Kooiman, 2003).

La metagobernanza hace referencia al rol del estado en los nuevos modos de gobernanza y a los instrumentos que utiliza en ese rol de asegurar la coordinación entre los diferentes agentes (Bevir, 2009; Torfing, 2022). En ese rol de metagobernador, el estado puede adoptar diferentes tipos instrumentos, de las que Bevir (2009) destaca:

- el *encuadre*, que consiste en establecer unas reglas del juego para que los actores actúen dentro de las mismas;
- el *relato*, que consiste en influenciar a los actores en sus modos de pensar y actuar a través de la construcción de significados, creencias e identidades.
- el *apoyo*, con el que el estado genera infraestructuras o provee de recursos para facilitar a los actores que actúen de determinada manera.

En el ámbito de los procesos de gobernanza colaborativa, la idea de la metagobernanza nos recuerda que la gobernanza necesita ser promovida, facilitada y gestionada “sin basarse demasiado en formas tradicionales de ordeno y mando” (Sørensen & Torfing, 2017a, p.5, traducido). Similar a la tipología de Bevir (2019), otra tipología de instrumentos de metagobernanza las clasifica en *hands-on* and *hand-off metagovernance* (Sørensen & Torfing, 2009; Sørensen et al., 2015), que en castellano podrían traducirse como metagobernanza activa y metagobernanza no intervencionista:

- a) La *metagobernanza activa* es aquella en la que el estado (u otro actor) tiene un rol más activo o intervencionista, y es desarrollada a través del liderazgo, la facilitación y la participación en los espacios y redes de colaboración.
- b) La *metagobernanza no intervencionista*, se da, a través de vías más indirectas, como como el encuadre político, discursivo y financiero y los diseños institucionales.

La Tabla 4 sintetiza las principales herramientas de metagobernanza activa y no intervencionista: diseño institucional, dirección de objetivos y marcos de acción, gestión de procesos y participación directa (Sørensen y Torfing, 2009, Torfing, 2022).

Tabla 4. Herramientas de metagobernanza

Herramienta	Descripción
Diseño institucional	Diseño institucional de reglas, normas y procedimientos, que determina el alcance, el carácter y la composición de las redes de gobernanza, así como el horizonte temporal para el cumplimiento de la misión y tareas.
Dirigir los objetivos y los marcos de acción	Orienta los procesos de gobernanza interactiva y facilita la fiscalización sistemática mediante la asignación de recursos, la definición de los objetivos generales, la especificación de los parámetros legales y la construcción del hilo argumental discursivo que enmarca el problema y las posibles soluciones
Gestión de procesos	Facilitar la colaboración y asegurar el progreso hacia el logro de los objetivos mediante el fortalecimiento de las relaciones de dependencia mutua, la resolución de conflictos internos y externos, la generación de confianza, el empoderamiento selectivo de actores particulares y la reducción de los costos de transacción de la creación de redes.
Participación directa	Influir la agenda, las premisas de la toma de decisiones y las soluciones negociadas a través del liderazgo, la argumentación y la construcción de coaliciones

Fuente: Arrona y Larrea (2022), traducido de Ayres (2019).

Poniendo el foco en los diseños institucionales, uno de los elementos centrales de los procesos de gobernanza colaborativa, se hace necesario tomar decisiones sobre cómo serán los espacios colaborativos, y la relación entre los espacios en un sistema más amplio. En concreto, para los espacios colaborativos destacan las siguientes decisiones propuestas por Ansell y Torfing (2021):

- *Grado de inclusividad*: ¿quién participa? Implica buscar equilibrios entre incluir a una mayor diversidad de agentes (legitimidad) o privilegiar una menor diversidad y cantidad (fortalecer alineamiento e interacción más intensa).
- *Grado de apertura o cierre de los procesos*. ¿Podrán entrar nuevos participantes (atraer nuevas visiones) o es un grupo cerrado (aprender mejor a trabajar juntos)?
- *Grado de relación o aislamiento con actividades institucionales regulares*. ¿Qué relación tendrán los espacios con las actividades institucionales regulares? ¿estarán ligados a actividades centrales del gobierno en cuestión (mayor impacto) o serán desarrollados de forma más aislada (mayor posibilidad de innovación)?
- *Espacios con un reto concreto u espacios multi-propósito*. ¿Se desarrollarán procesos para trabajar problemas concretos, o iniciativas más generales que incluyan el trabajo colaborativo para trabajar varios retos?
- *Grado de formalidad*. ¿se desarrollarán espacios formales con reglas claras (rendición de cuentas) o se fomentarán espacios de colaboración más informales (incluir actores alejados de la institucionalidad)?
- *Rendición de cuentas*. ¿Cuál será el grado de transparencia y grado de privacidad del proceso? (transparencia hacia fuera vs. privacidad deliberaciones)

Estas decisiones deben ser específicas en cada contexto. Por otro lado, en los sistemas de gobernanza que incluyen varios espacios y procesos colaborativos, algunos de esos elementos, como la rendición de cuentas o el grado de inclusividad, son elementos para

considerar en cada espacio y en el sistema en general. Pero además de ello, el diseño institucional de un sistema también debe considerar las relaciones entre los espacios, y el sistema en general. Basándonos en nuestra experiencia y aprendizajes, planteamos dos dimensiones relevantes en este ámbito:

- *Mecanismos de coordinación, búsqueda de sinergias y aprendizaje entre espacios de colaboración.* Implica analizar y diseñar cómo serán los mecanismos de coordinación, búsqueda de sinergias y de compartir aprendizajes entre los diferentes espacios colaborativos.
- *Mecanismos para la gestión y la generación de la visión compartida del sistema de colaboración.* Diseñar y trabajar los mecanismos para la generación de un marco común entre los diferentes espacios, y los espacios o mecanismos para gestionar el sistema, de modo que puedan fomentarse los mecanismos de coordinación y aprendizaje establecidos.

Tabla 5. Decisiones importantes sobre el diseño institucional de los espacios y del sistema de gobernanza colaborativa

De cada uno de los espacios colaborativos (basados en Ansell y Torfing, 2021)	Específicos del sistema de colaboración
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado de inclusividad</li> <li>• Grado de apertura o cierre de los procesos</li> <li>• Grado de relación o aislamiento con actividades institucionales regulares</li> <li>• Espacios con un reto concreto u espacios multi-propósito</li> <li>• Grado de formalidad</li> <li>• Rendición de cuentas</li> </ul>	<p>Además de los incluidos para cada uno de los espacios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de coordinación, búsqueda de sinergias, y aprendizaje entre espacios de colaboración</li> <li>• Mecanismos para la gestión</li> <li>• Mecanismos para la generación de visión compartida en el sistema</li> </ul>

Fuente: Arrona y Larrea (2022)

En resumen, en un proceso de construcción de gobernanza colaborativa conviene pensar en la metagobernanza y plantearse preguntas como: ¿Qué herramientas vamos a utilizar o estamos utilizando para la metagobernanza? ¿qué estrategias activas y estrategias no intervencionistas vamos a utilizar?

### Experiencias prácticas en Etorikizuna Eraikiz

Una experiencia práctica reseñable en relación con esas preguntas es la creación, a partir de la dinámica del Laboratorio de Desarrollo Territorial, del Laboratorio de Gobernanza. Dicho laboratorio nace con el objetivo explícito de ser una herramienta para la metagobernanza de Etorikizuna Eraikiz.

En 2021, ante la toma de conciencia de que Etorikizuna Eraikiz no respondía literalmente al modelo y dibujo que se habían diseñado en sus inicios, la Dirección de Estrategia decidió iniciar un trabajo para la redefinición de lo que se entiende como “el modelo” de Etorikizuna Eraikiz. A través de un proceso reflexión y acción basado en la IADT, un grupo conformado por representantes de la Dirección de Estrategia y un equipo de



investigación de Orkestra realizó una interpretación conjunta de cómo entendían actualmente Etorkizuna Eraikiz, y cómo debía adaptarse el modelo para adecuarse a esa nueva interpretación.

Tal y como también se recoge en Barandiaran et al. (próximo a publicación) el principal cambio residía en la lógica de todo el modelo y en cómo éste se conceptualiza. El modelo inicial se sustentaba sobre dos espacios (de escucha y experimentación) y un órgano de enlace entre ambos (la oficina de proyectos). La lógica relacional entre los espacios era como sigue: los espacios de escucha generan ideas, sobre las que la oficina de proyectos selecciona algunas para que se lleven a la experimentación en los espacios de experimentación. De éstos, se darán cambios y aprendizajes que se insertan en las políticas públicas de la Diputación.

Sin embargo, por un lado, en la práctica no fue factible que la Oficina de proyectos ejerciera el rol previsto en el diseño, en cuanto que los propios integrantes consideraban que no tenían el conocimiento y tiempo suficiente para ejercer esa función de toma de decisiones. Por otro lado, en la práctica, Etorkizuna Eraikiz desarrolló una miríada de espacios y procesos más complejo de lo inicialmente previsto, puesto que ha generado varios espacios de colaboración de diversa naturaleza, con distintos tipos de agentes, que generan asimismo sus propios ecosistemas de colaboración (como los centros de referencia), que interactúan y tienen relación entre ellos, en una lógica y relaciones que van más allá de las previstas inicialmente. Asimismo, los aprendizajes y los impactos en las políticas públicas se dan de múltiples formas, y a través de diferentes espacios.

El proceso de reflexión, que se desarrolló precisamente acompañado de los marcos conceptuales, entre otros, presentados en esta sección y en el apartado 4, permitió interpretar Etorkizuna Eraikiz como un régimen (ver Figura 2) o sistema de gobernanza colaborativo complejo que contiene múltiples procesos colaborativos, con una lógica relacional y conectividad más compleja que la inicialmente prevista, pero que también es necesario gestionar y facilitar. Ante esta realidad, el equipo acrecentó su conciencia de la importancia de gestionar toda la iniciativa de manera holística, y de la importancia de trabajar los diseños institucionales, y el liderazgo y la facilitación de todo el modelo, es decir, de la *metagobernanza*.

Los procesos colectivos de reflexión y evaluación realizados en 2021<sup>3</sup> reforzaron esta idea, ya que emergieron cuestiones como la necesidad de trabajar una visión sistémica y holística del programa, establecer sinergias y espacios de aprendizaje entre los procesos y espacios de Etorkizuna Eraikiz, o la necesidad de seguir profundizando en la gobernanza colaborativa en las mismas.

Así, además de redibujar el modelo de Etorkizuna Eraikiz de manera que reflejara esa nueva realidad que se había construido, e integrando ahora el concepto de

---

<sup>3</sup> El plenario de Loiola de noviembre 2021, el congreso de diciembre de 2021 y la evaluación cualitativa realizada por Aguirre Lehendakari Center en 2021-2022.

metagobernanza, el primer trimestre de 2022 se decidió crear el grupo denominado Laboratorio de gobernanza, cuya misión es fortalecer las formas de trabajo de gobernanza colaborativa en toda la iniciativa y fortalecer su visión sistémica y holística.

Su composición y método de trabajo responde los elementos planteados anteriormente como:(1) el “encuadre”, o el establecimiento de las reglas del juego; (2) el “relato”, que consiste en influenciar a los actores en sus modos de pensar y actuar a través de la construcción de significados, creencias e identidades, y (3) el “apoyo”, con el que el estado genera infraestructuras o provee de recursos para facilitar a los actores actuar de determinada manera (en ese caso, en colaboración).

En este sentido, el laboratorio de gobernanza cuenta con un equipo de facilitación conformado por representantes de la Dirección de y una investigadora y un equipo de trabajo conformado por representantes de la Dirección de Etorkezuna Eraikiz y otros ámbitos de esta iniciativa en que se está trabajando el desarrollo de la gobernanza colaborativa: el Departamento de Gobernanza, Arantzazulab, Etorkezuna Eraikiz Think Tank, y los centros de referencia.

En relación con el encuadre y las reglas de juego que se quieren proponer para el conjunto de Etorkezuna Eraikiz, se han adaptado la definición de gobernanza colaborativa y los seis criterios para su desarrollo que se plantearon inicialmente en el grupo de deliberación para el desarrollo de una nueva cultura política del Think Tank y se desarrollaron posteriormente por parte de Arantzazulab.

Un ejemplo del uso que se está dando a estas herramientas fue la primera sesión plenaria celebrada en octubre de 2022 por los cuatro grupos de deliberación de Etorkezuna Eraikiz Think Tank. Hasta ese momento cada grupo había trabajado siguiendo las pautas propuestas por el Equipo de Dirección que coordina el Think Tank, pero sin que los participantes de cada grupo interactuaran con los demás. El contenido de la deliberación en este encuentro fue el propio modelo de gobernanza colaborativa de cada grupo y el Think Tank en su conjunto. Para poder llevar a cabo dicha deliberación, cada grupo elaboró una descripción de su propio modelo de gobernanza colaborativa inspirada en la descripción y los seis criterios establecidos por el grupo de deliberación sobre nueva cultura política. Esto permitió avanzar en la construcción del relato de la gobernanza colaborativa en el Think Tank.

Estas herramientas son las que el Laboratorio de Gobernanza pretende utilizar en el futuro cercano con los centros de referencia, para potenciar de forma explícita la gobernanza colaborativa de estas iniciativas. Al utilizar las mismas herramientas tanto en el Think Tank como en los centros de referencia, se contribuye a la construcción de un relato compartido que explicita lo que los distintos procesos dentro de Etorkezuna Eraikiz tienen en común en relación con la gobernanza, y también las especificidades de cada uno de estos procesos.

## 6. La facilitación de la gobernanza colaborativa: nuevos roles, tareas y competencias

Ya hemos expuesto en anteriores apartados que la gobernanza colaborativa no se da espontáneamente; es necesario generar las condiciones para que emerja, y necesita de una gestión activa, más o menos intervencionista, para que se desarrolle. En este sentido, el liderazgo y la facilitación se presentan como dimensiones *sine qua non* para practicar la gobernanza colaborativa.

Bajo diferentes nombres, como *liderazgo facilitador*, *gestión de redes* o *facilitación de procesos*, los estudiosos de la gobernanza han reconocido durante mucho tiempo la relevancia de facilitar los procesos colaborativos (Ansell & Gash, 2012; Hartley, Sørensen, & Torfing, 2013; Klijn & Edelenbos, 2007; Roberts, 2000; Termeer, Dewulf, Breeman, & Stiller, 2015).

Tal y como ya hemos mencionado en el apartado 3, los paradigmas de la administración pública basados en la colaboración proponen un cambio de roles de todos los actores involucrados en los procesos de elaboración de políticas y provisión de servicios. En el ámbito público, los líderes políticos ya no serían aquellos que establecen los objetivos que después implementan los gestores. Sino que los líderes se integran y lideran los procesos de diálogo en los que se definen y redefinen los problemas y las soluciones. Sørensen y Torfing (Sørensen & Torfing, 2017b) utilizan el término de **liderazgo político interactivo** para hacer referencia al nuevo rol de los políticos electos en la gobernanza colaborativa o interactiva. Este liderazgo involucraría generar, liderar y participar en procesos y espacios de interacción y colaboración con la ciudadanía.

Asimismo, los gestores públicos adoptarían también un nuevo rol facilitador, que difiere de roles asociados a otros paradigmas de administración. En este sentido, resulta interesante el marco desarrollado por Sørensen y Bentzen (2020). Las autoras definen tres roles diferenciados que corresponden a los tres paradigmas de la administración. A estos roles se les presupone diferentes conocimientos y capacidades, y además, un valor que reside en diferentes tipos de contribuciones. Éstas están sintetizadas en la Tabla 6.

En el paradigma clásico de administración, un gestor público sería principalmente un asesor de políticas, en el que su objetivo sería proveer de conocimiento temático a los políticos para la toma de decisiones. En un paradigma de Nueva Gestión Pública, basada en lógicas empresariales, el rol de los administradores públicos sería el de gestores de políticas. Su principal labor es la de lograr que los objetivos se consiguen y se consiguen de la manera más efectiva y eficiente. En un paradigma de gestión pública basada en la colaboración, los administradores públicos ejercen una función de **facilitadores de políticas**. Su principal misión es gestionar procesos de colaboración entre actores interdependientes que trabajen juntos con sus visiones, experiencias e intereses diferentes, para lograr soluciones de políticas innovadoras.

Tabla 6. Roles paradigmáticos para los administradores públicos en la democracia interactiva

	Rol	Expertise	Valor del trabajo
Antigua Administración Pública	Asesor de políticas	Conocimiento de vanguardia y <i>knowhow</i> de políticas	Decisiones políticas correctas legalmente y científicamente
Nueva Gestión Pública	Gestor de políticas	Capacidades organizacionales y de gestión	Logro de objetivos eficiente y efectivo
Nueva Gobernanza Pública	Facilitador de políticas	Capacidad para orquestar innovación colaborativa	Colaboración, disrupción creativa y experimentación

Fuente: Arrona y Larrea (2022), traducido y adaptado de Sørensen y Bentzen (2020), traducido

Estos roles pueden convivir y conviven en una organización o incluso en la misma persona, ya que, como las propias autoras subrayan, las organizaciones suelen ser contextos multiparadigmáticos.

En todo caso, un rol facilitador requiere ejercer roles y tareas específicas, para los que, asimismo, se quieren capacidades específicas. Existen varios trabajos que tratan de identificar y caracterizar esos roles, tareas y capacidades. Algunos de ellos se pueden encontrar en el Cuaderno que sirve de base de este informe (ver Arrona y Larrea, 2022). Por su relevancia en los procesos de Etorikizuna Eraikiz, recogemos aquí el desarrollado en el marco de la investigación acción para el desarrollo territorial por Larrea y Costamagna (2017).

En el marco de la IADT, la **persona facilitadora** se define de la siguiente manera:

*Persona que, de forma individual o en el contexto de un equipo de personas facilitadoras, asume el rol de generar condiciones para que los actores del desarrollo territorial puedan reflexionar, decidir y pasar a la acción.*

Para entender la figura del facilitador, es importante la distinción entre dos roles, los actores territoriales y las personas facilitadoras, que pueden corresponder a diferentes personas, o a una misma. Los *actores territoriales* son todos aquellos actores del desarrollo territorial, aquellos que reflexionan, deciden y actúan sobre los problemas desarrollo. De sus acciones, que se llevan de manera individual y colectiva, depende la resolución de los problemas. La persona facilitadora es aquella que asume el rol de generar las condiciones para que los actores puedan reflexionar, decidir y actuar. La *persona facilitadora* también reflexiona, decide y actúa, pero sólo sobre aquellos aspectos relacionados a la facilitación (y listados en el siguiente apartado), y que están supeditados en el proceso a las decisiones y acciones propias del desarrollo territorial, a las de los actores territoriales.

Asimismo, una distinción relevante en la IADT respecto a otras aproximaciones a la facilitación es la de *facilitador como sustantivo* y *facilitador como adjetivo*. La persona que es facilitadora como sustantivo es aquella que, sin ser actor en el territorio en el que

opera, trabaja como facilitador/a, asumiendo así un rol que se le ha asignado explícitamente. Facilitador como adjetivo designa a un actor territorial que asume también la función de facilitar un proceso. Esta figura sería el *actor facilitador*, y puede ser, por ejemplo, un político facilitador, el formador facilitador, el investigador facilitador, el gestor o técnico facilitador.

La IADT considera clave contar con una estrategia de la construcción de capacidades para la facilitación, puesto que esta figura resulta esencial para la gobernanza colaborativa. Las capacidades de facilitación, individuales y colectiva, se desarrollan a través de la praxis en los propios procesos, como un proceso de aprendizaje colectivo. Sin embargo, desde la IADT también se considera necesario desarrollar, y así se ha hecho – también en el contexto de Etorikizuna Eraikiz- procesos ad-hoc de desarrollo de capacidades. Para ello, la IADT ha identificado y definido roles y capacidades de facilitación, que compartimos a continuación.

### ***Roles y capacidades de la persona facilitadora en la IADT***

La IADT ha identificado 7 roles clave de las personas facilitadoras (ver Figura 4):

1. *Crear espacios de diálogo.* Generar espacios de diálogo, contribuyendo a definir quién participa, el rol de cada participante, los objetivos del espacio y las reglas del juego. Además, anima, atrae y motiva a los actores para que participen.
2. *Construir visión compartida.* Construir, con los participantes en el proceso, un lenguaje compartido que les permita entenderse los unos a los otros y elaborar un relato del futuro para el territorio.
3. *Gestionar situaciones de conflicto.* Identificar cuáles son los conflictos (habitualmente tácitos) que están dificultando los procesos de desarrollo territorial, valorar si conviene explicitarlo, y trabajar para solucionarlo, ayudando a los actores a explicitarlo y resolverlo de manera constructiva.
4. *Construir relaciones de confianza.* Esto incluye vincular continuamente reflexión y acción para que se responda a las expectativas generadas en el diálogo con los resultados en la acción.
5. *Construir agendas compartidas.* Facilitar el consenso sobre qué es lo que se va a hacer y cómo se va a hacer y empoderar a los actores para construir soluciones. Se entiende agenda compartida como acuerdos suficientes para pasar a la acción.
6. *Conectar el territorio con las escuelas de pensamiento y los debates externos.* Enriquecer el diálogo entre los actores abriéndolo a influencias externas, para que se integren críticamente en el proceso.
7. *Conectar la teoría y la práctica, reflexión y acción para construir capacidades colectivas en el territorio.* Este rol, que sintetiza todos los anteriores, subraya la necesidad de condiciones para la praxis, es decir, de mantener viva la reflexión sobre la acción e impulsar la acción a partir de la reflexión.

---

Figura 4. Los siete roles de la persona facilitadora en la IADT



Fuente: Arrona y Larrea (2022), a partir de Costamagna y Larrea (2017)

---

Además, para ejercer los roles de la facilitación, son necesarias unas capacidades específicas. La IADT distingue entre *capacidades individuales* y *capacidades colectivas*. Las capacidades individuales corresponden a las personas. Las capacidades colectivas son resultado y medio del proceso de construcción de una gobernanza colaborativa. Son un medio porque permiten abordar los procesos de reflexión y acción para la resolución de los problemas. Son un fin porque la gobernanza colaborativa también es un medio para construir las capacidades que permitirán al territorio solucionar de forma colectiva los problemas del futuro.

Se recogen y describen en la Tabla 6 las capacidades individuales y colectivas para la facilitación propuestas en el marco de IADT y la descripción de dichas capacidades. Para mayor detalle y ejemplos recomendamos consultar los trabajos originales (Costamagna y Larrea, 2017; Larrea, 2019).

Tabla 6. Capacidades individuales y colectivas de facilitación en la IADT

	Capacidad	Descripción
<b>Capacidades individuales</b>	La capacidad de convocar	Designa la capacidad de convocar y aglutinar actores en torno a procesos. Aunque esta capacidad tenga dimensiones organizacionales, es una capacidad individual, que se construye normalmente a través de un largo proceso de aprendizaje contextual, en el que la persona facilitadora conoce los problemas de los actores y sus trayectorias, y cuenta con la confianza de éstos para abordar el tema.
	La capacidad de leer el proceso	Implica poder visualizar los vínculos entre lo que podrían parecer sucesos aislados. Requiere escuchar lo que se dice e interpretar presencias y ausencias, las cosas que se dicen y las que no, las acciones que se producen y las que no. Significa entender las relaciones entre todas ellas. La lectura del proceso no se realiza exclusivamente en retrospectiva, sino que se construye hacia el futuro. Requiere la capacidad de vislumbrar posibles caminos y plantear los que considera factibles.
<b>Capacidades colectivas</b>	La capacidad de visualizarse como sujeto-territorio	Consiste en una capacidad combina de sentido de pertenencia (identidad como territorio) y visión sistémica (entender las relaciones del territorio). Se traduce en la capacidad de gestionar el territorio como sujeto colectivo que puede decidir sobre su futuro e incidir en él.
	La capacidad de diálogo territorial	Es la capacidad colectiva de afrontar los problemas y retos del territorio de forma dialogada. Se entiende diálogo como proceso de influencia mutua y cambio, por lo que la colectiva de dialogar es la capacidad de cambiar como resultado de la interacción con los demás actores del territorio.
	La capacidad de la praxis	Es la capacidad de un colectivo de testar continuamente sus marcos teóricos o discursivos en la práctica y adecuarlos en la medida en que demuestren o no su validez para solucionar los problemas. También puede interpretarse como la capacidad de reducir la disociación entre el discurso y la práctica en los procesos desarrollo y gobernanza.
	La capacidad de la acción colectiva	Es la capacidad de que el diálogo conlleve acciones compartidas para afrontar los retos del territorio. Es la capacidad de llevar a la acción la capacidad de visualizarse como sujeto-territorio, de forma que pueda construirse el «nosotros» en la acción y no solo en la reflexión.

Fuente: Arrona y Larra (2022) a partir de Larrea (2019)

En resumen, es importante definir e identificar los roles, tareas y capacidades necesarias para la facilitación de la gobernanza y desarrollar una estrategia de fortalecimiento de capacidades para la facilitación. Para ello, puede resultar de ayuda plantearse preguntas en torno a la facilitación, los roles y las capacidades para la facilitación. ¿Cómo entendemos que debe ser y está siendo el rol de las personas de nuestras organizaciones públicas? ¿Cómo se está desarrollando la facilitación de nuestros procesos de gobernanza colaborativa? ¿Qué roles y capacidades consideramos necesarios para el

desarrollo de nuestro proceso de gobernanza colaborativa? ¿Quién ejerce o puede ejercer la facilitación y los distintos roles? ¿Cómo podemos fortalecer la capacidad de facilitación de nuestros procesos?

### Experiencias prácticas en Etorkizuna Eraikiz

Los marcos sobre facilitación presentados se han desarrollado, en gran medida, aprendiendo de la práctica de facilitación de los proyectos presentados a lo largo de este documento: el Laboratorio de Desarrollo Territorial, Etorkizuna Eraikiz Think Tank y el Laboratorio de Gobernanza.

El ejemplo práctico que compartimos en esta última sección se construye como una narrativa de cómo el concepto y marco de la facilitación han ido evolucionando a través de su aplicación en estos espacios.

En un principio, en el marco del LabDT, se partió de un marco en el que se conceptualizaba a los políticos de la DFG como actores territoriales y a las personas investigadoras de Orkestra como facilitadoras. Se trabajó bajo esta división de roles durante un tiempo, hasta que el equipo político del LabDT señaló que en el proceso había espacios de reflexión abiertos al equipo de investigación que estaban funcionando, porque las personas investigadoras las facilitaban, pero había otros espacios de decisión en que las personas investigadoras no podían estar y no estaban funcionando como debían por la ausencia de dicha facilitación. Esto llevó a la conclusión de que debía haber espacios facilitados por las personas investigadoras y espacios facilitados por los políticos y se superó así la división de roles anterior para empezar a trabajar con los conceptos de personas investigadoras facilitadoras y políticos facilitadores. Fue así como se diseñó la primera formación para personas facilitadoras en el marco del LabDT, que fue impartida por el equipo de investigación y en el que participaron dos políticos de la DFG.

A partir de ese momento, se diseñaron los procesos del LabDT definiendo siempre roles de facilitación tanto desde la política y los equipos técnicos de la DFG y la investigación. Un ejemplo de ello es el diseño de Etorkizuna Eraikiz Think Tank, en el que cada grupo de deliberación es facilitado por un equipo liderado por el/la Diputado/a responsable de las políticas más directamente afectadas por la temática abordada. Este equipo cuenta frecuentemente con un/a director /directora y un equipo técnico (proveniente de la consultoría o la investigación). Este equipo es el que facilita el proceso, es decir, genera las condiciones para que las personas participantes en el grupo de deliberación puedan reflexionar y a partir de estas reflexiones, el grupo (en relación con su propio proceso de deliberación) o el equipo político (en relación con las políticas de la DFG) puedan decidir y actuar.

La facilitación del conjunto del Think Tank se realiza a través del Equipo de Dirección, cuya labor facilita un equipo de investigación. Es decir, el equipo de investigación trabaja para generar las condiciones para que los miembros de este equipo reflexionen, decidan



y actúen. Considerando que este equipo está formado por el Director del Think Tank, su equipo de trabajo y los representantes políticos que facilitan cada grupo de deliberación, podría decirse que la facilitación en este espacio es facilitación de facilitadores, lo que en algunos casos se denomina como metafacilitación.

El Laboratorio de Gobernanza tiene un funcionamiento análogo. La mayoría de las personas que la componen tienen responsabilidades de facilitación en distintos ámbitos de Etorkezuna Eraikiz, por lo que el laboratorio se puede definir como otro espacio de metafacilitación, en este caso para toda Etorkezuna Eraikiz. Así, el Laboratorio de Gobernanza es un ejemplo de cómo la metafacilitación, o facilitación de facilitadores, puede constituirse en una herramienta de trabajo para la metagobernanza.

Por último, fuera del alcance de los ejemplos que se han utilizado en este documento, la necesidad de definir y trabajar los roles y las capacidades de facilitación está adquiriendo especial relevancia en el ámbito del trabajo enfocado en la transformación organizacional que se está desarrollando en el marco de Etorkezuna Eraikiz. Tanto en un trabajo inicial desarrollado en el marco del Think Tank de nueva cultura política, para la implantación de Aurrerabide, y en especial y posteriormente en el marco del proyecto experimental de Transformación de la DFG, se ha puesto de manifiesto la relevancia del rol de *facilitadores de políticas*, o *facilitadores* en general, de la identificación de roles y del desarrollo de capacidades para ello.

## Referencias

- Ansell, C. K. (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving. *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, 35-53.
- Ansell, C. K. (2019). Collaboration : key concepts. En A. Kekez, M. Howlett, & M. Ramesh (Eds.), *Collaboration in public service delivery. Promise and pitfalls* (pp. 20-38). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ansell, C. K., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C. K., & Gash, A. (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership. *Innovation Journal*, 17(1), 1-21.
- Ansell, C. K., & Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-creation. Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy* (E-reader v). Cambridge: Cambridge University Press.
- Arrona, A., & Larrea, M. (2022). *Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa*. Donostia - San Sebastián: Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto.
- Barandiaran, X., Zurutuza, S., Andueza, U., & Arrona, A (próximo a publicarse). The institutionalisation of Etorikizuna Eraikiz: From conceptualisation to practice, in X. Barandiaran, M.J. Canel & G. Boukaert (eds). *Building collaborative governance in times of uncertainty. Pracademic lessons from the Basque Gipuzkoa Province*, Leuven: Leuven University Press
- Batory, A., & 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.
- Bevir, M. (2009). Metagovernance. En *Key concepts in governance*. London: Sage.
- Bingham, L. B. (2011). Collaborative Governance. En M. Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance*.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). *Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed*. 75(5), 647-663.
- Costamagna, P., & Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial una aproximación desde la construcción social* (Serie Desa). Bilbao: Publicaciones Deusto.
- Douglas, S., Ansell, C. K., Parker, C. F., Sørensen, E., 'T Hart, P., & Torfing, J. (2020). Understanding Collaboration: Introducing the Collaborative Governance Case Databank. *Policy and Society*, 39(4), 495-509.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance & Management*

- Rewview*, 38(4), 717-747.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Gash, A. (2022). Collaborative governance. En C. K. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 497–509). New York, NY: Edward Elgar Publishing.
- Goodin, R. E., Moran, M., & Rein, M. (2006). The Public and Its Policies. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 3-35). New York.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: governance through dialogue. En M. A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 33-59). Cambridge: Cambridge University Press.
- Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as Network Management. En E. Sorensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 199-214). Basingstoke, UK and New York: Palgrave Macmillan UK.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in the public sector*. Oxon, UK: Routledge.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.
- Larrea, M. (2019). *Una metodología para la construcción de gobernanza cooperativa*. Donostia - San Sebastián: Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Roberts, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1-19.
- Sørensen, E., & Bentzen, T. (2020). Public administrators in interactive democracy: a multi-paradigmatic approach. *Local Government Studies*, 46(1), 139-162.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). *Making governance networks effective and democratic through metagovernance*. 87(2), 234-258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2017a). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2017b). Strengthening Interactive Political Leadership by Designing Arenas for Collaborative Policy Innovation : Theoretical reflections and empirical findings. En *International Conference on Public Policy in Singapore, June 28-30, 2017*.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). Radical and disruptive answers to downstream problems in collaborative governance ? *Public Management Review*, 23(11), 1590-1611.

- Sørensen, E., Triantafillou, P., & Damgaard, B. (2015). Governing EU employment policy: Does collaborative governance scale up? *How does Collaborative Governance Scale?*, 43(3), 331-347.
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2015). Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), 680-710.
- Torfig, J. (2022). Metagovernance. En C. Ansell & J. Torfig (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 567-579). Cheltenham, UK.
- Torfig, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25.
- Torfig, J., & Triantafillou, P. (2016). Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance? En J. Torfig & P. Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 1-32).
- Voets, J., Brandsen, T., Koliba, C., & Verschuere, B. (2021). Collaborative Governance. En *Oxford Research Encyclopedias, Politics* (pp. 1-21).
- Waldorff, S. B., Ebbesen, B. V., & Kristensen, L. S. (2014). The complexity of governance Challenges for public sector innovation. En C. K. Ansell & J. Torfig (Eds.), *Public Innovation Through Collaboration and Design*. (pp. 70-88).