ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

Avances en la construcción de una nueva cultura política en Gipuzkoa

Aprendizajes compartidos basados en la experiencia

GIPUZKOA
Ekin. Zaindu. Bizi.

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

Publicación:

Diputación Foral de Gipuzkoa
Gipuzkoa plaza s/n.
20004 Donostia

Coordinador de la publicación:

Grupo de deliberación de
Nueva Cultura Política

Diseño y maquetación:

Adaki

Depósito legal: D-28-2025
ISBN: 978-84-7907-878-2

ÍNDICE

Prólogo 5

Introducción 7

CAPÍTULO 1
Think Tank de la Nueva Cultura Política en el contexto histórico de la democracia liberal 11

CAPÍTULO 2
Apuesta política por la gobernanza colaborativa a través del proyecto Etorkizuna Eraikiz 17

CAPÍTULO 3
Naturaleza híbrida de un modelo de gobernanza colaborativa: raíces comunitarias y pragmáticas de Etorkizuna Eraikiz 31

CAPÍTULO 4
Contribución metodológica de la investigación-acción al Think Tank Etorkizuna Eraikiz 37

Introducción a los capítulos basados en casos prácticos 50

CAPÍTULO 5
El código de buena gobernanza: reglas del juego en la definición de las políticas sociales 55

CAPÍTULO 6
Gobernanza colaborativa y planteamiento comunitario: el debate de la legitimidad desde el punto de vista del laboratorio para el desarrollo territorial 69

CAPÍTULO 7
Análisis de la gobernanza de los centros de referencia y aprendizajes sobre el reparto de poder 77

CAPÍTULO 8
Nueva cultura política: interacción intergeneracional desde el punto de vista de las y los más jóvenes 87

Conclusiones y aprendizajes de cara al futuro 97

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

PRÓLOGO

EIDER MENDOZA LARRAÑAGA.

Diputado general de Gipuzkoa

La preocupación y el debate sobre la evolución de la democracia han aumentado notablemente en los últimos años hasta convertirse en uno de los temas principales de la opinión pública europea. Tenemos motivos para preocuparnos, muestra de ello es el llamativo auge de las corrientes populistas y extremas que cuestionan las bases de la propia convivencia democrática. El presente y el futuro de la democracia es uno de los desafíos nucleares de este convulso comienzo del siglo XXI. ¿Cómo garantizar el arraigo de los valores democráticos en una sociedad cada vez más individualista? ¿Cómo defender la legitimidad de las instituciones democráticas ante una ciudadanía más fragmentada y alejada que nunca? ¿Cómo evitar la expansión de los movimientos que quieren retroceder en los derechos humanos, la democracia y la cohesión social?

Las preguntas que se nos plantean en este contexto pueden ser diversas. Más aún en este 2024, en el que cada vez más a menudo escuchamos que será un año crucial para la democracia por los procesos electorales europeos y estadounidenses. Basta con prestar atención al discurso de Trump, Meloni, Abascal, Orbán, Le Pen, Milei y similares para tomar conciencia de la magnitud del malestar que generan sus ideas.

En una entrevista publicada en vísperas de las elecciones de la Unión Europea, Daniele Caramani, profesor de política comparativa de la Universidad de Zúrich, se muestra contrario a ver el posible declive de la democracia como un proceso inevitable. «Las oportunidades surgen de la acción. Se puede consolidar la democracia, no está escrito que estemos condenados a un debilitamiento inevitable», menciona el experto suizo y completa su reflexión con esta interpelación: «Debemos entender que la defensa de la democracia, del Estado de derecho y de nuestros derechos como ciudadanos libres es responsabilidad de todos y todas, no solo de las élites. Y debemos entender que esta responsabilidad requiere compromiso y tiempo».

Precisamente, Etorkizuna Eraikiz fue creado en 2016 por la Diputación Foral de Gipuzkoa con una decidida voluntad de acción para profundizar en la democracia, en un contexto internacional de fuerte desafección política. En un momento en el que el populismo radical se extendía por toda Europa, nuestro territorio apostó por una nueva cultura política basada en la colaboración. Tomó la firme decisión de ofrecer a toda la ciudadanía y a todos los agentes una vía amplia y eficaz para participar en el diseño de políticas públicas.

Desde entonces, las universidades, las instituciones públicas, los agentes sociales y las empresas de Gipuzkoa —la ciudadanía en general— han mostrado su absoluta implicación para afrontar los retos actuales y futuros del territorio, siempre desde el trabajo colectivo, la experimentación y la innovación. En este ejercicio de gobernanza colaborativa se han implicado a lo largo de todos estos años más de 1529 empresas, asociaciones, agentes de conocimiento e instituciones sociales y económicas, con un total de 69.000 personas participantes. La estrategia se ha materializado en once proyectos y estrategias de referencia (Mubil, Adinberri, Naturklima, Ziur, Arantzazulab, Badalab, 2deo, LABe, Elkar-Ekin Lanean, Quantum y Gantt) y ha servido para activar 49 proyectos experimentales, dos misiones y 150 proyectos ciudadanos, así como un potente Think Tank en el que han participado 97 personas de referencia.

Sonia Ospina, profesora especialista en políticas públicas de la Universidad de Nueva York, afirma que hemos aplicado la gobernanza policéntrica uniendo agentes, ciudadanía e instituciones. Añade que, a nivel mundial, no son muchas las experiencias como la nuestra. Y gracias a este modelo pionero en nuestro entorno, desde la colaboración conjunta

estamos afrontando retos fundamentales como el envejecimiento saludable, la inserción laboral de las personas en riesgo de exclusión, la nueva movilidad, la ciberseguridad y la revitalización del euskera.

Bajo este novedoso modelo de gobernanza, el Think Tank de Etorkizuna Eraikiz ha llevado a cabo cuatro procesos de deliberación desde 2020 hasta 2023, con el objetivo de comprender y abordar los principales retos de futuro del territorio: el trabajo del futuro, los sistemas de bienestar del futuro, la revitalización verde y el desarrollo de una nueva cultura política. El objetivo de este libro que tienes en tus manos es publicar las conclusiones trabajadas en el último grupo de deliberación. En un esfuerzo necesario y constante por impulsar la gobernanza colaborativa y la innovación política en nuestro territorio y país, se recogen reflexiones y conclusiones de gran valor. Como diputada general de Gipuzkoa quiero, a través de estas líneas, trasladar mi más sincero agradecimiento a todos los representantes públicos, expertos y agentes que con vuestra participación habéis enriquecido y alimentado este proceso.

Este esfuerzo, sin embargo, es continuo. La consolidación de la democracia es una tarea constante, también aquí.

La Comisión Europea, al recoger entre sus prioridades la necesidad de defender y desarrollar la democracia, subraya la necesidad de fomentar el «compromiso social inclusivo» y la «participación a favor de la resiliencia democrática». Considera prioritario, en este sentido, «reforzar vínculos entre las personas y las instituciones democráticas que las representan». La Comisión considera que «la creación de un espacio cívico en el que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil se comprometan y participen en la elaboración de las políticas es una garantía fundamental» para la resiliencia de nuestras democracias, para seguir profundizando en la democracia.

Esto es, en definitiva, Etorkizuna Eraikiz, un «espacio cívico» amplio e innovador para la creación y el desarrollo compartido de políticas públicas.

Gipuzkoa es un territorio de colaboración. Y, como nos demuestra la experiencia de los últimos años, cuando trasladamos esta colaboración al diseño de las políticas públicas, podemos obtener resultados importantes en el progreso social y económico. Pero no solo eso. Paralelamente a la profundización en estas dinámicas colaborativas, estamos avanzando en la defensa de la democracia, dando nuevos pasos frente al populismo y al autoritarismo como comunidades democráticas, responsables e igualitarias.

Por eso, el mundo actual, vivir en una constante transformación e incertidumbre, nos debe llevar a profundizar en las bases sobre las que se construyó Etorkizuna Eraikiz. La colaboración debe ser el germen para una colaboración aún más intensa e incluso más eficaz. Para responder a nuestros retos desde una perspectiva comunitaria; para mantener la competitividad de nuestro tejido económico y la cohesión social ante las nuevas dificultades económicas o las transformaciones sociales, tecnológicas y ambientales, y para, de este modo, seguir contribuyendo como territorio al desarrollo sostenible de nuestro país.

El compromiso de la Diputación Foral de Gipuzkoa es total en este sentido. En esta legislatura que acabamos de iniciar, vamos a dar un salto cualitativo en la gobernanza colaborativa, reforzando este amplio y compartido «espacio cívico» colaborativo abierto por Etorkizuna Eraikiz. Y para ello, sin duda, tienen gran valor todas las reflexiones y conclusiones recogidas en este libro, así como las que se adopten en los nuevos procesos deliberativos que se vayan produciendo en el futuro.

Estoy convencida de que, en los próximos años, vamos a reforzar en Gipuzkoa las prácticas y los comportamientos relacionados con la gobernanza colaborativa y la innovación política. De forma colaborativa, con la aportación de todos los agentes y personas que formamos parte de la comunidad. Siendo conscientes de nuestra contribución a la defensa y el fortalecimiento de la democracia. Con la ilusión y alegría por cumplir un objetivo compartido: seguir construyendo Gipuzkoa como una comunidad responsable, igualitaria, equilibrada y justa, con una economía competitiva, innovadora y sostenible que preserve el pleno bienestar de todas las personas y que genere oportunidades para el desarrollo de proyectos de futuro con integridad y sentido.

Eider Mendoza

INTRODUCCIÓN

El objetivo del Think Tank de Etorkizuna Eraikiz consiste en comprender y abordar los retos del futuro a través de la deliberación, con el fin de darles respuesta mediante políticas públicas basadas en la gobernanza colaborativa. Con ese objetivo, el Think Tank estructuró su actividad en torno a cuatro grupos de deliberación entre 2020 y 2023. Tres de esos grupos se centraron en el trabajo del futuro, los sistemas de bienestar del futuro y la recuperación verde. Las y los autores de este libro, junto con otros participantes, deliberamos acerca del desarrollo de una nueva cultura política en Gipuzkoa, siempre teniendo en cuenta la importancia que la gobernanza colaborativa tiene en ese ámbito.

El grupo estuvo formado por representantes de la Diputación, dos representantes de centros de referencia de Etorkizuna Eraikiz, una persona representante de las agencias de desarrollo de Gipuzkoa y varios miembros de centros de investigación del ámbito universitario. Podría decirse que el trabajo ha consistido en un proceso de diálogo entre actores que se dedican al desarrollo de políticas públicas y al sistema de generación de conocimiento en Gipuzkoa, con posicionamientos diversos de los miembros del grupo en ese marco de relaciones. Algunos han abordado la deliberación desde la responsabilidad política; otros, desde la generación de conocimiento, y muchos otros, desde espacios híbridos entre esas dos posturas.

Los primeros resultados de nuestro trabajo se publicaron en 2022 bajo el título *Construcción de una nueva cultura política en Gipuzkoa. Conceptos, metodología y experiencias*. Escribimos aquel libro tras un primer año de andadura y es evidente que cada uno de nosotros lo escribió, en gran medida al menos, todavía desde su propia perspectiva. Este libro que tienes entre las manos se ha escrito a lo largo de 2023 y se ha publicado en 2024. Su característica principal reside en que es el resultado del proceso de cocreación llevado a cabo en el seno del Think Tank. La autoría de los capítulos es más colectiva que en el libro anterior, no solo porque se han formado grupos más diversos para la redacción, sino, sobre todo, porque el conocimiento que se ha recogido en el libro ha tenido un nivel de cocreación muy superior. Lo que aquí se ha plasmado sigue siendo el punto de vista de las y los autores de cada capítulo y no se puede afirmar que se trate del punto de vista del conjunto del grupo. Sin embargo, lo que cada autor o autora comparte en cada capítulo se basa, a menudo, en debates que han tenido lugar en el grupo, por lo que las referencias a memorias y documentos de trabajo que reflejan ese debate son mucho más frecuentes y significativas que en el libro anterior. Por lo tanto, podría decirse que se trata de algo más que de la suma de las voces de las y los autores, y que, dentro de esa diversidad, se ha dado un paso más en la construcción de consensos básicos. Esos consensos se han materializado, sobre todo, en las definiciones, los criterios y las tipologías que hemos creado de manera conjunta en torno a la gobernanza colaborativa, y ya han surtido efecto en diversos ámbitos de Etorkizuna Eraikiz como, por ejemplo, el propio Think Tank, varios centros de referencia y el Laboratorio de Gobernanza.

En lo que respecta a la estructura, este segundo libro es similar al primero. A continuación de este prólogo, se divide en tres partes principales. La primera parte aborda temas relacionados con la democracia, la cultura política y la gobernanza colaborativa, pero está mucho más basada en la experiencia que las y los autores han tenido en Etorkizuna Eraikiz que el libro anterior. En concreto, tras la introducción que Mikel Gaztañaga ha escrito sobre la crisis de la democracia, Xabier Barandiaran y Ion Muñoa explican los motivos y las razones políticas del proyecto Etorkizuna Eraikiz, poniendo sobre la mesa su perspectiva política de base. Sitúan la apuesta de la Diputación Foral de Gipuzkoa por la gobernanza colaborativa en el marco de la crisis de las democracias liberales que explica Gaztañaga, pero van un paso más allá y vinculan esa apuesta también con los valores comunitarios que se han desarrollado históricamente en Gipuzkoa. Si el libro tiene un hilo conductor, ese es sin duda el debate en torno a la naturaleza comunitaria de la gobernanza colaborativa. Ese debate se presenta de forma conceptual y como apuesta política en la primera parte del libro y, a continuación, se problematiza en los capítulos dedicados a analizar la práctica. El tercer capítulo de esa primera parte corresponde a Julen Cocho, quien llega a la naturaleza comunitaria de Etorkizuna Eraikiz que ponen sobre la mesa Barandiaran y Muñoa, pero no por la vía de la apuesta política, sino a través del debate en el seno del grupo de deliberación del Think Tank. De esa forma, Cocho lleva un paso más allá la aportación del grupo de deliberación e introduce nuevos marcos conceptuales para interpretar la trayectoria del grupo y argumentar que Etorkizuna Eraikiz cuenta con raíces comunitarias y pragmáticas.

A pesar de que el capítulo siguiente se sitúa en la parte metodológica, también guarda relación con la anterior. Así, Andoni Eizagirre escribe sobre la metodología de investigación-acción utilizada para la deliberación del

Think Tank y hace referencia a la naturaleza comunitaria y pragmatista de Etorkizuna Eraikiz mencionada en la sección anterior. Una de las aportaciones más destacables del capítulo metodológico de Eizagirre consiste en quién lo ha escrito. En la mayoría de los procesos de investigación-acción, las personas encargadas de describir la metodología suelen ser aquellas que han propuesto y facilitado esa metodología. En este caso, sin embargo, es uno de los participantes quien escribe sobre ella, en base a esa experiencia de participación. Eizagirre es investigador, por lo que explicita con una gran capacidad de reflexión las similitudes y diferencias entre la investigación-acción y otras metodologías de investigación imperantes en la universidad. La suya no es una trayectoria teórica, sino experiencial, y la aportación que realiza desde ahí supone un tesoro, tanto para la investigación-acción como para cualquier persona que, sin ser investigador en la acción, tenga curiosidad acerca de esta forma de trabajar.

Al igual que en el libro anterior, la tercera parte recoge prácticas concretas, aunque con diferencias notables. En aquella ocasión, cada práctica estaba vinculada a la experiencia de un participante. Aquí, el objetivo de las experiencias prácticas es seguir profundizando en las múltiples aportaciones conceptuales que el grupo ya ha acordado. Para ello, Miren Larrea ha escrito una introducción a esa parte, donde se describen algunas de las aportaciones que el grupo de deliberación ha realizado en los últimos años sobre la gobernanza colaborativa. Larrea destaca cinco aportaciones principales, una de las cuales consiste en la primera relación de los modos de gobernanza colaborativa que se han visto en la práctica de Etorkizuna Eraikiz. El debate en torno a esos modos sigue abierto, pero, gracias a la definición de los Modos 1, 2 y 3 de gobernanza colaborativa, el grupo ha conseguido plasmar el reconocimiento de la gobernanza colaborativa híbrida de Etorkizuna Eraikiz. La comprensión de esas tipologías puede contribuir a la gestión de la gobernanza, puesto que cada uno de los modos surge en condiciones distintas y requiere de recursos y formas de trabajar distintas para poder desarrollarse. Estos son los tres modos que se han definido:

a] Una gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del Gobierno (Modo 1).

b] Una gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo de todos los actores participantes (Modo 2).

c] Una gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del territorio o comunidad (Modo 3).

Habida cuenta de las causas que desgranamos en los párrafos siguientes, podemos decir que el mayor debate que ha surgido se ha centrado en la cuestión de la legitimidad. Así, el Modo 1 no presenta ninguna duda en torno a la legitimidad, el Modo 2 sí ha suscitado dudas, pero han sido más fáciles de resolver, y el Modo 3 es el que ha generado dudas más frecuentes y complicadas de resolver. No obstante, resulta llamativo que el Modo 3 sea precisamente el más vinculado a la reflexión sobre la naturaleza comunitaria que se menciona en los capítulos anteriores. Es por ello por lo que nos ha parecido interesante seguir profundizando en ese aspecto.

En el primer capítulo de esa parte, Ainhoa Arrona, Javier Castro y Fernando Tapia han analizado la gobernanza del grupo de deliberación Futuros del Estado del Bienestar, argumentando que se trata de una gobernanza de Modo 1. Para ello, se han centrado en un proceso concreto para la reflexión, según el cual, después de que los participantes de ese grupo de deliberación solicitasen un código ético, dicho código se desarrolló para la totalidad del Think Tank. Allí se especificaba que los participantes en la deliberación no tenían responsabilidad alguna sobre las decisiones que después pudiese adoptar la Diputación. Eso supuso dejar el objetivo de la capacidad de decisión compartida fuera del modelo de gobernanza que se estaba desarrollando, al menos por el momento. Partiendo de esa experiencia, el capítulo presenta enseñanzas interesantes sobre las dudas, tensiones, dilemas y contradicciones que surgen en procesos participativos, así como sobre la manera de superar esos contratiempos sin poner en riesgo la viabilidad del proceso.

El segundo caso práctico lo han redactado Asier Lakidain, Miren Larrea e Itziar Salaberria y se centra en el modelo de gobernanza del Laboratorio de Desarrollo Territorial, que clasifican como de Modo 2. El argumento principal de las y los autores consiste en que la Diputación Foral de Gipuzkoa puede tener un liderazgo considerable en la gobernanza del laboratorio, pero el modelo no se centra solo en la capacidad de decisión de la Diputación, sino en la de todos los participantes. En ese laboratorio, cada actor toma sus decisiones libremente, pero esas decisiones se toman de forma complementaria mediante un proceso de diálogo, en aras de un objetivo común. Las y los autores argumentan que el debate de la legitimidad del Modo 2 quedó zanjado, dado que la Diputación no cede su capacidad de decisión.

Por último, la reflexión relativa al Modo 3 ha corrido a cargo de Naiara Goia, partiendo de la base de los centros de referencia de Etorkizuna Eraikiz y, sobre todo, de la experiencia de Arantzazulab. Goia menciona que este modo exige interpretar el territorio/comunidad como sujeto colectivo, como si fuera algo más que la mera suma de actores del territorio. Así, además de la influencia mutua en las decisiones de cada actor del territorio, se genera un espacio colectivo para la toma de decisiones que cuenta con los recursos, las estrategias y los liderazgos propios del territorio o de la comunidad (y no solo del Gobierno). En consecuencia, el Gobierno vincula algunas de las decisiones relativas a su agenda política a una agenda pública compartida en la que no tiene capacidad de decisión. Este último modo ha sido el más cuestionado y el que más dudas ha suscitado en el grupo, pero, tal y como hemos dicho, también el que más se ajusta al debate de la naturaleza comunitaria.

Después del análisis de los modos de gobernanza, y para cerrar el libro, hemos recogido dos aportaciones de cara al futuro. Mikel Irizar, Mikel Gaztañaga, Julen Cocho, Asier Lakidain y Eva Sánchez han abordado juntos la interacción intergeneracional en el seno de la gobernanza colaborativa. Han realizado un esfuerzo especial para que la visión de las personas más jóvenes del grupo de deliberación tuviese su lugar, no solo en este libro, sino también en la trayectoria futura de Etorkizuna Eraikiz. Además de ayudar a entender cómo han vivido las y los participantes más jóvenes el proceso de deliberación, el capítulo también recoge propuestas concretas de cara al futuro.

La segunda mirada hacia el futuro viene de la mano de Sebas Zurutuza y Olatz Errazkin. Este libro no tendría sentido si no constituyese un intento de contribuir al camino futuro del Think Tank y de Etorkizuna Eraikiz. Por ello, y con la vista puesta en la nueva legislatura que comienza en el momento de publicación de este libro, Zurutuza y Errazkin se han encargado de redactar una reflexión que engloba todos los capítulos anteriores, uniendo lo que allí se ha dicho con los retos que afrontan en su día a día.

Grupo de deliberación Nueva Cultura Política
En Donostia-San Sebastián, a 6 de febrero de 2024

CAPÍTULO 1

THINK TANK DE LA NUEVA CULTURA POLÍTICA EN EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

CAPÍTULO 1

Think Tank de la Nueva Cultura Política en el contexto histórico de la democracia liberal

MIKEL GAZTAÑAGA

INTRODUCCIÓN

Gipuzkoa, al igual que la mayoría de los territorios de Occidente, está inmersa en una transformación demográfica, social, económica y tecnológica profunda. Para poder responder adecuadamente a ese contexto de transformación, en una democracia sana, es imprescindible contar con una ciudadanía libre y responsable. Sin embargo, la democracia liberal no atraviesa su mejor momento. Imperan la falta de confianza hacia las instituciones, la desafección y las posturas populistas. La situación parece, a menudo, crítica y el pesimismo se impone.

No obstante, la democracia, a diferencia de muchos otros regímenes políticos, vive en crisis (Innerarity, 2019). Siempre hay algo que cambiar, profundizar, arreglar o mejorar. Hoy en día, existen múltiples elementos para repensar los sistemas democráticos de Occidente, entre los que se incluye Gipuzkoa. La soberanía en tiempos de globalización, la dialéctica entre derechos y responsabilidades o el diálogo intergeneracional son solo algunos ejemplos. Tomando esos retos e inquietudes como eje, el Think Tank de la Nueva Cultura Política lleva ya tres años trabajando. Así, ha conseguido aportar una respuesta propia a la crisis de la democracia liberal, que se analizará en más detalle en los próximos capítulos. A pesar de ello, teniendo en cuenta que la democracia liberal cuenta con una larga historia, creemos que es importante que el grupo de Nueva Cultura Política sitúe en el contexto histórico los retos y las inquietudes a los que se quiere enfrentar.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

La democracia es una forma de gobierno basada en la premisa de que el poder reside en el pueblo, aunque el entendimiento del pueblo y del poder ha cambiado mucho a lo largo de la historia (Keane, 2022). Dejando a un lado las diferencias, en la mayoría de los casos el concepto de pueblo no ha estado vinculado a todas las personas. Es decir, los ciudadanos, en los distintos modelos de democracia, han sido pocos: hombres, personas situadas por encima de una determinada renta, personas con propiedades, blancos, no esclavos, etc. Es por ello por lo que podemos afirmar que eso que entendemos por democracia, o la forma moderna de la democracia liberal, comenzó a consolidarse a principios del siglo XX, hasta que, después de la Segunda Guerra Mundial, se impuso de forma generalizada en Occidente. Por eso resulta fundamental conocer el contexto en el que surgió esa forma moderna de democracia liberal, analizar en qué circunstancias se basó y comprender su evolución.

Por un lado, en Europa, la democracia liberal tuvo que hacer frente al contexto de posguerra de la Segunda Guerra Mundial; es decir, a las necesidades y ambiciones de unos países que llevaban treinta años sumidos en tensiones sociales profundas, revoluciones, contrarrevoluciones, ideologías totalitarias, guerras civiles y guerras enormes (Traverso, 2009). Del mismo modo, la Guerra Fría, que supuso un choque entre dos modelos de sociedad, aumentó más si cabe la necesidad de reforzar la democracia en las sociedades de Occidente. De hecho, la democracia liberal tuvo que competir contra los regímenes socialistas. Además de ese contexto político o geopolítico, también hubo otras circunstancias que posibilitaron el desarrollo de la democracia: la existencia de múltiples grupos que habían luchado contra el totalitarismo, la etapa fordista de la economía,

una actividad política basada en partidos de masas, la existencia de diversos mediadores (sindicatos de masas, Iglesia, sociedad civil o familia tradicional), sistemas de información basados en la televisión o la radio, etc. El modelo democrático en el que vivimos se construyó sobre esas circunstancias (Hobsbawm, 1998).

No obstante, para finales de la década de los sesenta, el contexto histórico y algunas de las circunstancias básicas que habían posibilitado la democracia fueron desapareciendo y aquel modelo inicial se tensionó mucho. Por un lado, muchas estructuras sociales, formas de autoridad y figuras mediadoras empezaron a entrar en crisis a medida que la generación del *baby boom* fue envejeciendo: la familia patriarcal, el rol de la mujer en la sociedad, muchas costumbres y tradiciones, la Iglesia o los partidos de masas, entre otros. Además, a partir de la década de los setenta, los países democráticos tuvieron que enfrentarse a la crisis de la energía y el fordismo (Bartel, 2022). A partir de entonces, la forma de relacionarse con el mundo laboral y las condiciones laborales comenzaron a cambiar de forma radical. La sociedad se volvió más consumista, más individualista y libre, a medida que fue olvidando los tiempos difíciles de las décadas de los años treinta y cuarenta.

Es por ello por lo que, a pesar de tratarse del mismo modelo de democracia desde el punto de vista teórico, a partir de las décadas de los ochenta y noventa se fue imponiendo un modelo de democracia mucho más liberal, centrado en el mercado e individual. Las expectativas más liberales de la clase media ocuparon el lugar de los miedos y las aspiraciones colectivas: ser libre, divertirse, consumir, viajar, enriquecerse o disfrutar del tiempo libre, además del trabajo. Aunque la democracia liberal tuviese muchos errores de base, en la década de los noventa el contexto histórico postergó todos los diagnósticos. Fueron los años dorados de la democracia liberal: la democracia occidental ganó la Guerra Fría. Surgieron numerosas tesis que enfatizaron el fin de la historia y la fuerza histórica del liberalismo (Fukuyama, 2020). El *zeitgeist* de la época decía que la democracia se extendería a todo el mundo y que no había nada de lo que preocuparse.

LA POLICRISIS DE LA DEMOCRACIA LIBERAL EN EL SIGLO XXI

Sin embargo, bajo todas esas celebraciones y tesis optimistas, ya habían comenzado a surgir los cambios profundos que sacudirían la democracia en la primera década del siglo XXI. En el ámbito económico, a causa de la internacionalización de las cadenas de suministro, mucha gente perdió su trabajo, al tiempo que las grandes empresas y las firmas transnacionales iban ganando terreno. La globalización limitó las competencias de los Estados nación y tuvo un impacto profundo en los conceptos de soberanía y ciudadanía. De hecho, muchas empresas comenzaron a dar órdenes a Gobiernos elegidos por la ciudadanía.

Asimismo, la aparición y generalización de las nuevas tecnologías trajo consigo un cambio en la forma de trabajar y relacionarse. Por si eso fuera poco, el modelo económico vigente desde la década de los noventa —especulación financiera, hipotecas *subprime*, crecimiento basado en el ladrillo, etc.— saltó por los aires con la crisis financiera de 2008. Muchas personas se encontraron con dificultades para pagar la hipoteca, la universidad de sus hijos/as o incluso productos básicos del día a día. Y en el momento más crudo de la crisis, la corrupción cometida por muchos políticos quedó al descubierto. Todos esos factores hicieron que la desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos y el sistema democrático se propagase. La sociedad empezó a hablar del *establishment*, del 1 % o de la casta.

En ese contexto de crisis económica, además, del mismo modo que muchas personas del sur de Europa se fueron a otros países en busca de trabajo, muchas personas del tercer mundo han llegado a Occidente, también con el objetivo de empezar una vida nueva. Esos movimientos demográficos han generado una sociedad más plural. Las sociedades de Occidente han ido integrando cada vez más lenguas, razas, religiones, creencias o tipos de comida. Esa pluralidad de la cosmovisión y la diversidad de la sociedad han traído tensiones y miedos a los Estados nación basados en la homogeneidad.

Del mismo modo, por si todos esos elementos fueran pocos para tensar las democracias liberales basadas en Estados nación, el cambio climático derivado de 250 años de sociedad industrial ha traído consigo efectos cada vez más peligrosos. A diferencia del pasado, nos hemos dado cuenta de que el planeta también tiene límites. Además, esos efectos no entienden de fronteras entre Estados o territorios, puesto que son fenómenos

globales. En consecuencia, la respuesta a esa crisis también debería ser global. No obstante, establecer una gobernanza global basada en la democracia también representa un desafío (Innerarity y Solana, 2011).

Por lo tanto, podemos decir que lo que hemos vivido en esta última década es una combinación de muchas crisis, una policrisis. Este contexto de crisis ha tensado mucho la democracia liberal. La clase media que constituye el eje de la democracia liberal se ha empobrecido; la democracia basada en el Estado nación no es suficiente para hacer frente a los desafíos globales; muchos partidos tradicionales tienen dificultades para llegar a la ciudadanía; las élites se ven con desconfianza y el populismo ha experimentado un auge considerable; existe una gran desafección política y los sistemas democráticos han perdido legitimidad (Levitsky y Ziblatt, 2019). La situación, sin lugar a dudas, es difícil y compleja.

REVITALIZAR LA DEMOCRACIA, SÍ. PERO ¿CÓMO?

Teniendo en cuenta todo lo anterior, muchos argumentan que es necesario revitalizar la democracia o construir una nueva cultura política. Pero ¿cómo? Muchas de las claves que hicieron posible la democracia tras la guerra ya no existen: una vida política basada en partidos de masas, actores-mediadores fuertes y con autoridad, el recuerdo del totalitarismo y de la guerra, el modelo fordista de la economía, la Guerra Fría o la fuerza de los Estados nación. Las premisas del modelo de democracia más liberal de la década de los noventa —ciudadanía consumista, globalización sin fin, responsabilidad limitada o inexistencia de la sociedad— también están en crisis desde la crisis financiera de 2008. Por no mencionar que ese modelo presenta dificultades para hacer frente a los grandes retos de la actualidad.

La soberanía, la participación política y la concepción del poder se han transformado con la llegada de las nuevas tecnologías, la globalización y los cambios demográficos y sociales profundos. Por lo tanto, es evidente que la fórmula para reforzar la democracia liberal no puede ser resucitar los mismos modelos previos de democracia. La sociedad y el mundo han cambiado demasiado para eso. No obstante, tampoco hay ningún otro modelo nuevo. En ese sentido, resulta necesario repensar la democracia y la cultura política. Pero ¿quién debe repensarlas? ¿La ciudadanía o los actores sociales? ¿La academia? ¿La clase política? ¿Y cómo deben repensarse? ¿Creando teorías nuevas? ¿Respondiendo a situaciones, necesidades y dificultades concretas? ¿Y dónde deben repensarse? ¿En las universidades? ¿En el seno del Gobierno? ¿En las plazas de los pueblos?

CONTRIBUCIÓN DEL THINK TANK DE LA NUEVA CULTURA POLÍTICA

El Think Tank de la Nueva Cultura Política, aunque de un modo imperfecto, ha tratado de aunar todos esos elementos de forma sistémica. Por un lado, ha reunido para trabajar juntos a distintos actores que pueden ser relevantes en ese esfuerzo por revitalizar la democracia en el territorio: representantes políticos de distinto nivel, personal de la Administración pública, actores sociales, representantes académicos de distintas universidades, etc. Por otro lado, también ha tratado de establecer un diálogo entre reflexión y acción. No en vano creemos que, para revitalizar la democracia, además de teorías nuevas y reflexiones profundas, es necesario empaparse de la realidad, extraer aprendizajes de ella y tratar de actuar sobre ella. Por último, el Think Tank también se ha esforzado por unir distintos niveles de influencia en el territorio: Gobierno y Administración pública, las entidades que representan quienes conforman el grupo y las y los propios miembros del grupo.

A lo largo de estos tres años y después de organizar decenas de sesiones, acciones, evaluaciones, contrastes y reuniones, el grupo Nueva Cultura Política ha conseguido resultados, aprendizajes y avances. Algunos de ellos resultan evidentes, pero otros han quedado más ocultos tras la costumbre y la rutina. No obstante, en líneas generales, en lugar de encontrar respuestas claras, nítidas y definitivas, el grupo se ha topado con dificultades, desafíos y éxitos moderados. Repensar, enriquecer y consolidar la democracia no es en absoluto una tarea fácil. Al hablar de teorías nuevas o tratar de acordar acciones concretas, siempre surgen distintas ideas, cosmovisiones y prioridades. Es inevitable caer en contradicciones, tensiones, malentendidos y puntos de vista divergentes. Nunca ha existido una receta sencilla para reforzar o revitalizar la democracia, y en la sociedad digital, plural, globalizada y atomizada en la que vivimos, menos aún.

REFERENCIAS

Bartel, F. (2022). The triumph of broken promises: The end of the Cold War and the rise of neoliberalism. Harvard University Press.

Fukuyama, F. (2020). The End of History and the Last Man. Penguin Books.

Hobsbawm, E. J. (1998). Historia del siglo XX. Crítica.

Innerarity, D. (2019). Una teoría de la democracia compleja. Galaxia Gutenberg.

Innerarity, D., y Solana, J. (eds.). (2011). La humanidad amenazada: Gobernar los riesgos globales. Paidós.

Keane, J. (2022). The shortest history of democracy. The Experiment.

Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2019). How democracies die. What History Reveals About Our Future. Penguin Books.

Traverso, E. (2009). A sangre y fuego. De la guerra civil europea, 1914-1945. Publicacions de la Universitat de València.

CAPÍTULO 2

APUESTA POLÍTICA POR LA GOBERNANZA COLABORATIVA A TRAVÉS DEL PROYECTO ETORKIZUNA ERAIKIZ

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

CAPÍTULO 2

Apuesta política por la gobernanza colaborativa a través del proyecto Etorkizuna Eraikiz

XABIER BARANDIARAN
ION MUÑOA

INTRODUCCIÓN

El objetivo del trabajo que presentamos a continuación es explicar las razones políticas del proyecto Etorkizuna Eraikiz que la Diputación Foral de Gipuzkoa puso en marcha en el año 2016. ¿Por qué se puso en marcha Etorkizuna Eraikiz? ¿Cuál es la visión política subyacente a esa decisión? La apuesta de la Diputación Foral de Gipuzkoa por la gobernanza colaborativa no puede entenderse sin conocer la adhesión a los valores comunitarios desarrollado históricamente en Euskadi (especialmente en Gipuzkoa) y tampoco sin comprender el contexto de transformación que atraviesa la democracia liberal en la actualidad.

En los últimos años se ha hablado mucho de la gobernanza colaborativa como modelo de gestión o como herramienta para aumentar la eficacia y la legitimidad de las políticas públicas. No obstante, si no se sitúa dentro de un planteamiento o paradigma político, la gobernanza colaborativa puede interpretarse como una mera herramienta. La gobernanza colaborativa debe ser contextualizada siempre en el marco de un paradigma político, ya que solo adquiere sentido en el contexto de conocimientos, valores y comportamientos políticos. La gobernanza colaborativa puede darse en democracia o en una dictadura y puede utilizarse tanto para atacar como para defender la legitimidad de un Gobierno, por lo que resulta fundamental conocer la visión política y estratégica en la que se basa para poder llegar a un entendimiento profundo de esos procesos de colaboración.

Este libro que recoge el trabajo realizado en el Think Tank Etorkizuna Eraikiz en torno a la nueva cultura política también requiere de una explicación de la visión o el pensamiento político que ha vertebrado el proceso, ya que es en torno a ese eje donde adquieren sentido el resto de las aportaciones. Esa visión y ese pensamiento político son lo que hemos tratado de explicar en este capítulo.

ETORKIZUNA ERAIKIZ: ANTECEDENTES

Al comienzo de la legislatura 2007-2011, la dirección política de la Diputación Foral de Gipuzkoa comenzó a hablar por primera vez de la «Nueva Cultura Política». Esa nueva cultura política estructuraba la estrategia colaborativa de las políticas públicas en tres ámbitos principales: el liderazgo compartido entre distintos organismos públicos, la colaboración público-privada y los procesos de participación ciudadana que fomentaba la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Para poder entender el motivo de aquella reivindicación de una nueva cultura política, es imprescindible tener en cuenta dos características: por un lado, el contexto político de la época y, por otro, la postura ideológica de la dirección política de aquella nueva Diputación Foral de Gipuzkoa. Las palabras que mejor describen aquel contexto político son «conflicto» y «división». La sociedad vasca estaba inmersa en un ambiente de notable desesperanza: veníamos del final de la tregua de ETA, con el atentado de Barajas, y de la ruptura de un proceso de negociación que podría haber traído la paz; el nuevo Estatuto Político que venía de ser aprobado por mayoría absoluta en el Parlamento Vasco obtuvo una negativa tajante en el Congreso de los Diputados de Madrid; esa situación política de incomunicación generalizada, además de tener efectos importantes en las instituciones y en las políticas públicas, generó

un clima de desilusión en toda la sociedad vasca, un hastío grande hacia la política y hacia las capacidades de la política para solucionar los problemas.

Ese ambiente de división también se extendió a las relaciones entre las instituciones públicas y la sociedad civil o la sociedad organizada. El hartazgo y el rechazo hacia la violencia de ETA estaba muy extendido y también era evidente el cansancio y el aburrimiento de gran parte de la ciudadanía respecto a las dinámicas políticas instituidas en aquel momento. Al mismo tiempo, una sociedad vasca cada vez más basada en el consumo y más individualista mostraba una falta de apego y desconfianza respecto de la política y la construcción de país, tal y como mostraron los resultados de los distintos estudios que se llevaron a cabo.

En lo que respecta a Gipuzkoa, el vencedor de las elecciones forales de 2007 fue el PSE-EE, pero el PNV formó un gobierno en minoría con EA. La Izquierda Abertzale quedó fuera de los comicios por la ilegalización derivada de la Ley de Partidos, por lo que no es difícil imaginar las consecuencias que eso tuvo en un territorio como Gipuzkoa. A esa ya de por sí compleja situación hay que añadir la crisis interna que atravesaba el PNV de Gipuzkoa, después de que el GBB (Gipuzko Buru Batzar) del PNV presentase a un nuevo candidato a diputado general (el nuevo candidato fue Markel Olano Arrese, que después fue diputado general de Gipuzkoa durante tres legislaturas).

Fue en ese ambiente político revuelto en el que el PNV y EA formaron su Gobierno de coalición, con Markel Olano a la cabeza. A pesar de que el PNV era el socio mayoritario de aquel Gobierno de coalición, recayó en EA la responsabilidad de los siguientes departamentos: Hacienda, Políticas Sociales, Desarrollo Económico, Deportes y Relaciones Exteriores. El Gobierno foral emprendió, por tanto, su andadura bajo esos equilibrios internos complejos.

Ese fue el contexto en el que el nuevo diputado general de Gipuzkoa comenzó a hablar de una nueva cultura política. El 2.º objetivo del Plan Estratégico de la Diputación Foral de Gipuzkoa para la legislatura 2007-2011 se centraba en la gobernanza y estableció tres estrategias para ello: liderazgo compartido, refuerzo de la participación ciudadana y modernización de las herramientas del Gobierno y de la Administración.

Resultaba imprescindible tender puentes y abrir nuevas vías de comunicación. Comunicación entre partidos políticos, comunicación en el seno del Gobierno (porque nos encontrábamos en un gobierno de coalición complejo), comunicación con el resto de las instituciones públicas y, por supuesto, comunicación con la ciudadanía y los agentes sociales. Era importante abrir la comunicación y apostar por una transformación de naturaleza colectiva, alejada de los modelos de liderazgo autocentrados, para poder recuperar el nivel de confianza. Además de esa situación de incomunicación, existía una percepción social muy extendida de que el territorio de Gipuzkoa no podía avanzar en sus retos estratégicos. El nuevo diputado general diseñó la estrategia política de la nueva cultura política para hacer frente a esa situación. Tal y como se ha dicho, esa estrategia contaba con tres ejes concretos: colaboración con el resto de las instituciones públicas, colaboración público-privada y fomento de la participación ciudadana; es decir, se trataba de una única estrategia basada en la colaboración, pero con tres ejes diferenciados:

1.er eje. Se abrieron nuevas vías para fomentar la colaboración con el resto de las instituciones públicas: la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de San Sebastián firmaron un convenio para hacer frente a los desafíos estratégicos y también se puso en marcha una nueva colaboración con el Gobierno Vasco. También se hizo un gran trabajo con los municipios de Gipuzkoa (haciendo hincapié en la relación con los municipios pequeños de menos de 1000 habitantes).

2.º eje. En lo que respecta a la colaboración público-privada, se creó la plataforma de trabajo Gipuzkoa Aurrera con la participación de la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Ayuntamiento de San Sebastián, la Kutxa, la Cámara de Gipuzkoa, Adegi y el Grupo Mondragón. El objetivo de esta plataforma, basada en la colaboración público-privada (social), era hacer frente a los desafíos estratégicos trabajando en equipo y, a pesar de las críticas recibidas por parte de los partidos de la oposición en las Juntas Generales, el proyecto consiguió abrir un nuevo espacio de diálogo entre organismos públicos y los actores sociales relevantes para el desarrollo económico del territorio. Ese proceso de diálogo permitió compartir un diagnóstico de la situación socioeconómica de Gipuzkoa, además de desarrollar diversos proyectos de colaboración. Por otro lado, Gipuzkoa Aurrera también trabajó de forma mancomunada con instituciones públicas más allá de Gipuzkoa, en defensa de los desafíos estratégicos importantes de Gipuzkoa y para sacar adelante distintos proyectos.

La iniciativa Gipuzkoa Aurrera recibió dos críticas principales: por una parte, según los partidos de la oposición en las Juntas Generales, la Diputación Foral de Gipuzkoa dejó sus responsabilidades en manos privadas;

por otra, algunos actores sociales del territorio acusaron a la plataforma Gipuzkoa Aurrera de falta de diversidad.

Resulta imposible responder en profundidad a estas críticas en unas pocas líneas, pero también resulta imprescindible ofrecer al menos una respuesta breve. En primer lugar, Gipuzkoa Aurrera se limitó a defender los proyectos que ya se habían aprobado de forma democrática en las Juntas Generales y no los proyectos o intereses presentados a título particular por cada uno de los actores participantes. En el País Vasco y, en particular, en Gipuzkoa, la colaboración entre las instituciones públicas y los agentes sociales en distintos ámbitos viene de lejos; muchos de esos agentes, a pesar de no tener una naturaleza jurídica pública, tienen como objeto principal prestar un servicio público (el concepto de la colaboración público-privada no es el más adecuado para reflejar este tipo de colaboración). En segundo lugar, la plataforma Gipuzkoa Aurrera encauzó la participación de agentes y organizaciones sociales que ya estaban implicados en el desarrollo de los desafíos estratégicos del territorio.

Algunos agentes sociales contrarios a esos desafíos estratégicos, a pesar de ser importantes, quedaron fuera de la lógica de Gipuzkoa Aurrera porque, según los responsables de la época, era imprescindible que Gipuzkoa Aurrera fuese una plataforma para la acción y no simplemente un nuevo espacio de debate, puesto que la legitimidad democrática de los desafíos estratégicos ya se había establecido en las Juntas Generales de Gipuzkoa y en la Diputación Foral de Gipuzkoa. La plataforma Gipuzkoa Aurrera dio un gran impulso a la integración de actores relevantes del territorio en las políticas públicas y, sin duda, desarrolló una comunicación de calidad entre los distintos responsables políticos, económicos y sociales.

Esas dos consecuencias son imprescindibles para la construcción de sistemas de gobernanza colaborativa sólidos: la integración de agentes sociales en las políticas públicas y el aumento de la comunicación entre los distintos agentes políticos, sociales y organismos públicos del sistema político. Cuando hablamos de reforzar una comunicación de calidad, nos referimos a compartir la visión, los valores y las estrategias básicas de las políticas públicas, con el fin de institucionalizar el desarrollo de las relaciones basadas en la confianza. Este planteamiento pone el foco en la colaboración y en la construcción de la comunidad, mientras que se aleja de los modelos de desarrollo que reivindican las teorías del conflicto.

3.er eje. El tercer eje vertebrador de la nueva cultura política fue la participación ciudadana, es decir, la integración de la ciudadanía en las políticas públicas. En aquella legislatura, la Diputación Foral de Gipuzkoa presentó una nueva propuesta de Norma Foral ambiciosa para la participación ciudadana en las Juntas Generales, propuesta que fue aprobada. Asimismo, se hizo un esfuerzo especial para fortalecer la relación entre los responsables políticos de la Diputación y la ciudadanía, a través de proyectos como Foru Aldundia Zure Herrian.

¿Cuál fue el planteamiento de la participación ciudadana? El planteamiento que impulsó la Diputación Foral poco tiene que ver con la participación ciudadana que se ha fomentado como desarrollo dialéctico, defendiendo proyectos antagónicos hacia la Diputación. En la Comunidad Autónoma Vasca (en un contexto de división y conflicto político), a menudo, la participación ciudadana se ha considerado y utilizado como una forma alternativa de hacer país, y muchos proyectos de participación se han desarrollado como estrategia para aumentar la deslegitimación de las instituciones públicas.

En el País Vasco, y también en Gipuzkoa, en un contexto de gran fortaleza y dinámica social, las relaciones entre las instituciones públicas y las iniciativas sociales que impulsaban visiones alternativas a las de las instituciones públicas han sido a menudo muy conflictivas, han supuesto una gran pérdida de energía social y han generado un vacío democrático en no pocas ocasiones. La dirección política de la Diputación Foral de Gipuzkoa planteó una participación que dejase atrás esa lógica; según este planteamiento, la colaboración entre las instituciones públicas y la ciudadanía requiere de unas condiciones de consenso básicas si se quieren conseguir unas políticas públicas más eficaces, justas y más legítimas. Cabría mencionar en especial tres de esas condiciones: la aceptación de la legitimidad democrática de las instituciones públicas, la integración de los procesos de deliberación resultantes de la participación en el marco de las políticas públicas desarrolladas por las instituciones públicas, y el desarrollo de procesos de diálogo basados en los valores del buen gobierno. Desde ese punto de vista, la participación ciudadana se convierte en un espacio para la comunicación entre instituciones y ciudadanía, una forma de cualificar y reforzar las instituciones y las políticas públicas, así como una manera interesante de profundizar en la construcción de país y en la comunidad política. Así, el reconocimiento de la legitimidad de las instituciones y la aceptación de los marcos de deliberación y de los procedimientos establecidos por ley pasan a ser el punto de partida del proceso participativo. El marco de participación no parte de cero ni coloca en el mismo plano, desde el punto de vista de la legitimidad, a los responsables públicos y a los agentes participantes.

Durante muchos años, en el País Vasco, diversas personas, agentes sociales y agentes políticos han desarrollado proyectos participativos desde la falta de aceptación de las instituciones públicas derivadas del Estatuto de Autonomía de Gernika. Es evidente que en la esfera pública existen interpretaciones contrapuestas de la democracia, por lo que, si la participación ciudadana se convierte en un lugar de conflicto para que cada uno saque adelante sus valores y proyectos políticos, la mejora de las políticas públicas queda en un segundo plano.

Hubo múltiples proyectos que se pusieron en marcha partiendo de esos tres ejes de la nueva cultura política, pero uno de ellos resultó especialmente relevante: Gipuzkoa Sarean. El objetivo de este proyecto era analizar y fortalecer el capital social del territorio de Gipuzkoa. El proyecto fue importante por dos motivos: por un lado, porque la Diputación Foral de Gipuzkoa integró el fortalecimiento del «capital social» como elemento estratégico en su agenda política y, por otro, porque se abrió una colaboración con diversos actores para el desarrollo de políticas públicas. La colaboración más importante, bajo la dirección académica del Instituto Vasco de Competitividad-Orkestra, fue la puesta en marcha de una cooperación entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y las agencias de desarrollo de distintas comarcas de Gipuzkoa en la legislatura siguiente; una colaboración basada en el liderazgo compartido a través de la metodología de la investigación-acción. En el año 2011, después de la victoria de la coalición Bildu en las elecciones forales y municipales, tuvo lugar un cambio de Gobierno en la Diputación Foral de Gipuzkoa, pero este proyecto continuó adelante de la mano de Orkestra. Esta decisión es muy importante, entre otros aspectos, porque garantizó la continuidad entre legislaturas que muchas iniciativas necesitan y porque supuso la materialización de un modelo concreto e interesante para el desarrollo de la gobernanza colaborativa. Este proyecto se convirtió en un referente fundamental a la hora de poner en marcha Etorkizuna Eraikiz, así como para el desarrollo de distintos proyectos con metodología basada en la investigación-acción.

Hasta aquí el repaso de los avances estratégicos basados en la nueva cultura política que la Diputación Foral de Gipuzkoa llevó a cabo en la legislatura 2007-2011. Hemos visto que el punto de partida fue un contexto de crisis, pero la pregunta que se plantea es la siguiente: ¿Cuáles son las bases ideológicas de esa nueva cultura política? ¿Dónde surgieron? Nos gustaría poder contestar a estas preguntas, aunque fuera brevemente.

Las bases más relevantes de esa nueva cultura política que reivindicó la Diputación fueron los valores imperantes en el renacimiento que el País Vasco experimentó en la década de los sesenta del siglo XX. Tras los tiempos oscuros de posguerra que trajo consigo la dictadura de Franco, Euskadi se vio inmerso en un renacer económico, social y político: nacimiento del *euskera batua*, nuevas expresiones culturales de la mano de una nueva generación, modernización económica (el movimiento cooperativista fue un símbolo importante de ese renacimiento económico), creación de las ikastolas superando el modelo tradicional de la jerarquía educativa y abordar pedagogías innovadoras. En el ámbito social, también surgieron muchas iniciativas para responder a los nuevos retos de la sociedad.

Los valores centrales de ese resurgir fueron la fuerza de la comunidad, la solidaridad, el euskera, la identidad del pueblo vasco, la libertad, el deseo de democracia, relaciones más liberales entre hombres y mujeres, la responsabilidad personal y social, el valor social del trabajo, el trabajo comunitario, la secularización, la apertura a un mundo nuevo y la innovación tecnológica. En ese contexto de renacimiento, emergen distintas visiones políticas (el humanismo personalista basado en la democracia cristiana o la visión revolucionaria basada en el marxismo, entre otros), pero, más allá de la visión política que reflejaban los partidos, la ciudadanía vasca adoptó determinados valores centrales. Esos valores provenían de la tradición popular del País Vasco, pero experimentaron un proceso de actualización en aquella nueva realidad social y en un contexto en el que imperaba la negación política y social.

En lo referente a la construcción de país, las generaciones jóvenes hicieron suyos esos valores, pero la construcción de este nuevo país no estaba residenciada en las instituciones públicas controladas por el franquismo, sino en distintos espacios sociales y privados creados por el pueblo.

En Euskadi y, en particular, en Gipuzkoa, la importancia de la ciudadanía y de los agentes sociales en la construcción de país no es algo nuevo; los proyectos basados en la colaboración, la función social del trabajo o el trabajo comunitario cuentan con una larga trayectoria. Estos valores han vertebrado la historia moderna de Gipuzkoa y, a día de hoy, siguen siendo valores fundamentales y referenciales para hacer frente al declive del capital social y a la crisis democrática que se están dando en nuestras sociedades de consumo individualistas. Markel Olano, diputado general de

Gipuzkoa (2007-2011 y 2015-2023), mencionaba a menudo el «Modelo Gipuzkoa» haciendo referencia a los valores de aquella época. Tampoco debemos olvidar que, en 2007, el diputado general al frente de la Diputación Foral de Gipuzkoa y muchos/as de sus compañeros/as de partido se habían criado en esos valores políticos y formaban parte del núcleo de su cultura política.

Además, al tratar de comprender la nueva cultura política, debemos recordar qué partido dirigía entonces la Diputación Foral de Gipuzkoa, puesto que aquella iniciativa de la Diputación se basaba en los valores y planteamientos políticos de EAJ-PNV: nacionalismo vasco, euskera, importancia de la iniciativa popular en la construcción de país, solidaridad, fortaleza de la identidad nacional en el desarrollo, apego a las tradiciones, innovación, competitividad económica, ampliación del bienestar, pragmatismo, etc. Todos ellos son valores relevantes en el pensamiento político del Partido Nacionalista Vasco.

Huelga decir que esos valores no eran ni son exclusivos del PNV, sino que también eran compartidos por otros partidos y, en líneas generales, son valores que se han revelado de vital importancia para la sociedad vasca. La transformación más importante que la sociedad vasca vive hoy en día es la del sistema de valores. Esos valores que hemos mencionado han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de Euskadi. A menudo, en nuestro territorio, distintos actores políticos han tratado de reivindicar otros modelos de cultura política alejados de ese centro, pero bajo la capa de tierra de esas expresiones políticas, siempre han imperado unos valores populares con un fuerte enraizamiento en la historia del país. Es por ello por lo que, en gran medida, más allá de la política, la integración social y económica que se ha logrado en la sociedad vasca (y especialmente en la sociedad guipuzcoana) ha estado casi siempre por encima de la integración política.

Por último, aunque no por ello menos importante, al hablar de la nueva cultura política, se emplearon conceptos como el liderazgo compartido o el capital social, entre otros. Ese lenguaje proviene del mundo académico (algo poco común en la comunicación política de partidos políticos e instituciones). Almond y Verba fueron quienes acuñaron el concepto de cultura política, que hace referencia a los conocimientos, las actitudes y los comportamientos que la ciudadanía y los distintos actores tienen hacia el sistema político. No obstante, cuando hablamos de una nueva cultura política o de la colaboración, lo más importante no es el uso de los términos «cultura» o «colaboración», sino conocer los contenidos que esos términos encierran y comprender el significado de los valores que los integran. Una institución pública podría optar por desarrollar la colaboración para integrar en la sociedad a los inmigrantes que huyen del hambre, pero también para todo lo contrario. La Diputación Foral de Gipuzkoa se refería a la cultura política democrática cuando hablaba de la nueva cultura política.

En general, en las instituciones y en las políticas públicas, al hablar de los objetivos de políticas públicas nos referimos fundamentalmente a normas, decisiones y procesos. El uso del concepto de cultura política, en cambio, muestra una voluntad de utilizar la «cultura» como factor estratégico, tanto en la construcción de país como en las políticas públicas. En aquella legislatura, estaba totalmente asumido que la base de la construcción de país y la herramienta más eficaz y valiosa para la transformación eran los «valores». Es cierto que se ha hablado mucho de valores democráticos, y tal vez también de valores en general. Sin embargo, el ejercicio de fomentar y abordar los valores, de impulsar la transformación de valores para transformar las políticas públicas y para trabajar el nivel de cohesión e integración de los distintos actores del sistema, no ha sido tan habitual en el sistema público (tal vez con la salvedad del sistema educativo).

Es por ello por lo que el concepto de nueva cultura política resulta interesante, también para poner de manifiesto la importancia que la cultura y los valores tienen en la política y en la construcción de país. Normalmente, los valores se presentan como una realidad implícita en la realidad de un país y en las políticas públicas, dejando al descubierto los elementos explícitos o los productos resultantes de la acción basada en esa cultura: normas, decisiones, construcciones, servicios, subvenciones, etc.

No obstante, trabajar los valores en términos de estrategia explícita implica que quien realiza el análisis político sitúa la transformación del sistema de valores como el desafío principal de la construcción de país. Poner este planteamiento sobre la mesa entraña ciertos riesgos en el ejercicio actual de la política, dado que muchos actores de esa construcción sienten mucha incertidumbre ante elementos intangibles y, también, porque la gestión política se vuelve más compleja y complicada. Siempre es más sencillo trabajar en el ladrillo que en la transformación de valores.

Siguiendo en la línea del párrafo anterior, existe otro concepto útil que en su día interiorizamos para poder traer el conocimiento y el trabajo del sistema de valores a la construcción de país y al sistema político: el concepto del capital social. El capital social es el concepto que mejor refleja la transformación que se quiere conseguir a través de la nueva cultura política. En las décadas de los ochenta y los noventa, Bourdieu, Putnam, Coleman y Fukuyama dieron un gran impulso a ese concepto.

El capital social hace referencia a todos aquellos valores, normas y actitudes que fomentan la colaboración en la sociedad. Esos valores, normas y actitudes son capaces de generar un «capital» eficaz o los recursos necesarios para el desarrollo público, a través de las relaciones sociales, puesto que la colaboración genera y refuerza un valor añadido o capital particular que contribuye al desarrollo económico y a la consolidación de las capacidades de una comunidad (cosa que no ocurriría sin esa colaboración).

Los conceptos que engloba el capital social se han abordado desde siempre en las ciencias sociales, pero el propio «concepto» del capital social sirvió para recuperar y enfatizar la importancia de la cultura en la transformación de distintas realidades sociales, políticas y económicas. Robert Putnam puso el foco en los valores que se imponen en asociaciones cívicas y en la comunidad, mientras que Coleman se centró en las redes sociales.

La cultura política democrática hace referencia a la cultura necesaria para mantener y reforzar una estructura política democrática, pero una de las reflexiones más relevantes que hizo la Diputación Foral de Gipuzkoa, más allá de la importancia de reforzar la cultura política democrática de la ciudadanía, fue convertir la cultura, los valores y el capital social en uno de los núcleos centrales de la gestión de las políticas públicas. Lo que en un principio surgió como una idea teórica pasó a la práctica por la vía de la experimentación. Sin embargo, ese ejercicio era totalmente coherente con la trayectoria que las políticas públicas habían tenido en Gipuzkoa en el ámbito social, económico y político, además de abrir un nuevo camino para quienes vinieran por detrás.

NACIMIENTO DE ETORKIZUNA ERAIKIZ

Durante la legislatura 2011-2015 fue la coalición Bildu quien estuvo al mando de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Aunque desde el punto de vista político fue una legislatura convulsa, algunos proyectos de la legislatura anterior tuvieron una continuidad. A título de ejemplo, gracias a la dirección académica de Orkestra, el proyecto Gipuzkoa Sarean siguió adelante. La continuidad de los proyectos más allá de las legislaturas son un tema muy debatido. Esa continuidad es más fácil en el caso de políticas públicas que ya están muy consolidadas en la sociedad, pero es mucho más compleja cuando se trata de iniciativas políticas emergentes. Resulta innegable el valor de las decisiones que tomó la dirección política de la Diputación Foral de Gipuzkoa en aquella época. A menudo, el debate que se genera en el espacio público suele tener poco que ver con la realidad.

En al año 2015, el PNV volvió a asumir el gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa. En aquella ocasión, formó un gobierno de coalición con el PSE-EE, pero, a diferencia de la legislatura 2007-2011, contaba ya con un liderazgo más sólido y una experiencia más contrastada.

Cuando, tras el verano de 2015, la Diputación Foral de Gipuzkoa comenzó a trabajar en un nuevo proyecto estratégico, la experiencia de la legislatura 2007-2011 estaba muy presente, aunque, al mismo tiempo, se trataba de una situación nueva. En primer lugar, se había producido un cambio considerable en la situación política, puesto que, en 2011, ETA desapareció y anunció el cese definitivo de la violencia y la izquierda *abertzale* inició un cambio estratégico profundo. El ambiente político era muy diferente en Euskadi y en Gipuzkoa (sobre todo en la sociedad). Ese cambio se caracterizó por muchos aspectos, pero, más allá de la realidad de la violencia, la intensidad del conflicto político vasco disminuyó notablemente, porque la sociedad vasca acusaba un cierto cansancio y porque también necesitaba tranquilidad después de muchos años de una violencia insoportable.

La legislatura 2011-2015 fue conflictiva en Gipuzkoa desde el punto de vista de la gestión de la Diputación Foral de Gipuzkoa. La coalición Bildu, a pesar de los buenos resultados en las elecciones, chocó con la cultura política imperante en Gipuzkoa en algunos temas (por ejemplo, en la gestión de basuras). En aquella legislatura, «el modelo de gestión de las instituciones públicas y la cultura política» se situaron en el centro del debate

político como nunca habían estado. El choque entre los distintos modelos políticos fue uno de los temas centrales de la campaña electoral de 2015; el choque entre los distintos modelos políticos, la competición entre las distintas culturas políticas y las posturas contrapuestas sobre el modelo de gestión, tanto respecto a los objetivos como a las formas de hacer. Aquella situación hizo que la necesidad de realizar una buena gestión pasase a ser una demanda de primer orden en Gipuzkoa.

Asimismo, tampoco podemos olvidar la crisis económica y financiera que había comenzado en 2008. Esa crisis mundial tuvo un impacto crucial en el bienestar de la ciudadanía. En la mayoría de los países industrializados avanzados, comenzamos también a hablar de un recrudecimiento de la crisis de la democracia liberal: aumento de las desigualdades económicas y sociales, falta de capacidad de los gobiernos para hacer frente a los desafíos sociales y económicos derivados del efecto de la globalización sobre el sistema político y crisis de la clase media.

La crisis del sistema de bienestar que había construido la democracia liberal generó enfado y desafección entre la ciudadanía y, en un contexto de polarización, el populismo se reforzó. Un interrogante enorme se puso sobre la mesa respecto del modelo de crecimiento de la globalización: ¿cómo hacer frente al cambio climático y al proceso de calentamiento del planeta mediante un nuevo modelo de desarrollo? En los procesos históricos, no siempre resulta fácil colocar líneas divisorias del inicio y del final de los procesos, pero es evidente que, en los inicios de la legislatura de 2015, había una nueva agenda política.

Gracias a las tecnologías de la información y la comunicación, y siguiendo el modelo de capitalismo que se desarrolla, en general, en las sociedades industrializadas avanzadas, la nuestra es una sociedad basada en el consumo, es decir, una sociedad individualista, diversa y compleja. Por un lado, las consecuencias de la globalización y, por otro, el desarrollo de la sociedad de consumo, nos han colocado ante una nueva agenda política: ¿cómo mantener el estado de bienestar?, ¿cómo conseguir una cohesión social?, ¿cómo corregir las desigualdades económicas y sociales?, ¿cómo adoptar un modelo de desarrollo sostenible para hacer frente al cambio climático?, ¿cómo alcanzar la igualdad de género?, etc. A esa agenda política hay que añadir además la agenda vasca basada en nuestras propias circunstancias, como, por ejemplo, la crisis que atraviesa el uso social del euskera como consecuencia de todas esas transformaciones o las consecuencias del envejecimiento demográfico de la sociedad vasca.

Aunque en legislaturas anteriores se había hablado sobre todo de las infraestructuras estratégicas de Gipuzkoa, en el año 2015, los contenidos principales de la agenda política eran otros. Además de esa nueva agenda política, hubo otro cambio importante: el enfado y la desafección de la ciudadanía hacia la política, los partidos políticos y las direcciones políticas de los gobiernos. Ese cambio en el consenso social y político se caracterizaba sobre todo por tres elementos: la transformación que atravesaba el sistema vasco de partidos políticos (la izquierda *abertzale* renunció a la legitimación de la violencia de ETA y pasó a ser un contrincante político más capaz), las nuevas expectativas y demandas derivadas de la crisis del modelo de gestión y la transformación social (nueva agenda política), y el alejamiento considerable que la ciudadanía sentía respecto de la construcción de país. En esas circunstancias, la Diputación Foral de Gipuzkoa elaboró su proyecto estratégico en 2015 con una visión clara: convertir a Gipuzkoa en el territorio de Europa con menos desigualdades sociales. Y en el centro de ese proyecto estratégico se situó Etorkizuna Eraikiz.

El objetivo del proyecto estratégico Etorkizuna Eraikiz era doble: por un lado, abordar la nueva agenda política y, por otro, desarrollar un modelo de gobernanza nuevo para la elaboración de políticas públicas que consiguiese hacer frente a la desconexión existente entre las instituciones públicas y la ciudadanía. Se trataba, en definitiva, de abordar la nueva agenda política y el proceso de construcción de país desde una lógica diferente.

LA NUEVA AGENDA POLÍTICA Y LA GOBERNANZA COLABORATIVA

El proyecto Etorkizuna Eraikiz supuso una apuesta a favor de una nueva cultura política. La base de esa nueva cultura política es la colaboración, pero no cualquier colaboración, no hablamos de una colaboración instrumental, es decir, de la relación entre distintos actores con intereses y objetivos distintos, donde el fin de la colaboración es el desarrollo propio de cada uno. Esta colaboración se construye sobre la creación de unos valores públicos comunes: el trabajo comunitario. Se trata de desarrollar un espacio basado en esos valores comunes. El objetivo de la gobernanza colaborativa no es solo conseguir un despliegue más eficaz de las políticas públicas que la Administración pone en marcha, sino hacer frente a la pérdida de espacio público derivada de la crisis de la democracia liberal tratando de llevar a cabo un proceso de reconstrucción; en definitiva, el desarrollo y el fortalecimiento de una comunidad política. En ese sentido, la colaboración se convierte en una herramienta para construir esa comunidad política y profundizar así en la democracia.

El paradigma de la gobernanza colaborativa tomó fuerza en la década de los noventa, sobre todo como un nuevo paradigma de gestión en la Administración pública. En ese marco, como consecuencia del cambio de rol del estado, se planteó una nueva relación entre las estructuras públicas y el mercado, donde la colaboración entre actores públicos y privados se presentaba como una forma de hacer frente a sistemas complejos.

No obstante, ese planteamiento en sí mismo no explica la apuesta que Etorkizuna Eraikiz supuso a favor de la gobernanza colaborativa. En el proyecto de Etorkizuna Eraikiz, la colaboración constituye un proceso de democratización, una forma de consolidar la comunidad política, el desarrollo de políticas públicas basadas en el sistema democrático representativo, reforzando y enriqueciendo así la comunidad política con las aportaciones de otros actores.

¿Qué implicaciones tiene este planteamiento? En primer lugar, las instituciones públicas representan a la comunidad política, pero no abarcan toda la comunidad política. La comunidad política está formada por la ciudadanía, por los agentes sociales y por muchas iniciativas sociales, privadas etc. que, a pesar de estar al margen de las instituciones públicas, contribuyen a la construcción de país.

El espacio público de la comunidad política puede dar cabida a actividades diversas de construcción de país. A título de ejemplo, un ejercicio de construcción de país puede ser construir una carretera o establecer un nuevo sistema fiscal, pero también es construcción de país la limpieza de un camino rural mediante el trabajo comunitario o que un agente social ponga en marcha una iniciativa para llevar alimentos a las familias con necesidades básicas. Eso significa que la ciudadanía realiza un ejercicio de construcción de país cuando acude a votar, pero también cuando participa en el trabajo comunitario o en cualquier otra iniciativa popular.

Por lo tanto, la sociedad es capaz de crear sus propios sistemas como marco para el desarrollo de la construcción de país más allá de las instituciones públicas. No se trata de contraponer los dos ámbitos (el institucional y el social) sino de buscar una colaboración. No obstante, la comunidad política necesita un determinado nivel de cohesión e integración de base y debe mantener un determinado nivel de cohesión a través de esos valores básicos: valores éticos, visión compartida de país, etc. En este sentido, en el desarrollo de la comunidad política, tan importantes como la soberanía o la capacidad de la ciudadanía para elegir a sus representantes políticos son la capacidad y la soberanía que tienen para generar iniciativas de construcción de país.

Cuando se habla de la crisis de la democracia liberal, se suele mencionar las dificultades que las instituciones públicas encuentran a la hora de sacar adelante distintas políticas públicas y la desafección de la ciudadanía respecto de la comunidad política. La gobernanza colaborativa pretende integrar el sistema de construcción de país de las instituciones públicas en un sistema más general de comunidad política. Desde esa perspectiva, una comunidad política sólida necesita irremediablemente una sociedad civil fuerte y una iniciativa comunitaria sólida y diversa.

La gobernanza colaborativa se define como el conjunto de acciones y deliberaciones compartidas que aúna a las instituciones públicas, la sociedad organizada y la sociedad civil, para fortalecer el ecosistema de políticas públicas (en su diseño y en sus procesos de ejecución) mediante la creación de capital social y de una nueva cultura política, siempre en el marco de un espacio público compartido. Partiendo de esa definición de gobernanza colaborativa, nos gustaría destacar también las tres implicaciones principales de este concepto. En primer lugar, la redefinición del espacio de debate,

incorporando actores nuevos y convirtiendo la lógica de poder en un poder compartido. En segundo lugar, la necesidad de generar capital social, con el fin de activar una nueva cultura política. Por último, en tercer lugar, la creación de las condiciones propicias para la innovación social, desde el punto de vista de la cocreación y de la experimentación activa, para poder dar respuesta a los nuevos desafíos y realidades que surgen en un contexto complejo e incierto mediante una visión sistémica.

Por un lado, la gobernanza colaborativa generó un espacio nuevo de políticas públicas en el que participaban las instituciones públicas, los agentes sociales y la ciudadanía. En ese espacio nuevo, el rol del Gobierno no desaparece, puesto que sigue siendo el representante legítimo de la comunidad política y el principal garante de las condiciones democráticas, pero, tanto en los procesos de deliberación como de desarrollo, la participación de los agentes sociales y de la ciudadanía puede contribuir a empoderar el ecosistema de políticas públicas. ¿Por qué?

En primer lugar, porque esa participación refuerza las deliberaciones y las decisiones que se adoptan y, en segundo lugar, porque si el objetivo es desarrollar la visión sistémica que requieren las políticas públicas actuales, la participación de los actores que conforman ese sistema refuerza y legitima el ecosistema de políticas públicas en su conjunto.

¿Es suficiente con institucionalizar la interacción formal y estable entre agentes públicos, privados y sociales para poder hablar de gobernanza colaborativa? ¿Es suficiente con seguir formalmente un proceso basado en la gobernanza colaborativa, por ejemplo, a través de un proceso de cocreación y de acción compartida de todos los actores, para poder hablar de gobernanza colaborativa?

En lo referente a la gobernanza colaborativa, debemos tener en cuenta la articulación de las condiciones de reparto de poder y la cultura política colaborativa que los actores participantes en los procesos han interiorizado, con el fin de establecer un proceso de gobernanza eficaz basado en la colaboración. La gobernanza colaborativa exige alcanzar un determinado grado de integración en la cultura política y también en la visión y en los procedimientos de las políticas públicas, más allá de las arquitecturas de colaboración que puedan establecer las normas.

Por otro lado, el capital social está totalmente vinculado con los procesos de gobernanza colaborativa. El capital social está relacionado con las conexiones entre personas, con las redes sociales, con las normas de reciprocidad y con la confianza que se genera en esas relaciones. En determinados contextos, a medida que las actitudes y los valores que posibilitan la coordinación y colaboración de los agentes sociales se van integrando, la capacidad de crear redes o procesos de institucionalización formal e informal va en aumento, lo cual, a su vez, aumenta la capacidad de responder a las necesidades que se plantean en un entorno. Al mismo tiempo, en la medida en que las redes cuentan con un entorno articulado, en ese entorno surge un proceso de socialización de valores cooperativos. Aceptar la noción de capital social como concepto implica que las relaciones son fuente de desarrollo.

Por último, el tercer concepto clave que debemos vincular a la gobernanza colaborativa es el de la innovación social. Si queremos poder responder a nuevas realidades sociales, debemos experimentar con la gobernanza colaborativa en las políticas públicas, formular preguntas nuevas y tratar de encontrar respuestas nuevas en múltiples ámbitos. La gobernanza colaborativa va unida a la innovación social, puesto que, hoy en día, la renovación de la Administración pública exige una visión sistémica de las políticas públicas, un diálogo entre diferentes, una cocreación y una construcción de sinergias. La Administración pública está abocada a superar su visión tradicional y a emprender un proceso de renovación por la vía de la exploración y la experimentación.

Etorkizuna Eraikiz ha apostado por la gobernanza colaborativa y anticipatoria, es decir, ha hecho una apuesta por la agenda de innovación que la Administración pública debe abordar en un contexto complejo e incierto como el nuestro.

LA CREACIÓN DE ETORKIZUNA ERAIKIZ COMO RESULTADO DE LA REFLEXIÓN SOBRE GOBERNANZA COLABORATIVA

El objetivo de Etorkizuna Eraikiz consiste en detectar de manera colectiva los desafíos de futuro del territorio de Gipuzkoa, diseñar la forma de afrontarlos, experimentar posibles respuestas en entornos reales con ayuda de diversos actores e incorporar los resultados al ecosistema de políticas públicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

El proyecto Etorkizuna Eraikiz se basa en cuatro principios o pilares principales: el liderazgo institucional; la coherencia con el modelo de desarrollo humano sostenible, el aprendizaje y la experimentación abierta; la profundización en la democracia; y la creación de confianza y valor público. Etorkizuna Eraikiz se ha construido, en su mayoría, a través de tres espacios: mediante la iniciativa Gipuzkoa Taldean, el laboratorio GipuzkoaLab y los centros de referencia de Etorkizuna Eraikiz.

La iniciativa Gipuzkoa Taldean constituye un espacio para desarrollar la escucha activa de la sociedad. Tiene por objeto influir en el ecosistema de políticas públicas, tanto en los contenidos como en los modelos, para llevar adelante la acción pública. Gipuzkoa Taldean se compone de diversos programas, y uno de los más relevantes es el Think Tank Etorkizuna Eraikiz. Su función consiste en aunar conocimiento transferible y aplicable mediante la gobernanza colaborativa.

La metodología que se emplea para el desarrollo cogenerativo es la investigación-acción basada en la gobernanza colaborativa. La investigación-acción es un proceso metodológico que permite a los participantes de un proceso hacer frente a un problema o un desafío acordado. Ese proceso combina conocimientos metodológicos, conocimientos basados en la experiencia y conocimientos teóricos. Orkestra, el Instituto Vasco de Competitividad, se encarga de velar por el desarrollo metodológico.

El Think Tank Etorkizuna Eraikiz se articula a través de cuatro grupos de deliberación-acción (todos los grupos cuentan con la participación de responsables políticos/as de la Diputación Foral de Gipuzkoa, personal técnico y agentes sociales). Estos son los grupos de trabajo: El Trabajo del Futuro, Recuperación Verde, Los Futuros del Estado del Bienestar y Nueva Cultura Política.

GipuzkoaLab es el espacio en el que se desarrollan los proyectos de experimentación activa, y reúne a sociedad civil, universidades, Administración pública y actores con capacidad de producción y generación de conocimiento. Todo ello con el objetivo de introducir una nueva agenda política en el desarrollo de las políticas públicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Aborda diversos temas a través de más de cuarenta proyectos: inteligencia artificial, participación de las personas en la empresa, conciliación, exclusión social, diversidad, implicación de la comunidad en el sistema de cuidados, etc. Las referencias para trabajar esa nueva agenda política son la Agenda 2030, las misiones que establece la Unión Europea o la estrategia RIS III de especialización inteligente del Gobierno Vasco. Todos los proyectos están orientados a la experimentación práctica como mecanismo de transformación. Se trata de propuestas que permiten la aplicación directa de los resultados de la experimentación en las políticas públicas.

Los centros de referencia son espacios de trabajo público-privado-sociales, y su función principal consiste en reforzar determinados sectores estratégicos para el futuro del territorio. La forma jurídica que esos espacios suelen adoptar es la de la fundación sin ánimo de lucro, pero también la de un consorcio o la de una relación institucionalizada mediante convenio. Los centros de referencia parten de la fortaleza de la sociedad para tratar de hacer frente a los desafíos estratégicos del territorio. El Gobierno Vasco establece, a través de la estrategia de especialización inteligente RIS III, los ejes fundamentales para construir el futuro de Euskadi y de Gipuzkoa.

La Diputación Foral de Gipuzkoa se ha unido a la estrategia RIS III y ha decidido apostar por el fortalecimiento de determinados sectores, siempre teniendo en cuenta las circunstancias y oportunidades que ofrece el territorio. Así, se han creado los siguientes centros de referencia: Mubil (para reforzar el sector de la movilidad eléctrica), Adinberri (para fomentar el envejecimiento activo), Badalab (para fomentar el uso social del euskera), Naturklima (para reforzar la lucha contra el cambio climático), Labe (para fomentar el sector de la gastronomía mediante la digitalización), Arantzazulab (para fomentar la innovación social y la gobernanza colaborativa en el territorio), Ziur (para fomentar la seguridad en las empresas), Elkarrekin Lanean (para fomentar la inclusión social) y 2deo (para fomentar la producción de contenidos audiovisuales en euskera). En todos

esos centros, la gobernanza colaborativa entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y las entidades representantes de cada sector se institucionaliza.

Las experiencias vividas a través de Etorkizuna Eraikiz nos enseñan que es importante combinar los modelos de gobernanza basados en la colaboración con la innovación social. La gobernanza colaborativa se plantea como una estrategia para hacer frente a la crisis de la democracia liberal, que permita involucrar a la sociedad en el debate público y, en consecuencia, desarrollar nuevos espacios para la deliberación y la acción. En otras palabras, necesitamos un nuevo tipo de gobernanza para plantearnos preguntas nuevas y encontrar respuestas nuevas, siempre con el fin último de satisfacer las demandas actuales de la ciudadanía. Debemos superar la visión jerarquizada y funcionalista de la Administración pública para abrir camino a un modo de gobernanza que genere una red de colaboración, creatividad e innovación social y busque respuestas nuevas para las necesidades planteadas.

El poder compartido se ha convertido en una corriente muy potente en algunas democracias avanzadas, pero todavía queda un largo camino por recorrer en las instituciones públicas. Resulta imprescindible adaptar el sistema público actual a las nuevas realidades y, por lo tanto, el desarrollo de una iniciativa como Etorkizuna Eraikiz siempre encontrará resistencias, puesto que implica alejarse del sistema burocrático y articular espacios nuevos, creando así una nueva manera de hacer política.

Cuanto más profundicemos en la implantación del modelo, más difícil será el camino. La gobernanza colaborativa es una interpelación al poder clásico. Sin embargo, si una sociedad aspira a reforzar el sistema democrático para poder superar la crisis de la democracia liberal, resulta fundamental generar nuevos espacios de debate que nos permitan profundizar en la democracia.

En esa construcción del futuro, un modelo como el de Etorkizuna Eraikiz debe servir también para fomentar la reflexión sobre: ¿quién debe participar y cómo? Para poder hacer frente a los desafíos del siglo XXI, cada vez es más necesaria la colaboración entre el sector público y otros ámbitos de la vida social. Cada vez es más necesario buscar formular la democratización.

ETORKIZUNA
ERAIKIZ
Kultura Politiko Berria
Zein dira gure galdera nagusiak kultura politiko berria eta lankidetzazko gobernantzaren inguruan?
2022/09/14
ETORKIZUNA
ERAIKIZ
gunea

CAPÍTULO 3

NATURALEZA HÍBRIDA DE UN MODELO DE GOBERNANZA COLABORATIVA: RAÍCES COMUNITARIAS Y PRAGMÁTICAS DE ETORKIZUNA ERAIKIZ

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

CAPÍTULO 3

Naturaleza híbrida de un modelo de gobernanza colaborativa: raíces comunitarias y pragmáticas de Etorkizuna Eraikiz

JULEN COCHO

INTRODUCCIÓN

Este capítulo representa un intento de profundizar en las implicaciones teóricas que ha tenido la acción de los últimos años, al hilo de las claves del contexto, sentido y desarrollo de Etorkizuna Eraikiz como modelo de gobernanza colaborativa. Como ya se ha comentado, la sacudida de los modos de hacer convencionales y el proceso de transformación de la cultura política nos obligan a hacer frente a distintas resistencias. Uno de esos desafíos es la gestión de la ambivalencia y las contradicciones derivadas de las relaciones de colaboración. Se nos ha pedido arrojar algo de luz sobre esa gestión de la complejidad, con el fin de poder convertir en palanca el conocimiento generado en el grupo de deliberación Nueva Cultura Política (en adelante, NCP) del Think Tank. En ese esfuerzo por aclarar estos aspectos, la entidad tiene todavía un largo camino por delante, pero, mientras tanto, el objetivo de cuanto se explica a continuación es centrar la atención sobre la contribución que la teoría política puede ofrecer. En concreto, en la explicación de las bases conceptuales que se identifican en Etorkizuna Eraikiz y el valor que estas aportan.

VOZ PROPIA

Todo ejercicio de creación requiere de una armonía entre sus diferentes componentes. Si utilizásemos una metáfora artística, diríamos que el artista conforma un objeto con los recursos que tiene a su alcance, y luego enseña ese objeto a una audiencia con el objetivo de comunicar, entre otros. No obstante, cualquier obra de arte que se precie necesita una narrativa. Más completo o parcial, explícito o sugerido, el discurso resulta clave no solo para hacer una aportación relevante a la sociedad, sino también para que el autor dé sentido y carácter a su propia obra.

Las iniciativas que aspiran a transformar las instituciones tienen mucho en común con ese aspecto de la creación artística. En democracia, la claridad de los discursos es fundamental para poder evaluar derechos u obligaciones y para controlar el poder, pero también para modelar horizontes colectivos e inspirar la agencia de la ciudadanía. Es por eso por lo que la gobernanza colaborativa debe explicarse, para ofrecer seguridad a actores internos y externos y dar a conocer el efecto que quiere conseguir en la sociedad, pero no es una tarea fácil.

Tal y como sucede en muchas iniciativas innovadoras, las formulaciones académicas tienen una gran influencia en el discurso de los modelos de gobernanza colaborativa. La narrativa de Etorkizuna Eraikiz tampoco se libra de esa tendencia, pero sí tiene algunas diferencias reseñables. Los libros de texto y los códigos de buenas prácticas a menudo ponen sobre la mesa categorías, conceptos y sistematizaciones sólidas, pero esa rigidez académica choca con la motivación creadora de la innovación democrática.

Tal y como se recoge en el documento n.º 22 del grupo de deliberación NCP del Think Tank, durante la sesión celebrada con Quim Brugué, la tensión entre estas dos fuerzas contrapuestas quedó patente. Por un lado, Brugué entendía la deliberación que se da en el seno de la gobernanza colaborativa como un anexo de la democracia representativa, como una especie de democracia aumentada. Por otro lado, varios miembros del grupo de deliberación atribuyeron

muchas más funciones a esa gobernanza colaborativa, habida cuenta de los distintos mecanismos de deliberación y escucha que se unen en el modelo Etorkizuna Eraikiz. En ese modelo de Gipuzkoa, ya no vemos la deliberación como un proceso aislado, sino como una práctica más general y amplia.

Por lo tanto, la pregunta sería la siguiente: si partimos del consenso de que el modelo de gobernanza colaborativa de Etorkizuna Eraikiz se aleja de la estandarización, ¿cuáles son las bases que justifican esa forma de hacer?

RAÍCES COMPLICADAS

Las dudas relativas a la propia narrativa han sido, precisamente, una de las preocupaciones principales que han surgido en el Think Tank. Tal y como se puede observar en el documento n.º 23 del grupo de deliberación NCP, tanto el grupo como los expertos invitados han identificado una naturaleza híbrida y emergente de esa gobernanza colaborativa, pero han expresado que esas ideas carecen de fundamentos teóricos concretos. En un esfuerzo por aclararlos, el grupo de deliberación ha identificado la necesidad de explicar las implicaciones de los elementos teóricos e ideológicos subyacentes a la gobernanza colaborativa. En las líneas que siguen, trataré de argumentar que Etorkizuna Eraikiz tiene dos raíces teóricas principales, partiendo de los debates desarrollados en el grupo de deliberación: el comunitarismo y el pragmatismo.

Las voces que desde un principio han defendido modelos de gobernanza innovadores han enfatizado la debilidad y las carencias de la democracia liberal, en un intento de darles solución. Muchas de esas personas, inspiradas por corrientes teóricas comunitaristas, sitúan las razones de la falta de eficacia y legitimidad de la democracia convencional en el individualismo, el consumismo, la debilitación de los vínculos sociales, la globalización, la precariedad y en una forma de vida acelerada. Esta perspectiva condicionada por la narrativa es consecuencia del debate primordial que la filosofía política ha experimentado durante el último cuarto del siglo XX. De hecho, el conflicto entre el comunitarismo y el liberalismo también resulta crucial hoy en día para entender las reflexiones en torno a la gobernanza y la democracia. En ese sentido, se trata de una crítica profunda que el comunitarismo hace a la democracia liberal. La desafección y falta de participación que vivimos se entienden como el resultado de las contradicciones del liberalismo (o del neoliberalismo, según la formulación).

Por otro lado, en los ámbitos de la gobernanza colaborativa y la democratización, otra corriente filosófica, la del pragmatismo, ha influido en gran medida en la formación de las narrativas. Para los filósofos pragmatistas, la democracia no es un tipo de gobierno, sino un determinado proceso histórico que ya está en marcha. Los elementos principales de ese proceso serían la escucha y la experimentación, es decir, acciones que poco a poco van ampliando nuestro léxico y transformando nuestras formas de enfrentarnos a los problemas. La seguridad jurídica, la democracia representativa, la libertad de prensa o la ampliación de derechos son el resultado de esa lógica. Por el camino, la diversidad resulta crucial, puesto que aporta vocabularios nuevos y material para la experimentación. Así, en el imaginario pragmatista, los aspectos negativos o reactivos —tendencia centrífuga contraria al efecto del liberalismo— del comunitarismo no se consideran prioritarios y, en su lugar, se pone el foco sobre la inclusión de elementos distintos —movimiento centrípeto— para proteger la actitud constructiva.

Ambas perspectivas tienen maneras distintas de entender la democracia y la gobernanza colaborativa. El comunitarismo prioriza la participación de los agentes representantes de la comunidad como respuesta a la crisis de las instituciones liberales. El objetivo sería empoderar a la comunidad con el fin de generar un contrapeso importante ante las fracturas generadas por el individualismo y la aceleración. El pragmatismo, sin embargo, ante los desafíos de la democracia contemporánea, enfatiza la escucha de voces distintas, la innovación y la integración para combatir los múltiples secuestros de la conversación pública y las nuevas formas de crueldad. Los obstáculos de la democracia se superarían mediante una conversación constructiva.

Es cierto que estas dos corrientes de pensamiento nos empujan a comportamientos distintos, pero en ámbitos diferentes. Desde la óptica del comunitarismo, el ámbito de acción es el fortalecimiento de la sociedad y el pueblo buscando la participación de actores organizados. Desde el punto de vista del pragmatismo, por el contrario, los ámbitos de acción principales son la política pública, el liderazgo y la orientación del funcionamiento de la Administración. La apuesta por la sociedad es comunitarista, y la mirada hacia las instituciones, pragmatista. Por lo tanto, consideramos posible la complementariedad entre estas concepciones distintas de la gobernanza colaborativa.

La interacción de estas ideologías o teorías distintas nos brinda un producto especial. Un modelo de gobernanza centrado en la comunidad, pero que prioriza la experimentación. Un proyecto que aborda una mirada de futuro, pero que necesita del empoderamiento de los actores. En esa sinergia, ambas teorías renuncian a algo a la hora de conformar una narrativa. Esas son las fronteras de la narrativa de Etorkizuna Eraikiz, los límites conceptuales que la definen. No obstante, esa definición exige una expresión concreta de esas narrativas.

DEFINICIÓN EN LA DIFERENCIA

El marco normativo comunitarista ha tenido una influencia capital en el discurso de Etorkizuna Eraikiz. Desde un principio, se ha otorgado una dimensión comunitaria al diagnóstico de la situación actual y, en la justificación del nuevo modelo de gobernanza, se ha situado la sociedad organizada en el centro. La sociedad organizada, no solo como una parte del sistema, sino como eje del territorio y, por extensión, de la acción política. Ese diagnóstico ha sido el que ha permitido desarrollar el modelo de gobernanza, que ha ido tomando forma a medida que se materializaba, y constituye la esencia de las decisiones adoptadas. Eso explica la presencia que los argumentos comunitaristas han tenido desde un inicio en el grupo de deliberación NCP del Think Tank. La preocupación compartida que dio inicio al proyecto era la naturaleza «cada vez más individualista» de la sociedad —tal y como se debatió en junio de 2020— y la necesidad de hacerle frente. La importancia de la colaboración entre actores y de la responsabilidad compartida complementan ese diagnóstico y, por lo tanto, la concepción ambiciosa de la gobernanza colaborativa. No es suficiente con compartir información entre actores e instituciones o con buscar un pensamiento estratégico común, sino que se ha hecho una apuesta por dotar a la sociedad civil de los recursos necesarios para actuar como contrapeso. Se ha reconocido la comunidad política, buscando la protección de símbolos, vínculos y actores colectivos, y se ha colocado en el centro del discurso.

Ese elemento diferenciador ha hecho que el modelo de Etorkizuna Eraikiz destaque entre otras iniciativas de gobernanza que encontramos en el contexto europeo. Son pocas las regiones que impulsan la gobernanza colaborativa, y menos aún las que reconocen una comunidad política dentro de esa gobernanza. En esas iniciativas innovadoras, lo más habitual es encontrar menciones a la tecnología en el discurso, o bien una reflexión sobre los desafíos del futuro. El caso de Gipuzkoa representa una alternativa a eso y ha desarrollado su propia reflexión en torno a la nueva cultura política, con un peso considerable de las coordenadas comunitarias.

A pesar de ello, no podemos decir que Etorkizuna Eraikiz beba de un ideal normativo comunitarista puro. Si así fuese, la legitimidad de las instituciones liberales se habría puesto en entredicho. Sin embargo, en esta narrativa particular de la gobernanza colaborativa, el liderazgo de la democracia representativa, la importancia de la deliberación o el horizonte de la búsqueda de consenso, entre otros, son principios básicos liberales. Por consiguiente, ante la falta de confianza, legitimidad y eficacia, la gobernanza colaborativa busca la participación de la sociedad civil, concretando así una persuasión abstracta. El convencimiento de que una unión con la comunidad es posible y el poder que la colaboración ha demostrado tener para corregir los desequilibrios permiten comprender la fuerza comunitaria del proyecto en su espacio.

El pragmatismo también forma parte de ese equilibrio. Los teóricos pragmatistas interpretan su visión del mundo como una forma de antiautoritarismo, tanto en lo que respecta a la práctica como a la teoría. Eso se ha reflejado sobre todo en las metodologías internas de Etorkizuna Eraikiz. El documento de 17 de junio de 2020 del Think Tank recoge expresamente que el grupo emplea «metodologías pragmatistas», y eso ha tenido un efecto en la narrativa y la acción del modelo. En nuestro caso, ha sido la investigación-acción lo que ha concretado ese aspecto del discurso de Etorkizuna Eraikiz.

Esa metodología se caracteriza por cuatro aspectos pragmáticos. El primero es la conversación libre y abierta, puesto que la naturaleza pública y la transparencia de las deliberaciones resultan fundamentales. Sin ese elemento, las formas de actuar serían completamente diferentes, pero no es suficiente en sí mismo para garantizar el aspecto pragmático de la metodología. El segundo es la diversidad, es decir, la diversidad de opiniones y la interacción de diversas capacidades. Por lo tanto, la deliberación no consiste solo en hablar, sino en compartir visiones relevantes distintas. El tercero es la síntesis y explicación de las posturas, lo que permite tener en cuenta la reflexión que puede canalizar la acción. En este punto, la facilitación ha resultado fundamental. Por último, tenemos la expectativa de la continuidad de la conversación. Ese horizonte ampara el principio del antiautoritarismo. En resumen, nuestro grupo de deliberación ha dado prioridad a evitar

la interrupción de la conversación y garantizar su continuidad. Esa narrativa va más allá de las prácticas del Think Tank y ha inspirado diversos espacios y prácticas en el modelo de gobernanza colaborativa.

La narrativa del modelo es heterogénea, pero podemos decir que tiene determinadas características muy marcadas. El rol de la sociedad civil y los valores comunitaristas conforman el sustrato de la gobernanza colaborativa. Al mismo tiempo, la definición y metodología de las dinámicas de esa colaboración son las que dan forma al elemento pragmático del modelo. En pocas palabras, se produce una combinación de dos legitimidades provenientes de la aportación de esos dos elementos diferenciados. Por un lado, encontramos la legitimidad que aportan la identidad y la experiencia colectiva de los actores y, por otro, la correspondiente al procedimiento y a la forma de gestión de la colaboración. Esa combinación de características es la que permite una racionalización concreta de Etorkizuna Eraikiz.

CONCLUSIONES

Cuando una artista tiene claras su naturaleza e identidad, da mayor sentido a su obra y es capaz de desplegarla de forma más eficaz. Cuando el grupo de deliberación se dedicó a reflexionar sobre aquello que entendíamos por gobernanza colaborativa, surgieron dudas acerca del elemento comunitario —por ejemplo, en la sesión de noviembre de 2022—, poniendo sobre la mesa el perjuicio que un debate sobre el poder podría generar a la legitimidad del modelo. Este capítulo ha tratado de matizar esas preocupaciones relativas a la legitimidad mediante la observación de la interacción de las dos raíces que se unen en Etorkizuna Eraikiz.

Tanto el comunitarismo como el pragmatismo han definido el modelo, pero cada uno cuenta con ámbitos preferentes propios. La diferenciación de actores o espacios y dinámicas ayuda a aclarar cómo se ha desarrollado hasta ahora la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa. No obstante, si aspiramos a conseguir una claridad conceptual del discurso, será necesario explicar, ampliar y compartir esa narrativa híbrida. No para hacer propaganda de una determinada fórmula, sino para poner a prueba, revisar y adaptar el esfuerzo colectivo realizado. En eso consiste precisamente el experimento al que llamamos gobernanza colaborativa: el convencimiento de que la forma de reforzar los vínculos entre comunidad e instituciones es no tener miedo al fracaso, admitir las debilidades propias y cuidar el trabajo colectivo.

CAPÍTULO 4

CONTRIBUCIÓN METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN AL THINK TANK ETORKIZUNA ERAIKIZ

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

CAPÍTULO 4

Contribución metodológica de la investigación-acción al Think Tank Etorkizuna Eraikiz

ANDONI EIZAGIRRE

CUATRO IDEAS DE PARTIDA, O UNA CULTURA POLÍTICA PARA AVANZAR

En la primavera de 2020, durante la presentación del Think Tank Etorkizuna Eraikiz (EEI), las autoridades públicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa nos hicieron llegar un diagnóstico general del contexto político a los participantes del Think Tank.

A continuación, resumiré aquella valoración explicativa en dos ideas. Por un lado, se nos hizo hincapié en que, en los países occidentales, la animadversión hacia el sistema de partidos que muestran las percepciones sociales sobre el funcionamiento de la democracia es un sentimiento político que debe tenerse muy en cuenta.

En nuestro caso, también se han identificado sentimientos negativos hacia la política. A modo de ejemplo, en febrero de 2023, desde el centro de investigación de Arantzazulab, en un intento por conocer las concepciones y opiniones sociales acerca de la democracia, diseñamos una encuesta cuyos resultados confirmaron la gravedad de la situación; dos de cada tres personas respondieron que en los centros de decisión no se tienen en cuenta las opiniones de la ciudadanía —como si la lógica sistémica fuese un único futuro—, que la desconfianza hacia la política es alta y que la participación política, por el contrario, es muy baja.[1]

Por otro lado, aquel diagnóstico de las autoridades públicas recogía al menos una segunda idea, más vinculada a la agenda pública: las instituciones públicas —por su cuenta y con sus capacidades, recursos y actuaciones rutinarias— tienen dificultades y limitaciones para hacer frente a las demandas, necesidades y desafíos del territorio. Yo lo interpreté como un reconocimiento explícito de una incapacidad.

Recuerdo que, en la presentación del Think Tank y durante las dos o tres primeras sesiones del grupo de trabajo Nueva Cultura Política, la preocupación por aquel ambiente social centró gran parte de la atención. De hecho, en la especie de deriva en la que estamos, la política se está convirtiendo en un problema crónico. En ese marco autorreferencial, la ambición táctica adquiere una importancia desmedida y se priorizan los intereses partidarios, aunque, la mayoría de las veces, se disimulen con apelaciones tan floridas como vagas y confusas. Si hacemos caso de los datos de las encuestas, al menos, la política consiste básicamente en una competencia vana y continuada por el poder, el estatus y el prestigio. Uno de los efectos inmediatos de ello es la polarización afectiva; es decir, cada vez más personas expresan sus actitudes y valores en función de la identificación y afecto que sienten hacia los partidos políticos. Eso, a su vez, deriva en el voluntarismo (en la mayoría de los casos, una deformación de la realidad a través de la competencia entre discursos) y hemos llegado incluso a creer que nombrar las cosas significa cambiarlas. Sin lugar a dudas, ante la naturaleza, la profundidad y los dilemas de las transformaciones sociales y tecnológicas más recientes, un ambiente social revuelto y la incapacidad de la política son dos tendencias generales bastante constatables.[2]

[1] Arantzazulab (2023): *Concepciones sobre la democracia en la CAPV.* Centro de Investigación de Arantzazulab, documento 1. Oñati: Arantzazulab

[2] Eizagirre, A., Muñoa, I. (2023): *Sustraiko eraldaketak munduan: joera ekonomikoen eta politikoen bihurguneak*. OREKI: Lasarte-Oria

A pesar de ello, con el fin de hacernos comprender el sentido y la función del Think Tank, también se nos definió el objetivo estratégico del programa foral EEI. Yo, al menos, resumiría así el mensaje de la presentación general: lo que se buscaba era marcar la dirección de cara al futuro y seguir reforzando las políticas territoriales mediante la cultura de la colaboración. En consecuencia, me gustaría añadir otras dos ideas de partida.

La tercera idea guarda relación con los razonamientos para arraigar la cultura de la colaboración en nuestro territorio. Yo diría que se plantean tres razones. El razonamiento instrumental para apostar por la gobernanza colaborativa era evidente. El argumento podría formularse así: al abrirse a otras entidades del territorio, la acción pública se verá reforzada, a medida que se vayan dando pasos hacia una gestión sistémica y las políticas vayan siendo más eficaces. No obstante, más allá de una apuesta pragmática, la creación del Think Tank también tenía un razonamiento ético: sacar adelante el territorio, lo que se considera una tarea que nos incumbe a todos (es decir, trabajar el compromiso adquirido con la democracia de la mano de la sociedad). Sin embargo, el hecho de haber diseñado y desarrollado el Think Tank como un proceso de deliberación también ha supuesto el reconocimiento del conocimiento, la perspectiva y los valores de los invitados y los nuestros propios, y eso me sugiere que hemos comenzado a explorar el razonamiento sustantivo acerca de la colaboración. En mi opinión, además de mejorar, acelerar y legitimar las políticas, se nos propuso hacer un esfuerzo para estar abiertos a las posibilidades reales de hacer política de otra forma. Además, lo más probable es que, durante estos tres años, el peso relativo, la intensidad y la viabilidad de cada uno de esos razonamientos hayan cambiado. Sea como fuere, la voluntad constante de renovar, ampliar y aumentar la gobernanza de las instituciones públicas (o la gobernanza pública) y el esfuerzo por profundizar en la gobernanza colaborativa han sido las señales prácticas de esos tres razonamientos, con el fin de hacer frente a la nueva agenda política con valentía, sentido común y generosidad, al menos desde mi punto de vista.

Por último, para poder entender el sentido original del Think Tank, me gustaría destacar una cuestión adicional. Los discursos de las autoridades públicas, así como el programa foral EEI de 2016, hicieron un reconocimiento explícito de una trayectoria histórica, en un intento de enfatizar el sentido histórico de EEI. Según esa idea, si el territorio ha podido salir adelante en el pasado, ha sido, en parte al menos, gracias a una cultura responsable y centrada en la construcción de país.[3] La estrategia de renovación de la gobernanza adquiría sentido en el reconocimiento de una cultura política, y también, de algún modo, en su continuación; como señal de vitalidad de nuestro territorio y como si creyésemos que muchas políticas han sido acertadas y que contamos con los recursos culturales necesarios. Yo interpreté aquel reconocimiento de comportamientos pasados también como una estrategia psicológica para regenerar y adaptarse a los nuevos tiempos. Dicho de otro modo, EEI contaba con unos cimientos culturales y éticos, unos cimientos para asumir responsabilidades y actuar de forma responsable, una madurez política, una cierta seguridad y una esperanza, y el objetivo era hacer frente a los nuevos tiempos desde el reconocimiento, la comprensión y la renovación de esos cimientos. De algún modo, fuimos conscientes de la gran tensión existente entre la continuidad y la renovación. En ese sentido, las intenciones de las autoridades públicas dejaban entrever la posibilidad y buena fe de experimentar con iniciativas nuevas, o al menos una predisposición a hacer ese esfuerzo. Dicho así, parece música celestial, pero el sentido de la experiencia nos confirma que la voluntad de aclarar la dirección y de mejorar las cosas ha estado muy presente en nuestra construcción de país o historia interna reciente (y lejana). Finalizaré esta cuarta idea con un matiz, ya que, durante las primeras sesiones, todos afirmamos de forma unánime la necesidad —y la preocupación— de responsabilizarnos de los asuntos que nos afectan a todos, y eso, seguramente, llevaba un diagnóstico entre líneas: que la cultura escéptica y corporativa de ir cada uno a lo suyo también se ha abierto camino en nuestro territorio.[4]

Esas cuatro ideas constituyen, a mi entender, un pilar y un recurso importante para dar sentido al Think Tank. Asimismo, la elección de la investigación-acción y la gran contribución que la investigación-acción ha tenido en nuestro trabajo también deben interpretarse a la luz de esas ideas, desde mi punto de vista. Eso es precisamente lo que trataré de explicar en los párrafos siguientes.

[3] El libro que estábamos escribiendo en aquella época también habrá influido, sin duda, en mi interpretación: Eizagirre, A., Muñoa, I. (coord.) (2022): *Burujabetzaren bidetik: bakoitzak urraturik berea, denon artean geurea*. Lasarte-Oria: OREKI

[4] Eizagirre, A., Muñoa, I. (2022): «Una mirada a la cultura política», Diputación Foral de Gipuzkoa: *Construcción de una nueva cultura politica en Gipuzkoa: conceptos, metodología y experiencias,* 27-41. Diputación Foral de Gipuzkoa: Donostia / San Sebastián

INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

El Think Tank EEI está compuesto por cuatro grupos de trabajo que reúnen a unas diez-quince personas: El Trabajo del Futuro, Nueva Cultura Política, Los Futuros del Estado del Bienestar y Recuperación Verde. Hasta el momento, ha tenido una duración de tres años.

La composición de los grupos ha sido diversa, pero todos han contado con la participación del/de la diputado/a foral del sector y sus compañeros/as de equipo, junto con una amplia representación de entidades, asociaciones y organizaciones del territorio. Las reuniones se han realizado con una frecuencia mensual y las y los miembros de los cuatro equipos de trabajo nos hemos reunido al menos dos o tres veces al año. También se han formado un equipo de dirección y otro de seguimiento con representantes públicos/as, investigadores/as y facilitadores/as. Esas personas se han encargado de la coordinación de los cuatro grupos de trabajo, de proponer temas para debatir en las sesiones de trabajo de los grupos, de canalizar la reflexión general, la experiencia práctica y las iniciativas innovadoras de las y los participantes, de dinamizar el trabajo en equipo, etc.

Este trabajo de tres años escasos se ha basado en la metodología para la experimentación activa y, más concretamente, en la investigación-acción para el desarrollo territorial (IADT). La característica principal de la investigación-acción consiste en trabajar la temática, la cuestión o el fenómeno social («trabajo», «bienestar», «medio ambiente», «cultura política») a partir del reconocimiento, fomento e identificación de los conocimientos, inquietudes, identidades e intereses de las y los participantes, así como mediante la escucha mutua y el aprendizaje conjunto basado en la experiencia. Así, una metodología de este tipo consagra una importancia crucial al propio proceso, a la intensidad y calidad de las relaciones entre participantes, a la generación o resurrección de competencias políticas, capacidades y eficacias subjetivas para la transformación, y a las experimentaciones reales. Del mismo modo, también busca y fomenta en todo momento la reflexión acerca de las imágenes, valores, emociones y afectos de las y los participantes. Desde ese punto de vista, además de como metodología de investigación-acción, también puede entenderse como una estrategia para el futuro desarrollo del territorio, al menos en parte.

Las contribuciones de la investigación-acción al Think Tank han sido muchas y variadas. Algunos de esos efectos pueden verse en las relaciones dentro del grupo, otros están relacionados con factores subjetivos (conocimientos, competencias, valores) y otros son aprendizajes relativos a la propia metodología[5]. La explicación que me han solicitado se ha basado en mis vivencias personales y en las memorias del Think Tank, ya que así me lo han indicado.[6]

NOVEDAD DEL THINK TANK EEI (UNA EXPLICACIÓN COMPARADA)

En primer lugar, debo mencionar, aunque sea brevemente, las modalidades más habituales que las instituciones públicas han utilizado para obtener información. En general, ha habido dos tipos de procedimientos.

El primer tipo se ha solido desarrollar de la mano de consultorías. En respuesta a una demanda, un informe escrito recoge, normalmente, un diagnóstico técnico y una serie de recomendaciones. Las recomendaciones suelen ser, en función del caso, generales, concretas u operativas. El segundo procedimiento consiste en la investigación académica estándar, en la que una persona experta en el tema realiza un diagnóstico de la cuestión y recoge aportaciones, estudios comparados, análisis de casos o las últimas evidencias sobre el ámbito en cuestión. En algunos casos, también se realizan propuestas abiertas sobre las políticas.

Huelga decir que, en estos dos casos, la metodología de trabajo y la naturaleza, el sentido y el objeto de los contenidos son muy diferentes. No obstante, ambos procedimientos comparten múltiples características, de las cuales mencionaré cuatro. En primer lugar, el tema se trabaja de modo aislado, técnico y exclusivo. En segundo lugar, la persona investigadora suele

[5] Otras aportaciones se han trabajado algo más en esta otra publicación: Eizagirre, A., Larrea, M., Tapia, F. (2023): «Active experimentation through action research: The experience of the Etorkizuna Eraikiz Think Tank», Barandiaran, X., Canel, M.J., Bouckaert, G. (eds.): *Building Collaborative Governance in Times of Uncertainty*, 125-138. Leuven: Leuven University Press

[6] Las memorias de EE Think Tank están disponibles en abierto: https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizuna-eraikiz-bckp/entzun/think-tank

entender e interpretar el fenómeno social como una cuestión exógena en la mayoría de los casos (observar, medir, comprender y explicar la cuestión con distancia y frialdad, al menos en teoría). En tercer lugar, a la hora de teorizar, analizar y proponer, quedan en un segundo plano los valores, competencias, capacidades, recursos, perspectivas y experiencias vitales (moral vivida) de las personas que están involucradas en el tema, la intensidad y calidad de las relaciones interinstitucionales y el nivel de comprensión y la representación mental de la realidad de unas u otras entidades. En todo caso, se toman como parte del problema para explicar el tema. En cuarto lugar, se basan en la comprensión lineal de la política, secuenciada en fases; y las formulaciones y propuestas parten de la premisa de que, en la actuación político-administrativa, las responsabilidades y funciones pueden diferenciarse de forma clara y precisa. El contexto cierto y previsible es otra de las premisas clásicas que llevan implícitas las contribuciones de este tipo.

En circunstancias difíciles, las personas que se dedican a la política tratan de dar consejos, como si de una varita mágica se tratase, para dar respuesta, de alguna manera, a las incapacidades e incertidumbres de cada momento. Normalmente, el/la representante público/a sabe que el documento de la persona experta le brindará pocas posibilidades de abrir camino; las personas dedicadas a la política conocen mejor que nadie los condicionantes administrativos, legales y competenciales del contexto, así como las visiones, valores e intereses múltiples y contrapuestos en torno al tema. En la mayoría de los casos, son conscientes, en mayor o menor medida, de los desafíos principales actuales y de su naturaleza compleja, abierta, contingente y ambivalente. Sin embargo, algo tienen que hacer y, por inercia o por imitación, la tendencia a acumular documentos de asesores/as y expertos/as es habitual en los departamentos y las direcciones de los Gobiernos.

Por supuesto, las aportaciones expertas resultan aclaradoras e imprescindibles, sobre todo para el diagnóstico de la situación, y más aún si tienen por objeto arrojar luz sobre cuestiones técnicas, ya que el conocimiento cierto y acumulado es muy amplio y, a veces, las evidencias nuevas también aportan pistas para la renovación de las políticas. Además, en estos tiempos en los que trabajamos con una gran cantidad de datos y experiencias comparadas, los trabajos expertos suponen una contribución extraordinaria.

No obstante, esos trabajos tienen algunos problemas y limitaciones[7]. El escollo principal es que se ha solido dejar de lado la deliberación entre agentes del territorio. Es de sobra conocida la importancia que tiene movilizar a las entidades del territorio y canalizar sus relaciones (pensamiento, visión y escucha de sentimientos, razonamiento y comprensión; capacidad para establecer y desarrollar prioridades, y responsabilidad compartida) en el ciclo de formación y desarrollo de una política, y, en cierta medida, también para la credibilidad y la eficacia de las políticas.

Es por ello por lo que el Think Tank EEI ha querido reconocer y activar, a través de la investigación-acción, esa necesidad de fomentar los procesos de deliberación entre las distintas entidades y personas del territorio. Podríamos decir que la creación del Think Tank EEI y la apuesta a favor del proceso de deliberación basado en la investigación-acción se deben a una conciencia de esos problemas por parte de las y los representantes públicos/as. En ese sentido, sin necesidad de descartar otros tipos de asesoramiento y modelos de investigación (algunos de los/as invitados/as del Think Tank estamos especializados en esos modelos), hemos tratado de realizar una contribución metodológica para llenar un hueco esencial y real a través de la investigación-acción.

CURIOSIDAD, PACIENCIA Y RESPONSABILIDAD PARA ABRIR CAMINO

En muchos momentos, el proceso de deliberación del Think Tank ha resultado complicado y cansado para las y los representantes públicos/as. A corto plazo y, por supuesto, en los comienzos, el objetivo general era difuso y los resultados tangibles escasos, por lo que el sentimiento de duda también fue algo habitual. No obstante, en nuestro caso, teníamos un factor a favor, ya que la investigación-acción como metodología de trabajo ya tenía una cierta trayectoria en la Diputación Foral de Gipuzkoa desde la segunda mitad de la década de los años 2000. El Consejo de Gobierno de la legislatura 2019-2023 y su equipo cercano eran conocedores de que la paciencia y la prudencia, si todo iba bien, serían virtudes políticas a su favor. Sin ir más lejos, en la legislatura 2015-2019, la investigación-acción había contribuido en gran

[7] Sobre la genealogía de los problemas y la necesidad de una nueva gobernanza, véase Eizagirre, A., Larrea, M. (2023): «Lurralde garapenerako ekintza-ikerketa eta politiken eredu klasikoaren eraldaketa». *Jakin*, 256-257: 23-38

medida a transformar la opinión de distintas entidades públicas y privadas del territorio y de la región en relación con la resolución de varios temas espinosos.

En ese contexto, en la primavera de 2020, las y los responsables políticos del programa foral EEI priorizaron la investigación-acción en el marco del Think Tank, así como en otros espacios formales e institucionales. Eso significa, en definitiva, que fomentaron y posibilitaron la colaboración y deliberación entre las entidades del territorio y que nos invitaron —y forzaron— a trabajar en equipo, desde la convicción de que nuestras experiencias y vivencias comunes constituyen un aprendizaje rico, animoso y estimulante.

Además, para muchas entidades del territorio, la investigación-acción era una metodología desconocida e, incluso después, la investigación-acción nos ha servido para experimentar —y corroborar— las distintas oportunidades y dificultades surgidas en la búsqueda de colaboración durante estos tres años. Hemos vivido momentos difíciles, decepciones y desengaños, así como dificultades para dar sentido a nuestro trabajo y establecer prioridades, puesto que la investigación-acción es un proceso abierto y favorable a la apertura. Asimismo, en muchos momentos, hemos notado tensiones entre distintos poderes y legitimidades, así como una concurrencia explícita o implícita de visiones, funciones e intereses. Con el paso del tiempo, nos hemos dado cuenta de lo importante que ha sido vivir esas experiencias y haber sabido explicar al resto y enfrentar esas vivencias y sentimientos de cada persona y del grupo de trabajo.

En eso consiste precisamente la investigación-acción. Por un lado, se trata de una iniciativa —aunque no la única, claro— para fomentar la experimentación activa, y, en tanto que planteamiento metodológico, nos sugiere alternar la actuación real, la reflexión y la experiencia concreta de cada institución y del grupo de deliberación con una conceptualización abstracta, de forma continuada, puesto que el aprendizaje tiene tanto carices teóricos como prácticos y operativos. También cabe añadir otro matiz aquí: la investigación-acción aspira a trasladar nuestros aprendizajes a cada una de las entidades, para así conseguir que las entidades refuercen, amplíen y aumenten su influencia en el entorno o ecosistema. Este mandato nos ha supuesto un trabajo ingente. Por otro lado, es una metodología que exige al equipo de trabajo curiosidad y acción, mantener una escucha activa, aprender de los argumentos de otras personas y estar predispuesto y acostumbrado a corregir o modificar la visión propia, además de una responsabilidad estricta y atenta para aplicar en el día a día lo aprendido de la experiencia. Es precisamente a través de esa responsabilidad compartida y activa (reconocimiento de las limitaciones y falibilidad propias, sentimiento de confianza mutua, adaptación mutua), entre otros factores, que la investigación-acción consigue canalizar la experimentación, la transformación y el aprendizaje. En última instancia, el proceso de deliberación también exige que quien participa cuente con competencias cognitivas, morales y afectivas; es decir, que también hay una cierta organización cultural y un capital social, además de tener que estar dispuesto a formarse en esas conductas éticas. En la misma línea, las instituciones públicas también han sabido actuar y han estado a la altura de las circunstancias. No se trata de una falsa modestia, sino de tener conciencia de las limitaciones propias, de actuar con responsabilidad hacia los demás y hacia las cuestiones comunes, tener un gran sentido práctico, una voluntad de aclarar la dirección y mejorar las cosas, así como la responsabilidad de estar unidos. Todo eso fue lo que nos transmitieron, o al menos muchas personas lo interpretamos de ese modo.

Por lo tanto, la experiencia del trabajo en grupo ha tenido una dimensión cognitiva, moral y emocional. En lo que respecta a la dimensión emocional, la colaboración refuerza e intensifica las relaciones, además de mejorar su calidad, pero, a cambio, hay que trabajar las emociones y los afectos. En el proceso de deliberación hemos aprendido que nuestros pensamientos, sentimientos y actitudes están llenos de emoción, al igual que los del resto de personas. Además, creemos que el aprendizaje mutuo, la amistad y la asunción de responsabilidades compartidas son sentimientos políticos que contribuyen a la construcción de país. Sin lugar a dudas, el ejercicio también ha tenido una dimensión cognitiva y ha transformado el imaginario y las formas de pensar el territorio de cada uno de nosotros, claro. En un pueblo pequeño como el nuestro, teniendo en cuenta la naturaleza y envergadura de las transformaciones actuales, esos activos intangibles y subjetivos adquieren una importancia capital, puesto que nos capacitan como personas para el entendimiento de los desafíos y la experimentación real. Desde ese prisma, en comparación con un asesoramiento y una investigación tradicionales, saltan a la vista las implicaciones (diversas) que esta metodología diferente conlleva a medio plazo.

Esos resultados van aflorando de forma progresiva y con esfuerzo, pero seguir apostando por el trabajo en equipo en los momentos difíciles siempre da frutos. Parece algo evidente, pero no resulta tan sencillo. Con todo, en la investigación-acción existe un rol determinante, el de la persona facilitadora, que se encarga de gestionar cuestiones tanto explícitas

como implícitas (relaciones de poder, estatus o prestigio, reconocimientos, costumbres que se dan por hechas, recelos, perspectivas dispares, problemas de comprensión, sentimientos y afectos contrapuestos).

Al facilitar, fomentar y estabilizar las relaciones de colaboración entre las entidades del territorio, o al menos al intentarlo, el objetivo operativo de la investigación-acción podría definirse de la siguiente manera, en mi opinión: desplegar en el territorio conocimientos, capacidades o recursos prácticos, arraigados (de un contexto concreto y real), innovadores y valiosos alternando la reflexión y la experimentación en tiempo real. En líneas generales, suele haber pocas personas participantes, pero aprenden las unas de las otras y su función es llevar y abrir lo aprendido a sus propias entidades y también al territorio. Asimismo, el fin último de la investigación-acción pueden ser los objetivos estratégicos, la movilización de recursos o un repertorio discursivo y cultural.

APRENDIZAJE ENTRE CONOCIMIENTOS Y TRANSFORMACIÓN REAL

En la investigación-acción, el contexto concreto adquiere una importancia especial, y los dilemas teóricos y prácticos se debaten y resuelven a la luz de cuestiones cotidianas. En ese sentido, la iniciativa no se activa una vez el debate se ha cerrado definitivamente, sino en tiempo real, y a los dilemas también se les ofrece una cierta salida o aceptabilidad provisional combinando las vivencias reales con la reflexión.

Eso se aleja bastante de la concepción lineal de la política y también de las premisas de trabajo del asesoramiento y la investigación estándares. No obstante, esas premisas sí han estado presentes en el Think Tank EEI. De hecho, en un primer momento, el rol clásico de la persona experta tuvo un peso considerable en nuestro trabajo. Este hecho tuvo, seguramente, una explicación metodológica: el primer cometido del grupo de trabajo consistió en escuchar y entender a la persona experta externa invitada para que, a continuación, pudiésemos transferir y aplicar lo aprendido de esa persona al ecosistema del territorio, a través de nuestras entidades. El trabajo inicial del equipo de trabajo, durante los cuatro o cinco primeros meses, se basó, en parte, en ese modelo. Estos modelos suelen dejar a la vista el prestigio, rol y cometido de cada persona, y se fundamentan en un proceso jerárquico y lineal. Por lo tanto, fueron bastante notorios los ecos de los procedimientos habituales.

Hay que decir que, en algunos grupos de trabajo, los momentos más complicados fueron precisamente consecuencia de esa forma de proceder. Estas son algunas de las inquietudes razonadas que surgieron en nuestros grupos de trabajo: la existencia de una graduación de los conocimientos; que los conocimientos teóricos y abstractos contribuían de forma limitada y parcial al entendimiento de los desafíos y a la viabilidad de las experimentaciones; que éramos capaces de realizar aportaciones enriquecedoras, concretas y escalables en el conocimiento práctico de las y los participantes y en las deliberaciones del grupo de trabajo; y que también teníamos capacidad y oportunidad de llevar esas experiencias a la reflexión y al debate, aunque las estábamos dejando en un segundo plano. Lo más probable es que comenzásemos a trabajar desde una premisa equivocada, a saber, que la gobernanza pública —y la gobernanza colaborativa— se puede establecer de arriba abajo y que los aprendizajes abstractos eran aplicables.

Reunión tras reunión, fuimos identificando, verbalizando y debatiendo con honestidad esas inquietudes, y ese reconocimiento gradual de las posiciones y los conocimientos, junto con el encauzamiento del diálogo, resultaron, sin lugar a duda, cruciales. En la investigación estándar, los espacios y prácticas sociales suelen definirse como espacios (vacíos) para la aplicación de conocimientos expertos, pero la investigación-acción nos ha demostrado que esos espacios y prácticas (el Think Tank, el ecosistema, nuestras entidades) son espacios con capacidad reflexiva y transformadora. La diferencia (epistemológica, metodológica, normativa, etc.) entre ambos modelos es evidente. *A posteriori*, también hemos recordado a menudo los debates de aquella época en nuestras conversaciones. Fue un punto de inflexión.

En nuestro caso, las personas encargadas de facilitar la investigación-acción detectaron esas inquietudes y fueron valientes a la hora de plantear la necesidad de debatir; sobre todo, en los grupos de dirección y seguimiento. Hace falta valentía para expresar inquietud o para cuestionar la graduación de puntos de vista (poder, prestigio, estatus), así como para escuchar esas explicaciones con generosidad y afecto, para aprender mutuamente, para rehacer los planes formales y caminos previstos y, al mismo tiempo, reactivar la cohesión y la voluntad y motivación de trabajar en el grupo. Eso es lo que ocurrió en nuestro caso, y a muchos de nosotros también nos valió para empezar

a transformar juicios de valor, convicciones profundas y pautas de comportamiento. Esa ha sido una de las contribuciones sustanciales de la investigación-acción al Think Tank, que además nos ha ayudado a transformar, o al menos adaptar, nuestras propias capacidades estratégicas (cognitivas, morales y emocionales).

Dicho esto, desde mi punto de vista, hay dos razones adicionales para entender la renovación metodológica que nos ocupa. Una es la cultura política y, más concretamente, la orientación psicológica de las personas participantes y la gran responsabilidad respecto de las cuestiones que nos atañen a todos. De alguna manera, el entendimiento complejo, la predisposición a escuchar al otro y, por tanto, el reconocimiento de los límites de nuestra propia visión son competencias políticas subjetivas importantes para las personas y las entidades. Esas competencias se pueden trabajar, pero también es necesaria una actitud previa. La otra es un ambiente de trabajo honesto, de buena fe, que rinde cuentas y se basa en cumplir con la palabra y adoptar decisiones vinculantes para cada institución. Todo ello contribuye a reforzar y mejorar la credibilidad del proceso, el afecto hacia los demás y la autoeficacia subjetiva (o la adopción de un rol activo en el grupo y en el desarrollo del territorio).

Gracias a eso, conocimos y pusimos sobre la mesa dos de los problemas de la lectura estándar: la interpretación lineal de la transferencia de conocimientos y la jerarquía entre conocimientos. La investigación-acción nos ha permitido darnos cuenta de que los conocimientos abstractos y sectoriales son más cerrados y limitados de lo que pensábamos, de que las experiencias reales aportan conocimiento y sentido común, de que todos tenemos capacidad de debatir acerca de pensamientos, sentimientos y comportamientos, y de que los intereses, las demandas, las solicitudes y las resistencias tienen mucho peso en los conocimientos vinculados al territorio. Esos aspectos suelen pasar desapercibidos en la investigación estándar o, en el mejor de los casos, suelen formularse de una manera meramente abstracta o teórica y explicarse como daños colaterales. Por el contrario, la investigación-acción promueve debates en el seno del proceso de deliberación, sobre los cuales se trabaja. Por eso podemos decir que los conocimientos —y la experimentación— derivados de la investigación-acción también son arraigados, fructíferos y creíbles, dado que buscan la manera de influir en las costumbres de las entidades o en la totalidad del ciclo de políticas del territorio.

IMPORTANCIA Y RECONOCIMIENTO DE PROCESOS EMERGENTES

Aunque los conocimientos sobre los desafíos del siglo XXI son muy diversos, son escasos los espacios compartidos entre esos conocimientos; por ello, los recelos entre participantes suelen ser habituales, al igual que las expectativas distintas y la competencia de prioridades. La aportación de la investigación-acción consiste en comprimir y compactar la pluralidad del territorio en un microespacio, además de hacer hincapié en esa pluralidad del territorio y en la complejidad de los desafíos. Dar a conocer a otras personas los conocimientos y puntos de vista propios y formarse (conocer, comprender, reconocer) en las capacidades y objetivos de otras personas constituye un ejercicio democrático excelente. Desde el mismo momento en que la IADT reconoce a las distintas entidades, estas pasan a trabajar en distintas escalas del territorio y en torno a diversas políticas, espacios y herramientas de colaboración. Ahí se esconde una aportación cultural extraordinaria para profundizar en la democracia, ya que se trata de una experiencia para consolidar, proteger y rehacer la comunidad política.

Desde ese punto de vista, la investigación-acción cuenta con una dimensión educativa y cívica, pero también política, en la que se dan a conocer relaciones de poder y se canalizan oportunidades para transformar las relaciones de inclusión-exclusión. Como es evidente, estamos hablando de temas muy delicados. Nosotros hemos tenido la suerte de experimentar esa naturaleza dialéctica de la democracia.

La prudencia que las distintas entidades han demostrado a la hora de asumir responsabilidades también es otro hilo del mismo ovillo, puesto que no resulta fácil que todos asumamos las consecuencias y efectos —más aún si son consecuencias imprevistas y efectos perjudiciales— de las decisiones compartidas. En eso consiste, sin embargo, la responsabilidad: en responder de las decisiones y de sus consecuencias.

Durante estos años, hemos aprendido que las entidades, asociaciones y organizaciones del territorio se enfrentan a numerosos problemas por querer ser independientes y asumir responsabilidades (o responsabilidades compartidas). Dicho de otro modo, la investigación-acción fomenta y propaga la cultura de la participación, pero la cultura cívica también conlleva la asunción de responsabilidades y de sus consecuencias, efectos e impactos. Esos sentimientos morales y políticos contrapuestos surgieron también en los grupos de

trabajo del Think Tank EEI (muchos, sobre todo en los primeros momentos, no vieron con buenos ojos, por ejemplo, que se interpretase como una medida de responsabilidad que el Gobierno hiciese suyo lo decidido entre todos). En ese sentido, el proceso de deliberación nos ha demostrado que también existe un ambiente de confianza adecuado para ir asumiendo y compartiendo responsabilidades poco a poco; estamos abriendo camino juntos, compartiendo confianzas y, en ese contexto, podríamos decir que se trata de un escenario propicio para la cultura de la corresponsabilidad. El camino emprendido ha sido fructífero y, en los próximos años, si todo va bien y continuamos trabajando, nos brindará la oportunidad de consolidar la cultura de las tareas y responsabilidades compartidas.

A este respecto, me gustaría destacar varios aprendizajes. Por un lado, la IADT supone una propuesta para superar la linealidad, sin negar la importancia de la planificación, pero reconociendo la relevancia de procesos emergentes. La experiencia de estos años nos muestra que partir de un plan suele ser de ayuda, pero que no podemos esperar que la transformación de los colectivos se derive de la mera aplicación del plan. En el proceso de transformación de la gobernanza pública, hemos aprendido que, como mínimo, deben concurrir otros tres procesos complementarios:

- El primero es el aprendizaje. Un proceso que solo puede darse a medida que vayamos aprendiendo la transformación. Además, lo que aprendemos juntos después de ejecutar el plan es tan importante para el proceso de transformación del colectivo como lo recogido en el plan. Por ello, un colectivo que aspire a liderar una transformación debe dar espacio al proceso de aprendizaje, y debe aceptar que no conocía todo lo que hay que saber sobre el tema, el ecosistema o las capacidades y necesidades del territorio cuando elaboró el plan.

- El segundo es la negociación. Es fundamental admitir los juegos de poder y la concurrencia de intereses que se dan en el colectivo, así como los que surgen entre investigadores y el resto de los actores. El camino que abrirá la transformación y la forma que adoptará son aspectos que se suelen aclarar y conocer mediante la negociación.

- El tercero es el debate ideológico. Se trata de un proceso de transformación social profunda. En consecuencia, para que la transformación pueda ocurrir, las personas participantes deben tomar conciencia de sus valores y convicciones más profundos, y deben estar dispuestas y abiertas a debatir las diferencias que se dan en el grupo en torno a ellas. Si el aprendizaje y la negociación no se llevan a cabo teniendo en cuenta esos aspectos profundos, la transformación será superficial.

Por otro lado, con el fin de considerar y trabajar la complejidad en el proceso de transformación de la gobernanza pública, la IADT nos ha permitido tener en cuenta varios principios de la aproximación sistémica. Así, en las relaciones del colectivo, pueden existir direcciones y liderazgos formales, que suelen establecer las condiciones básicas y normas del proceso. A pesar de ello, no suele ser posible entender toda la complejidad del proceso de transformación desde esos liderazgos o canalizar los intereses, preocupaciones o aspiraciones que cada subgrupo tiene en cada momento. Lo más importante es brindar a los distintos subgrupos que conforman el colectivo del proceso de transformación —que casi siempre suelen surgir del propio proceso o ser sus aliados— la oportunidad de definir y desarrollar su propio proceso. Las distintas experiencias basadas en la IADT nos han permitido confirmar que pueden desarrollarse procesos paralelos dentro de los propios procesos de transformación. Eso resulta muy útil, siempre que, para compartir objetivos y aprender juntos y mutuamente, para negociar y para avanzar en el debate ideológico, se lleve a cabo un esfuerzo compartido —y corresponsable— en todo momento. No obstante, cuando en una misma experiencia se unen un liderazgo formal, que suele establecer el marco general y las normas que de él se derivan, y otros procesos paralelos emergentes, es evidente que puede generarse una sensación de caos. Mantener ese equilibrio ha sido uno de los mayores desafíos a la hora de utilizar la IADT para responder de manera sistémica a problemas complejos.

UN EJEMPLO PRÁCTICO: LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA

Para finalizar mi aportación, trataré de explicar en mayor detalle lo mencionado de forma general en el apartado anterior, trayendo a colación dos expresiones clave del Think Tank: «gobernanza pública» y «gobernanza colaborativa».

Modelo emergente y plural

En el contexto del Think Tank EEI, la comprensión y articulación de la gobernanza pública está siendo un proceso abierto y basado en la participación de muchas entidades. Por extensión, otro tanto ocurre también con la gobernanza colaborativa. Además, deliberamos en torno a ese proceso (reflexividad) y hemos tratado de ir añadiendo y poniendo a prueba distintos aprendizajes de organización, relación, gestión y estrategia en tiempo real. Uno de los resultados evidentes de ello es que eso que llamamos gobernanza colaborativa es un modelo emergente y plural.

En un inicio, las autoridades públicas o los líderes formales de EEI, al igual que muchas otras entidades, seguramente imaginasen que la nueva gobernanza pública llegaría a ser, al menos de forma implícita, un modelo formalizado. Ese es el motivo por el que se diseñó e implementó una especie de plan, creyendo que las políticas del territorio y las relaciones y responsabilidades de las entidades se irían adaptando a ese modelo poco a poco. Un modelo diferente, más complejo (colaborativo), pero planificado y canalizado de la forma habitual, bastante lineal y determinista, por decirlo de alguna manera.

El plan inicial y la iniciativa actual, sin embargo, tienen varias diferencias. En primer lugar, la gobernanza colaborativa se está desarrollando de manera emergente. En segundo lugar, ese mismo proceso ha venido a confirmar que, según la política, el objetivo, las culturas y las capacidades, la gobernanza colaborativa también se entiende y desarrolla de múltiples maneras. Son, sin duda alguna, dos aportaciones que ha traído y consolidado la investigación-acción.[8]

En algunas experiencias, la institución pública y el Gobierno se sitúan en el centro, y el resto de las entidades del territorio tienen la oportunidad de participar con el fin de mejorar, legitimar y ejecutar la agenda política. En estos casos, se impone una motivación pragmática. Como hemos podido comprobar, muchas de las entidades del territorio, a menudo, se muestran precavidas a la hora de trabajar liderazgos, capacidades o responsabilidades diferentes.

Otras experiencias, por el contrario, sitúan la gobernanza en el terreno de la agenda pública. En esos casos, cada institución del territorio se ocupa de las decisiones, ámbitos de actuación, legitimidades y requisitos que le competen, pero también existe un desafío, objetivo o programa más o menos acordado y, dado que la deliberación se hace en común, es habitual que las entidades participantes se influyan mutuamente en sus perspectivas o actuaciones. La colaboración a veces es formal y a veces informal, pero sea como fuere, se realiza un esfuerzo por gobernar la nueva agenda política de una forma diferente y cada vez más consciente.

Un tercer tipo serían las experiencias comunitarias, o un nuevo sujeto político, en el que la capacidad de decisión, los recursos, las estrategias y los liderazgos residen en el territorio. Se trata de un caso avanzado, que en nuestro territorio acabamos de empezar a experimentar, y una de las cuestiones más importantes es aclarar cómo se pueden blindar y trabajar las garantías democráticas en una experiencia de este tipo. Con el fin de desarrollar proyectos estratégicos de cara al futuro de EEI Gipuzkoa, los once centros de referencia prioritarios que se han puesto en marcha en los últimos años constituyen una primera semilla para empezar a explorar formas nuevas y diferentes de comprender, organizar, formalizar y sacar adelante la gobernanza.

EEI supone un avance innovador en la medida en que fomenta las experiencias del segundo y tercer tipo. A mi entender, en eso consiste una de nuestras funciones como investigadores/as, en determinar si, según los factores objetivos y subjetivos del contexto, podrían darse gobernanzas colaborativas óptimas. En cierta medida, eso aclarará la legitimidad democrática, la viabilidad y las garantías jurídicas de cada modelo. No obstante, hoy en día, EEI ya está llegando a ser una estrategia consensuada, sólida y estable que se complementa y mejora gracias a distintas variantes de la gobernanza colaborativa. Eso habría sido muy difícil de conseguir sin la contribución de la investigación-acción.

[8] Tres experiencias (o tres modelos) que voy a formular brevemente a continuación se tratan en capítulos posteriores con más detalle. Mi intención no es otra que destacar la aportación metodológica de la acción-investigación con un ejemplo y destacarlo

La cuestión de la legitimidad

Las premisas teóricas de la democracia representativa nos dicen que la función y responsabilidad de las instituciones públicas consisten en tomar decisiones; según ese modelo, tanto las personas como las entidades tendrían exclusivamente intereses unilaterales que, además, entorpecen la voluntad general (y el bien común). En consecuencia, la legitimidad de ocuparse del bien común sería exclusiva de las instituciones públicas. Los estudios de caso sobre distintas experiencias abiertas a la participación pública también respaldan esa tesis.

Por el contrario, la gobernanza colaborativa que estamos experimentando a través de la IADT nos ha abierto nuevas posibilidades teóricas, prácticas y empíricas. Es evidente, como hemos visto, que la IADT es una metodología y estrategia particular, a medio-corto plazo, que moviliza las capacidades y recursos de distintas entidades del territorio y otorga una especial importancia, entre otras cuestiones, a trabajar capacidades culturales para fortalecer y ampliar las confianzas.

Gracias a la investigación-acción, al trasladar esos conocimientos nuevos, deliberados y trabajados de forma mancomunada en torno a experiencias y vivencias, a nuestras actuaciones, han surgido diversos temas o ideas. Me gustaría destacar tres de ellos: (i) trabajar la corresponsabilidad como recurso institucional y cultural, a través de la gobernanza colaborativa, es una opción real; (ii) que distintas entidades asuman la responsabilidad sobre las decisiones y sus consecuencias y efectos, aunque cueste, es viable, al menos de forma parcial; (iii) podemos llegar a reconocer distintas legitimidades y la importancia estratégica de todas ellas, y eso, además, aumenta y multiplica la confianza mutua y las relaciones entre entidades, así como las expectativas y la fiabilidad.

Cultura de la corresponsabilidad

La IADT se desarrolla en un contexto cultural o socioeconómico concreto: aquí y ahora. Por eso, la investigación-acción ha permitido dar a conocer las culturas políticas de distintas personas (percepciones subjetivas y orientaciones psicológicas sobre cuestiones que nos afectan a todos).

En lo que respecta a las temáticas o inquietudes para la deliberación basada en experiencias, y también a la hora de trasladar las deliberaciones a la acción, el planteamiento comunitario ha estado muy presente en algunos casos, aunque no siempre y, tal vez, ni siquiera en una mayoría de los casos. A eso debemos, entre otros, la valentía de desarrollar la agenda pública y política mediante nuevas colaboraciones y gobernanzas, y el peso que la cultura de la corresponsabilidad ha adquirido en muchas iniciativas. No cabe duda de que la IADT seguirá abriendo nuevos caminos también en el futuro. Somos conscientes de que, para muchas personas y entidades de los grupos de deliberación, la voluntad, valentía y generosidad de asumir la responsabilidad de las cuestiones que nos atañen a todos se han ido reforzando de forma gradual y gracias al aumento de la confianza mutua, lo cual nos demuestra que las (pre) disposiciones subjetivas también pueden cambiar.

En última instancia, la gobernanza colaborativa, más allá de la mera organización y el procedimiento, también puede ser la expresión (y abordaje) de distintas disposiciones institucionales y culturales. Por ese motivo, uno de nuestros objetivos nuevos será el de explorar, analizar y determinar la importancia y potencialidad de los elementos particulares del territorio. En cualquier caso, solo un esfuerzo continuado por regenerar la gobernanza a través de la colaboración podrá reavivar la cultura de la corresponsabilidad.

Esa era precisamente la esperanza de EEI en su formulación comunitaria original, tal y como he explicado en las palabras iniciales del presente texto, y, al menos en cierta medida, se ha confirmado. No obstante, como ya se ha dicho, en un mismo territorio conviven distintos tipos de gobernanza colaborativa. Esa ambivalencia es la que está permitiendo que EEI arraigue y crezca, gracias al aprendizaje y la expansión que conlleva la IADT.

think tank
kultura politiko berriari
buruzko eztabaida
GIPUZKOA
ETORKIZUNA
ORAIN

Introducción a los capítulos basados en casos prácticos

MIREN LARREA

INTRODUCCIÓN

Una vez abordada la dimensión política, teórica y metodológica del proceso que hemos vivido, el objetivo de esta parte es compartir lo aprendido a través de casos prácticos.

No obstante, es importante aclarar que los tres casos que se explican en los próximos tres capítulos no se han abordado únicamente desde la descripción de la práctica. El grupo ha trabajado con la metodología de la investigación-acción. Eso significa que, más allá de reunir conocimientos teóricos, metodológicos y prácticos, a la hora de crear el conocimiento de manera conjunta, ese tipo de conocimientos han tenido una interacción profunda.

El conocimiento que hemos aportado las y los miembros del grupo y las personas expertas externas que hemos invitado ha servido de inspiración para una lectura crítica de algunas de nuestras prácticas y, en algunos ámbitos, también para transformar esas prácticas. Aun así, el efecto no solo ha pasado de la teoría a la práctica. Las experiencias de las personas participantes (en diversos ámbitos de Etorkizuna Eraikiz) han tenido un efecto considerable en las definiciones y tipologías propuestas. Esa interacción entre teoría y experiencia es precisamente la base de la que hemos partido para escribir los tres capítulos siguientes.

Esta parte aborda los conceptos y tipologías principales que hemos desarrollado entre junio de 2020 y abril de 2021. Así, queremos tomar como base el trabajo del grupo de deliberación y dar otro paso adelante, en grupos pequeños, para reflexionar sobre cómo podemos transformar la cultura política en Gipuzkoa a través de la gobernanza colaborativa.

El objetivo de esta introducción es resumir los antecedentes de los tres capítulos que hemos reunido en esta parte. El trabajo realizado se puede encontrar en su totalidad en este enlace: https://www.etorkizunaeraikiz.eus/eu/think-tank-kultura-politiko-berria/. El marco común que comparten los tres capítulos que conforman esta parte cuenta con cinco elementos que han sido fruto de la cocreación y el consenso:

- Una definición de la gobernanza colaborativa.
- Seis criterios establecidos para desarrollar la gobernanza colaborativa.
- La puesta en valor de la gobernanza colaborativa emergente e híbrida de Etorkizuna Eraikiz.
- Un primer listado de los modos de gobernanza colaborativa que se han observado en la práctica.
- La reflexión acerca del potencial y de las dificultades de la gobernanza colaborativa que abraza el planteamiento comunitario.

Los apartados siguientes contienen una descripción sucinta de cada uno de estos elementos, para que quien los lea pueda interiorizar ese marco y entender el paso adelante que hemos dado en los capítulos siguientes.

UNA DEFINICIÓN DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA

El grupo ha basado su trabajo en la definición siguiente:

«La gobernanza colaborativa consiste en una colaboración institucionalizada entre instituciones públicas, agentes sociales y ciudadanía, con el fin de empoderar y hacer efectivo el ecosistema de políticas públicas, mediante el refuerzo del capital social de instituciones, agentes sociales y ciudadanía que se consigue a través de deliberaciones y acciones compartidas».

El valor de esa definición no es un valor teórico, pues muchos autores han aportado definiciones más amplias, sofisticadas y sólidas desde un punto de vista teórico. El valor de esa definición reside en que se ha consensuado en el seno de Etorkizuna Eraikiz, después de escuchar las teorías de las personas expertas, pero teniendo en cuenta también nuestras propias experiencias. Ese tipo de definiciones suelen tener mayor capacidad de transformar una situación, ya que reflejan mejor las circunstancias de cada caso concreto. Por último, debemos recordar que el trabajo del grupo de deliberación comenzó con otra definición, que fuimos modificando a medida que íbamos aprendiendo. El objetivo es seguir cambiando la definición actual gracias al aprendizaje compartido.

SEIS CRITERIOS PARA DESARROLLAR LA GOBERNANZA COLABORATIVA

Una vez acordada la definición y con el fin de contribuir a varios ámbitos de Etorkizuna Eraikiz, nos planteamos dos preguntas: ¿cómo sabremos si se está llevando a cabo una gobernanza colaborativa en una iniciativa, proyecto o ámbito? ¿Y cómo contribuiremos a desarrollar esa gobernanza? Para responderlas, siempre partiendo de la puesta en común de nuestras teorías y experiencias, definimos 19 criterios y, más adelante, priorizamos seis de ellos con el fin de desarrollar una herramienta de trabajo eficaz.

¿Para qué estamos utilizando estos criterios? Por un lado, los hemos utilizado para realizar diagnósticos de la gobernanza colaborativa. Es decir, para saber si se está dando una gobernanza colaborativa en determinadas iniciativas y cómo se está dando. Por otro lado, una vez conocida la situación, los criterios que no se cumplen nos muestran dónde está el margen de mejora.

Estos son los seis criterios elegidos:

a] La existencia de voluntad por parte del Gobierno y del resto de los actores para profundizar en el desarrollo de la gobernanza colaborativa. Los Gobiernos y el resto de los actores del territorio muestran su voluntad a través del diseño de la agenda política/pública y mediante la colaboración e interacción en torno a los desafíos de futuro.

b] La generación de espacios para escuchar, reflexionar y, en ocasiones (aunque no necesariamente), decidir. Se crean espacios para que la ciudadanía y los actores puedan escucharse, reflexionar, deliberar o incluso tomar decisiones. Esos espacios no se dirigen de forma jerárquica, sino que establecen relaciones horizontales gracias a las cuales los Gobiernos colaboran e interaccionan con la red de actores que conforman la sociedad civil (instituciones, empresas, organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones, etc.).

c] Una agenda pública compartida. La relación entre el Gobierno y la sociedad (entidades y ciudadanía) se articula en torno a la agenda pública. Para que la agenda pública no corresponda exclusivamente al Gobierno, las prioridades y aplicaciones de esa agenda pública y, por extensión, de las políticas públicas se establecen mediante la interacción y la cooperación entre Gobierno y actores.

d] La diversidad de actores. La deliberación pública incluye actores de todo tipo y, en los procesos de participación ciudadana, se prioriza la diversidad de las y los actores participantes.

e] La evaluación. Se crean mecanismos para integrar la evaluación mutua en las metodologías de trabajo y en el seguimiento de las políticas públicas.

f] Las capacidades de las entidades. Se desarrollan capacidades nuevas para hacer efectivas las prácticas desarrolladas mediante la colaboración con ciudadanía y actores (capacidades técnicas, de facilitación, emocionales).

LA PUESTA EN VALOR DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA EMERGENTE E HÍBRIDA DE ETORKIZUNA ERAIKIZ

Al tratar de analizar y comprender la gobernanza colaborativa que sucede en Etorkizuna Eraikiz utilizando las definiciones y criterios anteriores, hemos sido plenamente conscientes de la complejidad de estos procesos. Así, al contrastar la experiencia de Etorkizuna Eraikiz con personas expertas, se ha querido poner en valor que esa iniciativa y la gobernanza colaborativa que conlleva se están conformando de forma emergente. Ese carácter emergente significa que, más allá del diseño inicial, se ha aprendido haciendo camino y que también se han construido consensos nuevos en torno a la iniciativa.

Dado que esos aprendizajes y consensos han sido distintos en diversos espacios de la iniciativa, la gobernanza también se ha materializado de maneras distintas. La palabra que hemos elegido para describir este fenómeno ha sido «híbrido». Una gobernanza colaborativa híbrida implica que en su interior conviven distintos modos de gobernanza colaborativa.

En nuestro grupo de deliberación, creemos que cada modo de gobernanza colaborativa es más adecuado para determinadas circunstancias, o para determinados ámbitos de actuación, pero esa premisa no se ha abordado de manera sistemática aún. En la parte que sigue, queremos dar un paso adelante en ese camino, mostrando cómo se desarrollan, en el seno de Etorkizuna Eraikiz, tres modos de gobernanza colaborativa.

UN PRIMER LISTADO DE LOS MODOS DE GOBERNANZA COLABORATIVA QUE SE HAN OBSERVADO EN LA PRÁCTICA

Los tres primeros modos que hemos recopilado como grupo tienen en cuenta la colaboración entre Gobierno y sociedad organizada. Por lo tanto, no hemos recogido, de momento, ningún modo de colaboración entre Gobierno y ciudadanía. Revisar y complementar esos modos podría ser uno de los cometidos del grupo de cara al futuro. Por ahora, como primer paso, hemos redactado los tres capítulos incluidos en esta parte para profundizar en cada uno de esos modos.

a] Gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del Gobierno (Modo 1).

Se trata de una gobernanza enmarcada en la agenda política del Gobierno. Consiste en procesos de debate en los que el Gobierno ofrece la posibilidad de participar a otros actores del ecosistema, pero siempre basados en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del Gobierno. La función principal de las personas a las que se invita a participar en los procesos es aportar conocimiento.

Gracias a ese conocimiento, las personas participantes pueden influir en las decisiones del Gobierno. No obstante, la decisión última sobre las políticas corresponde siempre al Gobierno.

b] Gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo de todos los actores participantes (Modo 2).

Esta gobernanza se enmarca en la agenda pública (la agenda del territorio), que es más amplia que la mera agenda política del Gobierno. En esos procesos, todos los participantes, incluido el Gobierno, además de conocimientos, aportan capacidad de decidir, recursos, estrategia y liderazgo en torno a las cuestiones que afectan al grupo. Durante el proceso, los distintos actores pueden influirse mutuamente en sus decisiones. Sin embargo, una vez finalizado ese debate, cada actor debe tomar las decisiones que le atañen.

Por lo tanto, el Gobierno sigue tomando las decisiones relativas a sus políticas, al igual que el resto de los actores lo hacen respecto de sus

ámbitos de actuación, pero todas esas decisiones están alineadas en torno a un objetivo común.

c] Gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del territorio o comunidad (Modo 3).

Este modo exige interpretar el territorio/comunidad como sujeto colectivo, como si fuera algo más que la mera suma de actores del territorio. En ese caso, además de la influencia mutua de los actores del territorio, se genera un espacio colectivo para la toma decisiones que cuenta con los recursos, las estrategias y los liderazgos propios del territorio o de la comunidad.

Así, el Gobierno vincula algunas de las decisiones sobre su agenda política a la agenda pública común, renunciando con ello a la capacidad última de la toma de decisiones.

LA REFLEXIÓN ACERCA DEL POTENCIAL Y DE LAS DIFICULTADES DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA QUE ABRAZA EL PLANTEAMIENTO COMUNITARIO

El proceso de aprendizaje del grupo de deliberación ha puesto de manifiesto una característica de la gobernanza colaborativa que se desarrolla en Etorkizuna Eraikiz: la apuesta política a favor del planteamiento comunitario.

Cuando esa apuesta política se ha combinado con la experimentación, se han desarrollado gobernanzas colaborativas concretas que colocan ese carácter comunitario en el centro. Un ejemplo de ello serían los centros de referencia, en especial, Badalab.

Al analizar esa apuesta política y esas iniciativas desde el punto de vista de la gobernanza colaborativa, el grupo de deliberación ha llegado a dos conclusiones. La primera es que en Gipuzkoa tenemos el potencial necesario para desarrollar formas innovadoras que integran la gobernanza colaborativa comunitaria. La segunda es que, para procesos de este tipo, necesitamos bases teóricas y éticas más sólidas. Este también puede ser un camino posible para el trabajo futuro del grupo de deliberación y, de hecho, el capítulo dedicado al primer modo de gobernanza analiza algunas cuestiones relacionadas.

Esta gobernanza basada en el planteamiento comunitario se ha vinculado con el Modo 3 en el proceso de reflexión. También ha habido quien ha argumentado que las diferencias entre los modos 2 y 3 eran demasiado pequeñas y que no había necesidad de un tercer modo. Los tres capítulos siguientes de este libro están dedicados al análisis de los tres modos arriba indicados, dejando abierto ese debate.

CAPÍTULO 5

EL CÓDIGO DE BUENA GOBERNANZA: REGLAS DEL JUEGO EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

CAPÍTULO 5

El código de buena gobernanza: reglas del juego en la definición de las políticas sociales

AINHOA ARRONA
JAVIER CASTRO
FERNANDO TAPIA

INTRODUCCIÓN

El Think Tank es un espacio clave de Etorkizuna Eraikiz para la cogeneración de conocimiento accionable que tiene por objetivo abordar los grandes retos de futuro del Territorio Histórico de Gipuzkoa a través del desarrollo de la gobernanza colaborativa. El Think Tank se articula en cuatro grupos de deliberación: a) El Trabajo del Futuro, b) Recuperación Verde, c) Los Futuros del Estado de Bienestar, y d) Nueva Cultura Política.

La gobernanza colaborativa del Think Tank se está constituyendo de forma emergente, dando lugar a un modelo híbrido en que conviven varias formas de gobernanza, a saber: a) Modo 1: una gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del Gobierno; b) Modo 2: una gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo de todos los actores participantes, y c) Modo 3, una gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del territorio o la comunidad (Documento de Trabajo n.º 22 del grupo de Nueva Cultura Política, pp. 4-5).

El grupo de deliberación de Los Futuros del Estado de Bienestar (en adelante, FEB) tiene el objetivo de diseñar una agenda de futuro para las políticas sociales del Territorio Histórico de Gipuzkoa basada en la transición de un modelo de cuidados centrado en los servicios hacia un modelo de cuidados centrado en las personas. Así, la estrategia central que impulsa la transición del modelo se basa en cuatro principios: a) Personalización de la atención y los cuidados, b) Gobernanza colaborativa, b) Innovación y experimentación social, y d) Monitorización y evaluación de impacto.

El FEB está conformado por representantes de organizaciones del tercer sector, empresas, universidades, centros tecnológicos y por responsables políticos y técnicos de ayuntamientos y del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

El presente capítulo explora un elemento central del proceso deliberativo generado por el FEB, y que no es otro que el denominado Código de Buena Gobernanza (véase Anexo I). El Código busca delimitar responsabilidades dentro del proceso de deliberación cuando, en el marco de procesos de gobernanza colaborativa, se aborda el futuro de las políticas sociales. Así, el presente capítulo reflexiona sobre las relaciones entre legitimidad y toma de decisiones en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales mediante el análisis del Código de Buena Gobernanza.

Como se verá, la actividad del FEB y la propia creación del Código responden al Modo 1 de la gobernanza colaborativa, puesto que implican que, aunque el Gobierno abre sus políticas a la colaboración de otros agentes del sistema para que estos puedan aportar su conocimiento y su visión en la cocreación de políticas, la decisión última sobre las políticas recae siempre sobre el Gobierno.

EL GRUPO DE DELIBERACIÓN DE LOS FUTUROS DEL ESTADO DE BIENESTAR: PIEZA CLAVE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE TRANSICIÓN

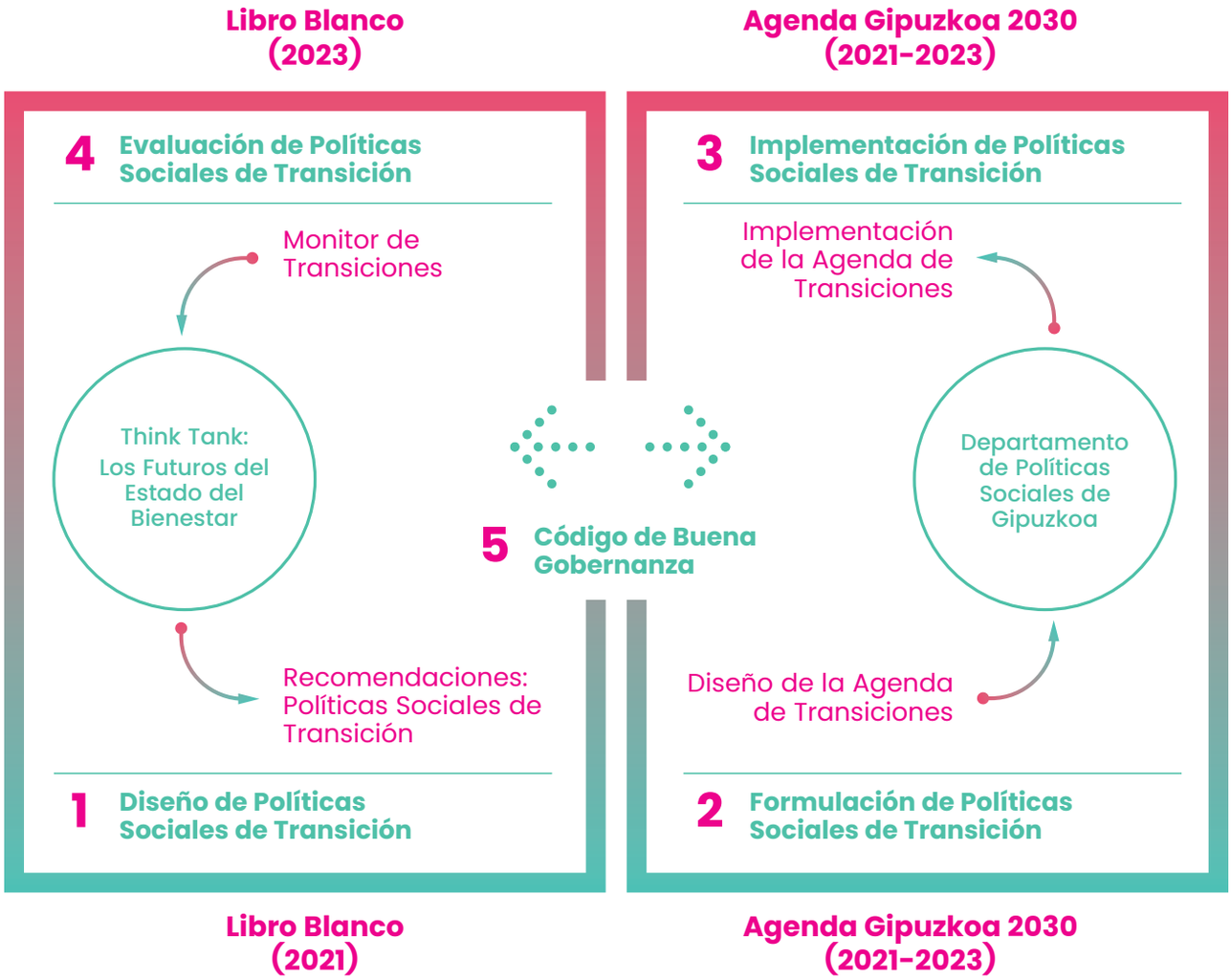
El grupo de deliberación FEB ha desarrollado sus actividades entre los años 2020 y 2023 con el objetivo de abordar el reto de la transición hacia nuevos modelos de cuidados y atención focalizados en la personalización de los servicios sociales. Conformado por representantes de organizaciones del tercer sector, empresas, universidades, centros tecnológicos y por responsables políticos y técnicos del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, posee un funcionamiento definido por el grupo de Nueva Cultura Política del Think Tank como Modo 1, referido a la «gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del Gobierno». Es decir, se encuadra entre los procesos de gobernanza en los que el Gobierno abre sus políticas a la colaboración de otros agentes del sistema, para que estos puedan aportar su conocimiento y su visión en la coconstrucción de políticas. A través de dicho conocimiento y participación, las personas participantes pueden incidir en las decisiones del Gobierno, pero la decisión última sobre las políticas recae siempre sobre el Gobierno.

Puede afirmarse que esta forma de gobernanza colaborativa se enmarca en uno de los modelos generales de la misma, que la concibe como un proceso mediante el cual un Gobierno delibera con la ciudadanía u organizaciones del territorio, para posteriormente tomar decisiones que afectan a las políticas públicas. Por lo tanto, no existe el elemento de la codecisión, y la facultad de decidir reside en el propio Gobierno y la responsabilidad de las decisiones adoptadas recae sobre él.

Tomando como base el modelo de ciclo de elaboración de políticas, la Figura 1 explicita la relación entre el FEB y el Departamento de Políticas Sociales. Así, en el momento 1 (diseño), el FEB ha elaborado recomendaciones de políticas sociales para impulsar la transición hacia un modelo de mayor personalización de los servicios sociales. Dichas recomendaciones quedaron recogidas en el *Libro blanco*: *Las políticas sociales de transición* (2021). En el momento 2, el Departamento de Políticas Sociales traduce estas recomendaciones en una agenda de transiciones *Gipuzkoa 2030*: *Territorio de cuidados* (2021), que define las actuaciones que operacionalizan y ejecutan las recomendaciones del Think Tank. En el momento 3, el Departamento de Políticas Sociales pone en marcha las actuaciones de la Agenda de Transiciones, estableciendo responsables y presupuestos y definiendo un monitor de transiciones, entendido como un sistema de indicadores para realizar el seguimiento en la ejecución de la Agenda. Este monitor ha sido validado y cogenerado con el propio FEB. Por último, en el momento 4, el FEB evalúa, gracias al monitor, el grado de ejecución de las recomendaciones y valora el desempeño de las políticas sociales. El grado de ejecución de las recomendaciones queda recogido en el *Libro blanco*: *Las políticas sociales de transición* (2023).

Como puede observarse, la colaboración implica que las fases de diseño y de evaluación se acometen de forma conjunta, por lo que puede hablarse de codiseño y de coevaluación; pero no de codecisión, dado que la responsabilidad de la fase de implementación es única y exclusiva del Departamento de Políticas Sociales. Esta modalidad de trabajo, la cual se ajusta al Modo 1 de la gobernanza colaborativa, tal y como veremos a continuación, quedó establecida por el Código de Buena Gobernanza (2022).

Figura 1. **Ciclo de políticas: relación entre el Think Tank y el Departamento de Políticas Sociales, Diputación Foral de Gipuzkoa.**



Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa (2023: 17)

EL CÓDIGO DE BUENA GOBERNANZA DEL THINK TANK: DELIBERACIÓN, LEGITIMIDAD Y TOMA DE DECISIONES

A comienzos de 2022, algunas personas participantes del grupo de deliberación FEB abrieron la reflexión en torno a la relación entre deliberación y toma de decisiones en el ciclo de políticas. Se trataba de responder a la siguiente pregunta: ¿quién tiene la responsabilidad y legitimidad institucional para implementar políticas sociales? Esta reflexión fue recogida y explorada por el FEB en dos sesiones deliberativas del Think Tank. El resultado de este proceso de reflexión y deliberación impulsó un proceso para definir unos principios que establecieran las reglas que rigen la relación entre el FEB y el Departamento de Políticas Sociales, y que se materializó en la creación del denominado Código de Buena Gobernanza.

La necesidad de responder a preguntas sobre quién asume la responsabilidad y quién ostenta la legitimidad para tomar decisiones en el ámbito de las políticas sociales pone de manifiesto una tensión clásica de los procesos deliberativos de la gobernanza colaborativa, y se refiere a cuál es el grado de libertad y autonomía que existe entre las entidades participantes del espacio deliberativo y las entidades tomadoras de decisiones cuando codiseñan y coevalúan políticas públicas.

Ello evidencia, por un lado, la naturaleza ética y política de la práctica de los agentes que participan en el proceso de deliberación del FEB (o, al menos, de aquellos cuya participación es cualificada, por afectarles directamente, a ellos o a sus organizaciones, las decisiones que puedan adoptarse en base a las deliberaciones del propio grupo); y muestra, por otro, que la propia participación, elemento caracterizador de la gobernanza colaborativa, genera tensiones y una sensación de ausencia de una práctica realmente libre, a las que se debe hacer frente. Ello tiene que ver, sobre todo, como se verá en el tercer apartado del punto 4 de este capítulo, con la naturaleza de la participación de determinados agentes, cuya actividad o la de sus organizaciones puede verse directamente afectada (de forma positiva o negativa) por las decisiones que pudieran adoptarse como consecuencia del conocimiento cogenerado en el grupo de deliberación. La concurrencia de intereses creados en el marco de las políticas públicas de la DFG en relación con estos agentes impide que participen libremente y que, consecuentemente, reclamen medidas como la de la afirmación de la responsabilidad exclusiva de la institución foral por la adopción de sus decisiones en el ámbito de las políticas sociales.

Esta tensión se produce en la intersección entre deliberación y acción, entre deliberación y toma de decisiones, es decir, cuando el conocimiento cogenerado en los espacios de deliberación es susceptible de ser integrado en la agenda política y, por ende, transferido a las políticas públicas de la DFG. Es en este espacio en el que debe situarse precisamente el origen del Código de Buena Gobernanza.

Tal y como se señala en su parte expositiva, el objetivo de este Código es «clarificar, sin menoscabo de la normativa vigente, los compromisos de las personas participantes y así fortalecer la confianza que estas tienen en el proceso» (Memoria de reunión n.º 20 del grupo de Nueva Cultura Política, p. 38). La gobernanza colaborativa, señala el Código, se aborda en el Think Tank de forma experimental, «a través de la participación en la deliberación de personas del ecosistema de las políticas de la DFG», y este proceso conlleva incertidumbres que han llevado al grupo de deliberación del FEB a «cogenerar un código de buena gobernanza que contribuya a construir un espacio seguro de participación» (*ibid.*).

No cabe duda de la naturaleza ética (en sentido amplio) de los principios que se contienen en el código, ya que en el mismo se explicita una declaración de la apuesta moral de las personas participantes en el Think Tank, de su posición ante la diversidad de intereses representados en los grupos de deliberación y de las obligaciones y compromisos que están dispuestos a asumir (Eizagirre *et al.*, 2022: 134-135). El principio fundamental sobre el que descansa es el de la responsabilidad exclusiva por las acciones propias, que implica que «las personas participantes en los procesos de deliberación, que son parte de los ecosistemas de las políticas, pueden utilizar el conocimiento cogenerado para la toma de decisiones y acciones en sus propias organizaciones» y que «la responsabilidad sobre el uso que cada persona participante hace de dicho conocimiento es de dicha persona, o en la medida en que su organización lo asuma, de cada organización». La aplicación de dicho principio a la actuación de la Diputación Foral de Gipuzkoa implica «que en los casos en los que las personas o equipos de la Diputación consideren integrar el conocimiento cogenerado en el Think Tank en sus procesos de decisión y en sus acciones, el resto de los participantes no asumen directamente ningún compromiso en dicho proceso de decisión o en relación con dichas acciones» (Memoria de reunión n.º 20 del grupo de Nueva Cultura Política, pp. 39-40). En fin, este Código ha sido concebido como una estructura viva y dinámica, de modo que, tal y como se señala en la parte expositiva del mismo, en la medida en que el Think Tank avance en el objetivo de profundizar en la gobernanza

colaborativa, se irá adaptando para dar también cabida a formas de responsabilidad compartida sobre el proceso de transformación de los ecosistemas.

Junto al principio fundamental antedicho, el Código recoge otros, como el carácter voluntario de la participación en el Think Tank, el de la naturaleza intencionada y deliberada del aprendizaje, el de apropiación colectiva y pública del conocimiento cogenerado, el de transparencia en la difusión y comunicación, el de la naturaleza no vinculante de las deliberaciones y propuestas y, en fin, el de la asunción de la diversidad de intereses.

EL CÓDIGO DE BUENA GOBERNANZA COMO ELEMENTO CONFIGURADOR DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA

El análisis del contenido y la génesis del Código de Buena Gobernanza nos permite extraer aprendizajes de la construcción de una gobernanza colaborativa en la práctica, de las incertidumbres, tensiones, dilemas y contradicciones que emergen en el proceso, y de la manera en que pueden ser abordados.

A continuación, exponemos algunas reflexiones y aprendizajes derivados de la experiencia de este código:

(1) El código como conjunto de reglas del juego que rigen la interacción entre actores

Cualquier grupo o comunidad que se plantea acometer una empresa conjunta mediante la colaboración requiere de unas reglas de juego mínimas que establezcan las condiciones en las que esta va a desarrollarse. Evidentemente, también en los procesos de gobernanza colaborativa resulta clave establecer unas reglas de juego claras que definan los objetivos de la colaboración, los roles de las personas participantes y el alcance de la colaboración (Ansell y Gash, 2008).

El Think Tank propuso y acordó unas reglas iniciales en la reunión de lanzamiento del grupo de deliberación, que establecen el marco de la colaboración, los objetivos y los participantes (Documento de trabajo n.º 0 y Memoria de reunión n.º 1 del grupo FEB). En efecto, en primer lugar, cabe destacar que el propósito del grupo de deliberación consiste en impulsar enfoques experimentales para las políticas sociales con el fin de facilitar la transición hacia un nuevo modelo de atención y cuidados en los servicios sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa. En este sentido, el objetivo general del grupo de deliberación es colaborar en el diseño, aprendizaje y evaluación de políticas sociales de transición. Relacionado con lo que antecede, se quiere evitar plantear los procesos de deliberación y cogeneración de conocimiento como un debate ideológico o un debate político partidario. Por ello, se adoptan metodologías pragmatistas, que implican la búsqueda de soluciones desde la utilidad del conocimiento en la práctica y no desde asunciones *ex ante* basadas en posiciones ideológicas o teóricas. Y, en fin, se plantean determinados focos temáticos para la cogeneración de conocimiento, que tienen que ver con los retos para los nuevos futuros de las políticas sociales.

Sin embargo, y en consonancia con la naturaleza emergente que caracteriza la gobernanza colaborativa, la evolución del trabajo del grupo, la propia participación de los agentes en el mismo, incluido el Departamento de Políticas Sociales, hizo que surgiera la necesidad de establecer unas reglas más claras que estructuraran el vínculo colaborativo entre la Diputación y el resto de los participantes sobre un aspecto central para la gobernanza: quién toma las decisiones y quién se responsabiliza de ellas. En palabras de la diputada de Políticas Sociales, máxima responsable del grupo de deliberación, esta necesidad derivaba, en parte, de inquietudes relacionadas a una posible instrumentalización del trabajo del Think Tank:

> Es importante distinguir los ámbitos de funcionamiento: qué es lo que le corresponde al Departamento de Políticas Sociales y cuáles son las recomendaciones que salen del Think Tank. Creemos que este código será saludable y nos permitirá profundizar en este ámbito de trabajo, de tal manera que sabremos todos con qué reglas jugamos y nadie se sentirá instrumentalizada (Memoria de reunión n.º 15 del grupo FEB, p. 4).

Este es precisamente el origen del Código de Buena Gobernanza, el cual define de forma nítida las fronteras entre, por un lado, el conocimiento y las recomendaciones que genera el grupo de deliberación y, por el otro, las decisiones adoptadas y las acciones acometidas por el Departamento de Políticas Sociales, que, sin duda, son influenciadas por aquel conocimiento y aquellas recomendaciones. De este modo, el conocimiento se considera colectivo, las deliberaciones no son vinculantes y la responsabilidad de las decisiones y acciones derivadas de las mismas recae de forma exclusiva en los actores que las desarrollan. Así, se refuerza «el carácter del Think Tank como espacio para la producción de ideas» (Memoria de reunión n.º 16 del grupo FEB, p. 5). En otras palabras, es el conocimiento

el que se cogenera, no las decisiones o las políticas; es el conocimiento el que se considera colectivo, no las decisiones y acciones que derivan de ellas.

En lo que respecta a la naturaleza de las reglas contenidas en el código, se puede afirmar que se trata de reglas definitorias o determinativas, en el sentido dado a las mismas por G. H. von Wright (1970: 26). Se denomina así a las reglas que definen o determinan una actividad concreta, de modo que, si no se siguen, o se estará actuando incorrectamente o, incluso, no se estará realizando tal actividad, sino otra. Ejemplo típico son las reglas de los juegos: en efecto, si queremos jugar al ajedrez, debemos respetar y aplicar unas reglas de juego determinadas, de modo que si alguien no lo hace (por ejemplo, si mueve las piezas sin respetar el tipo de movimiento asignado a cada una de ellas), diremos que, o juega incorrectamente, o, directamente, no está jugando al ajedrez. Las reglas contenidas en el Código de Buena Gobernanza son reglas definitorias precisamente porque definen o determinan el marco en el que van a «jugar» los participantes en el grupo FEB; o, dicho de otro modo, definen un modelo o modo determinado de gobernanza colaborativa; es decir, como hemos señalado *supra*, estas reglas determinan cuáles son las relaciones entre el conocimiento y las recomendaciones del grupo de deliberación y las decisiones y acciones del Departamento de Políticas Sociales.

Expuesto lo que antecede, merece la pena detenerse en una cuestión que ha llamado nuestra atención y que tiene que ver con la propia génesis del Código de Buena Gobernanza. Es la siguiente: ¿a qué obedece el hecho de que, de entre los cuatro grupos de deliberación, sea precisamente en el grupo FEB donde surge la necesidad de elaborar un Código de Buena Gobernanza? Dicho de otro modo, ¿qué es lo que lleva a este grupo a cuestionarse el papel del Think Tank, su responsabilidad respecto a las decisiones de la Diputación y la propia legitimidad para codecidir?

En nuestra opinión, ello se debe a que los distintos grupos de deliberación asumen diferentes maneras de entender y abordar la gobernanza colaborativa que surge en la propia práctica y, por tanto, tiene que ver con las características de la participación de los agentes en cada uno de los grupos de deliberación. Son muy significativas a este respecto las palabras del responsable del Think Tank cuando expresa lo que sigue:

> En ese Think Tank [el de Los Futuros del Estado de Bienestar], los y las participantes acuden al grupo, participan en él, dan su opinión y debaten sobre ello. Pero tienen claro que la decisión no es suya. En ese modelo es la Diputación la que decide. El poder de decisión no se comparte. Pienso que eso se aleja de la gobernanza colaborativa. En mi opinión, la gobernanza colaborativa debe conllevar un reparto del poder. Debe compartirse la soberanía. No se trata únicamente de escuchar atentamente. No obstante, compartir el poder o la soberanía requiere responsabilidad (Memoria de trabajo n.º 20 del grupo de Nueva Cultura política, p. 10).

Pero, con todo, aún no hemos respondido a las preguntas que nos hacíamos en torno al origen de la necesidad de regular la actividad colaborativa del Think Tank y del Departamento de Políticas Sociales a través de un Código de Buena Gobernanza. Nuestra hipótesis es que existe un elemento diferencial que explica el modo particular de entender la gobernanza colaborativa y, por ende, la aparición del Código en el grupo FEB: este elemento no es otro que el propio alcance y la especial envergadura de la empresa conjunta que aborda el grupo. A diferencia de lo que ocurre en otros grupos del Think Tank, el objeto de deliberación no es un programa experimental dentro de un amplio abanico de políticas (el caso del grupo de El Trabajo del Futuro, por ejemplo), o la construcción de un marco metodológico y de conocimiento (el caso del grupo de deliberación de Nueva Cultura Política), sino la definición de la dirección y las características de los programas y servicios de las políticas sociales del futuro. Es decir, el objeto de deliberación del grupo FEB es, nada más y nada menos, el *core* de las políticas sociales; el núcleo del diseño de una política central del territorio que la Diputación abre a la deliberación. Las implicaciones de las recomendaciones y las decisiones que se toman en torno a ellas son enormes, y, por tanto, en la práctica, los riesgos se amplifican para determinados agentes. Es decir, que, dada esta responsabilidad, es necesario establecer unas reglas más claras cuanto mayores son las implicaciones de las decisiones que están en juego. Este factor, junto con la naturaleza de los actores que participan en el grupo, como desarrollaremos en el Aprendizaje 3, son elementos centrales para entender la génesis y la relevancia del Código en este grupo.

Nuestra hipótesis se ve reforzada cuando observamos lo que sucedió cuando, a pesar de haber surgido para dar respuesta a una necesidad del grupo FEB, se decidió extender el ámbito de aplicación del Código de Buena Gobernanza también al resto de los grupos de deliberación del Think Tank. En efecto, al solicitarse al resto de los grupos que cumplimentaran un cuestionario para validar sus principios, los que suscitaron menor consenso fueron precisamente los principios centrales del Código, como son el de

la responsabilidad exclusiva de los participantes sobre las propias acciones y el de la naturaleza no vinculante de las deliberaciones (Documento de trabajo n.º 21 del grupo de Nueva Cultura Política).

(2) El Código como soporte a la legitimidad

Como hemos señalado *supra*, Etorkizuna Eraikiz y su gobernanza colaborativa se están constituyendo de forma emergente, dando lugar a un modelo híbrido en que conviven varias formas de gobernanza colaborativa. Esta coexistencia de formas diversas de gobernanza colaborativa puede plantear problemas en lo que respecta a la legitimidad democrática de las decisiones adoptadas en su seno. Expresado de otro modo, la relación entre gobernanza colaborativa y legitimidad democrática para tomar decisiones de política pública ha sido ciertamente problemática en el modelo híbrido que está siendo practicado en el interior de Etorkizuna Eraikiz.

En efecto, los problemas aparecen con relación al Modo 3, que supone un modelo de gobernanza basada en la capacidad de decisión, los recursos, la estrategia y el liderazgo territorial (comunitario). En este caso, se crea un espacio colectivo de toma de decisiones que reúne los recursos, estrategias y liderazgos propios del territorio o de la comunidad. Ello comporta que el Gobierno vincula determinadas decisiones sobre su agenda política a una agenda pública compartida en la que carece de capacidad de decisión final. Como veremos a continuación, es opinión mayoritaria entre los expertos que participaron en el proceso de deliberación del Think Tank que este tipo de procesos no gozan de la legitimidad vinculada a la democracia representativa, a no ser que el Gobierno ostente el poder de adoptar la decisión final.

El Código de Buena Gobernanza no solo establece las reglas del juego que definen un modelo determinado de gobernanza colaborativa, sino que además contiene en su seno dos modelos aparentemente contrapuestos de legitimidad. Ello es reflejo de la existencia de posturas distintas en el Think Tank en torno al tema de la relación entre gobernanza colaborativa y legitimidad democrática, y de las distintas formas de gobernanza colaborativa que están siendo practicadas en el interior de Etorkizuna Eraikiz.

Esta cuestión fue puesta de manifiesto durante un seminario que tuvo lugar los días 5 y 6 de septiembre de 2022 y en el que participaron, además de numerosos miembros del grupo de Nueva Cultura Política, personas expertas en las temáticas a tratar. La mayor parte de estos expertos (por ejemplo, Jacob Torfing y Quim Brugué) conceptualizaron la gobernanza colaborativa como un proceso que se desarrolla en el marco de la democracia representativa, consistente en que un Gobierno delibera con la ciudadanía u organizaciones del territorio para posteriormente tomar decisiones que afectan a las políticas públicas. Se entiende así que la soberanía que legitima la toma de decisiones es la depositada por la ciudadanía, a través de las urnas, en el Gobierno. Lo que garantiza el carácter democrático del proceso es que el Gobierno mantenga la decisión final, asegurando que esta se tome priorizando el bien común, y no los potenciales intereses de las personas u organizaciones participantes en el proceso de deliberación.

La elaboración y validación del Código de Buena Gobernanza por el FEB supone la adopción del modelo antedicho en la práctica, en la medida en que este texto dispone que la responsabilidad última de las decisiones tomadas por el Gobierno es del propio Gobierno, incluso en los casos en que dichas decisiones están influidas por la deliberación con los representantes del ecosistema de las políticas sociales de la DFG. Esto, en principio, es coherente con lo que se predica de los Modos 1 y 2 de gobernanza colaborativa. Ciertamente, en lo que respecta al Modo 1, aunque en los procesos de deliberación el Gobierno abre la participación a otros agentes del ecosistema, la última decisión sobre las políticas le corresponde siempre a él, con lo que no existe problema de legitimidad alguno. En el Modo 2, todos los agentes participantes, incluido el Gobierno, aportan conocimiento, capacidad de decisión, recursos, estrategia y liderazgo en torno a la problemática que afecta al colectivo. A lo largo del proceso, los agentes pueden influir en las decisiones mutuas. Sin embargo, cada agente toma las decisiones que le corresponden tras debatirlas en el grupo. Por tanto, el Gobierno continúa tomando las decisiones que le corresponden sobre sus políticas, al igual que el resto de los agentes toman las decisiones relacionadas con su ámbito de actuación, pero todas estas decisiones están alineadas en torno a un objetivo común.

Sin embargo, el propio Código de Buena Gobernanza incluye una cláusula que, sin duda, reconoce la existencia de una lógica distinta a la hora de interpretar la gobernanza colaborativa, en la medida en que abre la puerta a que en el futuro se puedan llevar a cabo procesos de codecisión y, por tanto, de corresponsabilidad (Modo 3). Ello afectaría a decisiones tomadas de forma conjunta sobre las que todos/as los/las participantes asumen responsabilidad. Y es aquí precisamente donde el Código de Buena

Gobernanza hace su contribución principal al establecer claramente la relación entre gobernanza colaborativa y legitimidad democrática, el punto de vista generalmente aceptado por las personas expertas que han participación en la deliberación: si el Gobierno no tiene la última decisión, el proceso no goza de la legitimidad vinculada a la democracia representativa porque el grupo de deliberación no ha sido votado por la ciudadanía, mientras que el Gobierno sí.

A pesar de lo anterior, numerosos miembros del grupo de Nueva Cultura Política (entre ellos, dos de los autores de este capítulo) hemos planteado otra forma de entender la gobernanza colaborativa y la cuestión de las relaciones entre esta y la legitimidad democrática, sustentando nuestras argumentaciones fundamentalmente en la existencia de lógicas comunitarias en las que se constituye otro tipo de legitimidad. Se ha planteado el centro de referencia de Etorkizuna Eraikiz, Badalab, como un caso concreto basado en esta interpretación. La dinámica del grupo de deliberación sobre el futuro del trabajo tiene también, en la práctica, elementos de esta naturaleza. El Gobierno trabaja con otros actores territoriales sobre una agenda pública en la que nadie tiene la capacidad de tomar unilateralmente la decisión final. En este marco, la DFG mantiene la decisión final sobre su agenda política, al igual que el resto de los actores mantienen la decisión final sobre su propia agenda. Cada una de estas agendas es, sin embargo, solo una parte de la agenda pública, y la decisión sobre el conjunto de la agenda pública solo puede ser compartida (ver documento de aportaciones al Documento de trabajo n.º 22 del grupo de Nueva Cultura Política).

(3) El Código de Buena Gobernanza como garante de la libertad de participación de los actores

Una característica central de la gobernanza colaborativa consiste en que, para lograr sus objetivos, debe constituirse en un espacio de libertad para los agentes que participan del proceso deliberativo.

La necesidad de profundizar en este elemento se puso de manifiesto por parte de algunos de los participantes en el FEB, y el Código de Buena Gobernanza fue, precisamente, el instrumento con el que se quiso garantizar la libertad mediante, como dispone el propio Código, el establecimiento de «un espacio seguro de participación» (Memoria de reunión n.º 20 del grupo de Cultura Política, p. 38). La propia diputada de Políticas Sociales recalcó este aspecto cuando, en la reunión n.º 16 del FEB, afirmó que el Código de Buena Gobernanza es muy necesario para evitar malentendidos y para «garantizar la independencia del Think Tank» y que este pueda así «proponer con libertad sus recomendaciones y realizar sus evaluaciones» (Memoria de reunión n.º 16 del FEB).

En relación con esta cuestión, es muy importante tener en cuenta que en el FEB pueden distinguirse distintos tipos de participación en función de la intensidad de la relación de los diversos agentes participantes con la institución foral y, más en concreto, en función de si las decisiones que se adopten como consecuencia del conocimiento cogenerado en el grupo de deliberación les pueden afectar a ellos o a las organizaciones en las que trabajan. En este sentido, podemos hablar de una *participación periférica* en el caso de la práctica de aquellos agentes que no se van a ver afectados, ni ellos ni sus organizaciones, por la toma de decisiones institucional consecuencia de las deliberaciones del Think Tank. Un ejemplo de este tipo de participación lo encontramos en la del personal docente e investigador de las universidades. Estas personas gozan de libertad plena de participación, en el sentido de que pueden proponer cambios radicales e incrementales de las políticas públicas porque se encuentran en un espacio periférico respecto a aquellas, y las eventuales modificaciones no les afectan personalmente ni a las organizaciones en las que se integran en ningún caso. Sin embargo, existe una práctica cualificada de determinados participantes del FEB, que podríamos denominar *participación central*, en el sentido de que se trata de agentes del ecosistema de las políticas de la DFG que tienen la capacidad de afectar y de verse directamente afectados por la toma de decisiones institucionales en el ámbito de las políticas sociales. En este espacio central del ecosistema nos encontramos a las personas que trabajan en las organizaciones que gestionan esas mismas políticas-servicios (por ejemplo, gestores de recursos residenciales). Son precisamente estas últimas las más interesadas en desarrollar un Código que establezca que es el Departamento de Política Social quien, por un lado, tiene la potestad de tomar las decisiones en el ciclo de políticas y, en consecuencia, quien asume la responsabilidad exclusiva sobre aquellas, para que, de este modo, el ecosistema de agentes tenga libertad para ofrecer recomendaciones de política (codiseño de políticas) y propuestas de mejora (coevaluación) cuando la política se implementa. Se trata de un problema de autonomía sobre la toma de decisiones en las políticas sociales. Si una agente participante puede verse afectado por la decisión del Gobierno debe tener la posibilidad de diferenciarse de esta decisión si no está de acuerdo e incluso proponer alternativas. El Código de Buena Gobernanza garantiza la libertad para cogenerar conocimiento y autonomía para valorar la toma de decisiones.

CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos puesto de manifiesto a lo largo del presente capítulo, del análisis de la génesis y el contenido del Código de Buena Gobernanza pueden extraerse aprendizajes relevantes sobre la puesta en marcha de procesos de gobernanza colaborativa en la práctica; sobre las incertidumbres, tensiones, dilemas y contradicciones que emergen en el proceso de participación de los agentes, y de la manera en que pueden ser abordados sin comprometer la propia viabilidad del proceso.

En primer lugar, la gobernanza colaborativa constituye un marco para la acción en la generación de consensos estratégicos para el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas. En el desarrollo de la gobernanza colaborativa las reglas de juego (participación) son dinámicas y se reactualizan en la medida en que se desarrolla la cooperación entre el sector público y su ecosistema de actores. El Código de Buena Gobernanza del Think Tank es un buen ejemplo sobre cómo se pueden plantear reglas de juego y su potencialidad para actualizarse en la medida en que se desarrolla el ciclo de políticas públicas.

En segundo lugar, la *legitimidad institucional* para la toma de decisiones se concentra en las instituciones públicas cuyas autoridades han sido elegidas democráticamente. Por lo tanto, la toma de decisiones político-institucionales sobre la implementación de las políticas públicas corresponde a los responsables institucionales y no a los actores de un ecosistema de políticas. Sin embargo, la *legitimidad social* en la toma de decisiones exige de manera creciente el desarrollo de la gobernanza colaborativa entre el sector público y su ecosistema de actores. El Código de Buena Gobernanza del Think Tank responde a esta dinámica de explicitación de las responsabilidades institucionales en la toma de decisiones y la libertad para participar del proceso deliberativo

Por último, la gobernanza colaborativa exige que el ecosistema de actores goce de libertad de participación y autonomía respecto de la decisión. La cuestión central en este punto es que un ecosistema de actores tiene la capacidad de afectar y ser afectado por las decisiones políticas tomadas en el marco de las instituciones. La libertad de acción se refiere entonces a la posibilidad de realizar recomendaciones (en la cogeneración y coevaluación de políticas) sin comprometer la posición de cada actor en el ecosistema, pero a la vez generando un beneficio de conjunto.

REFERENCIAS

Ansell, C., y Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032.

Diputación Foral de Gipuzkoa (2023). Libro Blanco 2023. Grado de avance de las políticas sociales de transición de Gipuzkoa. Diputación Foral de Gipuzkoa.

Eizagirre, A., Larrea, M., y Tapia, F. (2023). Active experimentation through action research: The experience of the Etorkizuna Eraikiz Think Tank. En Building Collaborative Governance in Times of Uncertainty: Pracademic Lessons from the Basque Gipuzkoa Province. Leuven University Press (pp. 125-138). https://doi.org/10.11116/9789461665058.

Von Wright, G. H. (1970). Norma y acción. Una investigación lógica. Tecnos.

ANEXO I

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

GIPUZKOA
ETORKIZUNA
ORAIN

ETORKIZUNA ERAIKIZ THINK TANK

CÓDIGO DE BUENA GOBERNANZA

Misión, espacios de deliberación y metodología del Think Tank

Etorkizuna Eraikiz Think Tank tiene la siguiente misión:

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

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

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

Necesidad de un código de buena gobernanza

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

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

Código de buena gobernanza

Voluntariedad de la participación

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

Naturaleza intencionada y deliberada del aprendizaje

Las actividades de investigación-acción, entendidas como procesos deliberativos y experimentales, generan evidencia y aprendizajes colectivos que deben ser asumidos como tales. Es responsabilidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa poner a disposición los medios y los soportes necesarios para que este aprendizaje colectivo (personas integrantes del Think Tank) que incluye el aprendizaje institucional (con especial énfasis en equipos de la Diputación Foral de Gipuzkoa) se produzca.

Apropiación colectiva y pública del conocimiento cogenerado

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

Transparencia en la difusión y comunicación

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

Responsabilidad exclusiva sobre las acciones propias

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

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

Naturaleza no vinculante de las deliberaciones y propuestas

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

Asunción de la diversidad de intereses

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

CAPÍTULO 6

GOBERNANZA COLABORATIVA Y PLANTEAMIENTO COMUNITARIO: EL DEBATE DE LA LEGITIMIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL LABORATORIO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

CAPÍTULO 6

Gobernanza colaborativa y planteamiento comunitario: el debate de la legitimidad desde el punto de vista del laboratorio para el desarrollo territorial

ASIER LAKIDAIN
MIREN LARREA
ITZIAR SALABERRIA

INTRODUCCIÓN

Tal y como se ha comentado en el capítulo anterior, cuando Etorkizuna Eraikiz se disponía a completar su segunda legislatura, un grupo de investigadores/as internacionales analizó el proyecto y lo definió como una iniciativa híbrida que estaba surgiendo de forma emergente.

También coincidió con ese diagnóstico la reflexión que realizamos por aquella época las y los miembros del grupo de deliberación Nueva Cultura Política del Think Tank Etorkizuna Eraikiz que hemos escrito este libro. En realidad, estas características estaban vinculadas con los tres modos de gobernanza colaborativa que en aquel momento estábamos definiendo en Etorkizuna Eraikiz, mediante la reflexión y tomando como base la experiencia, tal y como se ha explicado en la introducción de esta parte del libro.

El objetivo de este capítulo consiste en explicar el patrón que hemos definido como Modo 2, no según la teoría, sino a través de un caso. En concreto, nos hemos centrado en el Laboratorio de Desarrollo Territorial (LabDT) para explicar esta forma de gobernanza en función de los aprendizajes prácticos que de allí se han derivado. Asimismo, teniendo en cuenta que la cuestión que más dudas ha generado ha sido la legitimidad de los Modos 2 y 3, el capítulo incluye una comparación entre los Modos 1 y 2, en un intento por avanzar en ese debate.

Para ello, nos aproximaremos al objeto del debate sobre los modos de gobernanza colaborativa que ha tenido lugar en nuestro grupo de deliberación, además de identificar las bases de ese debate, desde nuestro punto de vista. El tercer apartado incluye un ejemplo del Modo 2, LabDT, donde se explica cómo se ha desarrollado el laboratorio y cómo ha respondido a las cuestiones que se han debatido. El cuarto apartado se ha destinado al debate entre los diferentes modos, aunando, por un lado, las inquietudes surgidas en el grupo de deliberación y, por otro, la experiencia de LabDT. Por último, el capítulo se cierra con un apartado de conclusiones.

APROXIMACIÓN AL DEBATE SOBRE LOS MODOS

En este grupo de deliberación para la Nueva Cultura Política (NCP), las distintas perspectivas que han permitido el debate han convivido durante algo más de dos años. De los modos de gobernanza que se han puesto sobre la mesa en la introducción anterior, en este capítulo, hemos tomado dos como base para el debate: los Modos 1 y 2. Este apartado contiene, en primer lugar, una presentación de estos dos modos y, a continuación, el debate que ha tenido lugar en torno a ellos en el grupo de deliberación.

Presentación de los Modos 1 y 2 de gobernanza colaborativa

Estos dos modos difieren en varios elementos fundamentales. Por un lado, el Modo 1 considera la colaboración una herramienta para mejorar el diseño y la implantación de políticas públicas. Siguiendo esa lógica, el Gobierno no es capaz, por sí mismo, de hacer frente a los desafíos actuales, y necesita al resto de la sociedad para encontrar soluciones más eficaces y mejor adaptadas al contexto social. Desde ese prisma, la colaboración se basa en la deliberación y la escucha activa de muchos actores, pero la capacidad de decisión corresponde únicamente al Gobierno. El

capítulo anterior supone un buen ejemplo de eso. Así, Etorkizuna Eraikiz sería la articulación formal que permite implicar a la sociedad civil en las políticas públicas.

Por otro lado, tenemos el denominado Modo 2. Desde ese punto de vista, la colaboración es una forma deseable de que los actores del territorio se relacionen entre sí, incluida la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG). La DFG podría asumir un papel de facilitadora, además de ejercer un liderazgo considerable en la materialización de esa colaboración. Sin embargo, cuando los distintos actores toman decisiones en común, cada uno lo hace dentro de su ámbito de actuación. Dicho de otro modo, cada uno toma las decisiones que le atañen. Eso no significa que no haya interacción; al contrario, aunque cada actor adopte libremente sus decisiones tras un proceso de diálogo, a menudo esas decisiones se toman de forma complementaria en aras de un objetivo común. Por lo tanto, aunque sea la Diputación la que decide sobre las políticas públicas de la Diputación, es posible que enmarque esa decisión en la colaboración que mantiene con otros actores del territorio, sin renunciar a su legitimidad. En resumen: la Diputación decide, pero lo que decide es trabajar de manera complementaria con otros actores del territorio. Esa complementariedad se construye mediante procesos de diálogo compartido, pero eso no implica que nadie esté tomando las decisiones de otros. Esta forma de trabajar genera un mayor sentido de comunidad en los actores del territorio, incluida la Diputación. En conclusión, Etorkizuna Eraikiz, además de ser un espacio en el que el Gobierno escucha a otros actores para llevar a cabo sus políticas, también puede ser un espacio para que los actores del territorio aborden y diseñen esa interacción y, partiendo de esa base, trabajen en equipo, tomando cada uno las decisiones de su ámbito.

Debate sobre los modos de gobernanza en el grupo de deliberación

Las diferencias entre estos modos de gobernanza han quedado de manifiesto varias veces en el grupo de deliberación NCP, sobre todo al debatir acerca de la «capacidad de decisión» y el «reparto de poder». La ocasión más clara, sin embargo, fue el taller que realizamos con Quim Brugué en septiembre de 2022. En aquel taller, Brugué se mostró favorable al Modo 1. Su argumentario se interpretó como opuesto al punto de vista de algunos/as miembros del grupo de deliberación, lo que avivó el debate. A modo de ejemplo, una persona dijo: «Se ha comentado que la gobernanza colaborativa es mejor que otras formas de gobernanza, porque los problemas actuales así lo exigen. Por eso, yo creo que la soberanía compartida y el reparto de poder tienen sentido. Repartir el poder entre el Gobierno, la sociedad organizada y la ciudadanía». Sin embargo, también hubo quien se mostró partidario de Brugué, diciendo: «La colaboración, el diálogo y la escucha son necesarios, pero también lo son las élites que ostentan la autoridad. Un Gobierno con competencias amplias. Mariana Mazzucato habla de política en mayúsculas. Hay que reforzar el Estado». Es evidente que tanto el significado de «gobernar» como el de «colaborar» varían según estos dos puntos de vista.

En la reflexión que quienes firmamos este artículo hemos realizado para escribirlo, ha quedado claro que el diseño de Etorkizuna Eraikiz y, por consiguiente, muchas de sus actividades se alinean con el punto de vista del Gobierno, en concreto, con lo establecido en el Plan Estratégico 2020-2023 de la DFG. De ese modo, otros actores del territorio tienen capacidad para aportar reflexiones, temas estratégicos, problemáticas y soluciones que pueden ser importantes para mejorar el territorio, influyendo así en la agenda pública y manteniendo una relación directa y estable con la DFG. Sin embargo, si el plan pertenece a la DFG, tal y como se ha explicado en el capítulo anterior, la capacidad de decisión también le corresponde a la DFG, puesto que es la figura que asume la totalidad de la «responsabilidad» derivada del desarrollo de las políticas públicas, aunque sean políticas diseñadas junto con otros actores.

Por supuesto, eso no quiere decir que no se puedan criticar esas formas de diseñar y actuar. Esa crítica se ha mostrado de manera teórica, pero también se ha ejecutado en la práctica. De hecho, siguiendo con la naturaleza híbrida y el proceso emergente que se han mencionado más arriba, en Etorkizuna Eraikiz también se han institucionalizado otras formas de hacer. Un ejemplo claro es el Modo 2 en el que estamos profundizando en este capítulo. La experiencia que se ha elegido como punto de partida para definir este modo ha sido la de la colaboración entre la DFG y las agencias comarcales, que se ha basado en la voluntad de estos actores del territorio de hacer frente a los desafíos de forma colaborativa. En este caso, por tanto, la apuesta no ha consistido en que la DFG abriese su actividad e invitase a participar a otros actores. La apuesta ha sido que varios actores —en este caso, la DFG y las agencias— respondiesen juntos a determinados problemas que afectan al territorio.

Ese modo no ha surgido de una reflexión teórica que después se ha llevado a la práctica, sino al contrario. Se ha construido en la práctica, y ahora este libro y varios documentos del Think Tank tratan de conceptualizar esa práctica.

El qué y el cómo del Modo 2 parten de la base del trabajo previo que las agencias comarcales habían llevado a cabo fuera del paraguas de la DFG o Etorkizuna Eraikiz. Las agencias llevan muchos años trabajando la gobernanza colaborativa por su cuenta y, en gran medida, con sus propios recursos, aunque la DFG ha fomentado esos procesos de colaboración. Sin embargo, fomentar ese tipo de gobernanza y trabajar en ella no son lo mismo. Para que la Diputación y el resto de los actores del territorio trabajasen en ese Modo 2, tuvieron que definir juntos el cómo, sin necesidad de que nadie se adaptase a formas que no sentía como propias. El hecho de que los actores colaboren bajo un paraguas creado entre todos contribuye a la naturaleza democrática de la colaboración y la experimentación. El primer paso para que la DFG pasase de fomentar gobernanzas de Modo 2 a trabajar de esa forma con las agencias se dio en el marco del LabDT. Es por ese motivo por el que hemos elegido ese caso para analizar en el apartado siguiente.

En el Modo 2, que abordaremos mediante ese ejemplo, la DFG adopta las decisiones que le competen, al igual que el resto de los actores hacen lo propio con las suyas. No obstante, se crea un espacio para la interacción y esas decisiones se toman de forma coordinada, consiguiendo así que todas las decisiones contribuyan al recorrido de la colaboración. Eso no significa que todas las decisiones aporten el mismo impulso a la colaboración ni que el liderazgo de todos los actores sea igual. En el ejemplo que explicaremos en este capítulo, la Diputación, al ser la mayor entidad pública del territorio, ha asumido la función principal de facilitar el proceso.

LA EXPERIENCIA DEL LABORATORIO DE DESARROLLO TERRITORIAL

El recorrido del Laboratorio de Desarrollo Territorial

El LabDT surge en 2009, en el marco del trabajo realizado en torno al capital social desde la iniciativa Gipuzkoa Sarean. En aquel momento, el objetivo del proceso era desarrollar el capital social para mejorar la competitividad, pero, a partir de 2011, el objetivo se reformuló de la siguiente manera: desarrollar un nuevo modelo de relaciones entre actores del territorio con el fin de mejorar el desarrollo territorial. Así, en 2013, la DFG se acercó a las agencias de desarrollo comarcal y se crearon dos espacios para el diálogo. El primero, llamado Mesa Intercomarcal, en el que representantes políticos de la Diputación y las agencias, personal técnico de la Diputación y las y los directores/as de las agencias establecieron las bases de su colaboración. El segundo se definió como un grupo para la investigación-acción de facilitadores/as. Allí trabajaron representantes del ámbito político y técnico de la Diputación con personal técnico de las agencias para desarrollar juntos en la práctica las iniciativas de colaboración elegidas en la Mesa Intercomarcal. Ambos grupos contaron con la asistencia de personal investigador.

Esa iniciativa, que nació de esta forma experimental, se institucionalizó en 2017 mediante el convenio que la DFG firmó con las agencias de desarrollo. Allí, la Mesa Intercomarcal y el grupo facilitador se consolidaron como espacios de colaboración, y también se estableció un procedimiento anual para consensuar los desafíos territoriales que se querían abordar trabajando en equipo cada año. Cada una de las partes integraba esas acciones en su presupuesto y las llevaba a la práctica, para después evaluarlas y volver a acordar los desafíos del año próximo.

Ese modelo ha permitido desarrollar sobre todo objetivos de fomento económico como, por ejemplo, la Industria 4.0 y la digitalización en empresas pequeñas. En esos casos, además de la DFG y las agencias, también han participado en la colaboración empresas pequeñas del territorio y centros de formación profesional. También ha tenido impacto en las políticas sociales, dado que fue precisamente ese modelo de trabajo del laboratorio el que se eligió para la iniciativa Elkarrekin Lanean. El grupo que ha llevado a cabo la deliberación relativa al trabajo de futuro en el Think Tank Etorkizuna Eraikiz también se ha valido de ese mismo marco para desarrollar el sentido del trabajo, aunque formalmente han actuado fuera del LabDT.

Modo de gobernanza colaborativa en el LabDT

El capítulo anterior analiza el proceso de desarrollo de políticas siguiendo el Modo 1, explicando cómo se da la gobernanza en cada uno de los pasos de esa modalidad. Este apartado consistirá en un ejercicio similar, pero partiendo del procedimiento recogido en el convenio firmado por la DFG y once agencias comarcales en 2017.

En el ciclo de un año, ese procedimiento arrancaría en la Mesa Intercomarcal, para más adelante, antes de verano o justo después, debatir los problemas principales de la promoción económica de Gipuzkoa y establecer los ámbitos de colaboración para el año siguiente. La agenda de la Mesa Intercomarcal se establece antes en la mesa ejecutiva político-técnica, formada por una representación de la Diputación y las agencias. Ese procedimiento es importante, ya que

define los problemas de Gipuzkoa que constituirán la base de la colaboración, y no los planes estratégicos de las distintas entidades, ya sean la Diputación o las agencias comarcales. Para enfatizar esa idea, a la hora de determinar el proceso, se mencionó a menudo que el eje debía ser una estrategia territorial conjunta, y no la estrategia de una u otra entidad.

Esa idea, a pesar de ser difícil de llevar a la práctica, es una de las principales características del Modo 2. El Modo 1 dejaba claro que la base del trabajo eran la estrategia y el plan estratégico de la DFG, que a su vez invitaba al resto de los actores a contribuir al desarrollo de esa estrategia. En el LabDT, por el contrario, se prioriza la idea de una estrategia territorial, construida entre todos, que no es de nadie y al mismo tiempo es de todos. El desarrollo de esa estrategia territorial ha sido uno de los desafíos más complejos para el LabDT, que además ha exigido humildad, ya que cada participante reforzaba en todo momento la estrategia de su propia entidad. Ese aprendizaje entre estrategias y esos procesos de negociación permitieron definir los ámbitos que serían objeto de colaboración —las citadas Industria 4.0 y digitalización, la empleabilidad de personas en situación de exclusión o el sentido del trabajo— y que conforman el eje del Modo 2.

Una vez acordadas las líneas de trabajo para el año próximo, llega el momento de que cada entidad integre en su presupuesto y su planificación lo acordado, durante el último trimestre. Ese paso es de vital importancia para la ejecución del Modo 2, ya que, sin recursos, la colaboración se queda en meras palabras. El convenio de 2017 también estableció las bases para que esta fase se desarrollase de forma adecuada, acordando, entre otros aspectos, qué recursos aportaría cada parte a la colaboración. En este caso, la complementariedad de los recursos ha sido fundamental. En las políticas de promoción económica, uno de los objetivos principales era llegar a las pequeñas empresas. La DFG contaba con un equipo de trabajo demasiado pequeño para llegar a todas las empresas una por una, pero las agencias, cada una en su comarca, sí tenían esa capacidad. Al mismo tiempo, ante los recursos necesarios para el fomento de programas e iniciativas nuevas, la DFG tenía una capacidad de financiación más amplia que las agencias. El convenio abrió, entre otras, la oportunidad de financiar las horas del personal técnico de las agencias en estos procesos de colaboración, estableciendo un número máximo de horas. Eso ha permitido llevar a cabo procesos de investigación-acción en colaboración en los que responsables políticos de la DFG han trabajado en equipo con personal técnico de las agencias, han desarrollado juntos metodologías para llegar a las empresas y han llegado a las pequeñas empresas gracias a esas metodologías. Esa capacidad de alcance ha dado la oportunidad de responder a los problemas y dificultades de las empresas desde más cerca.

En lo que respecta a la reflexión sobre los modos de gobernanza, este ejemplo demuestra que, en el Modo 2, además de tener una estrategia común, los recursos también son compartidos. Las decisiones básicas sobre recursos se derivan de una reflexión compartida, pero siempre respetando las competencias y capacidades de decisión de cada entidad y con libertad respecto del proceso. Es decir, las decisiones que corresponden a la Diputación solo las toma la Diputación, al igual que las que competen a las agencias comarcales solo las toman ellas. De ese modo, no surge ninguno de los problemas de legitimidad que se han mencionado tanto en el capítulo anterior como en los apartados iniciales de este capítulo. Cada entidad decide, año tras año, dentro de la legitimidad democrática que le corresponde, si quiere o no participar en un proceso de colaboración concreto, y cómo quiere participar.

Una vez asegurados los recursos, los procesos de colaboración se ponen en marcha, con el año natural, a ser posible. Tal y como se ha dicho, los procesos de investigación-acción desempeñan un papel fundamental en ese desarrollo, en el que la DFG y representantes comarcales reflexionan, deciden y pasan a la acción, un proceso facilitado por investigadores/as-facilitadores/as. Una de las características principales de esos procesos, como se ha mencionado, es el desarrollo conjunto de las metodologías de trabajo, lo que exige, entre otras cosas, un debate acerca del papel que desempeñará cada participante. Esos papeles no han sido siempre fáciles de consensuar y, en ocasiones, han surgido tensiones. Sin embargo, los consensos conseguidos en torno a esas funciones han resultado ser una gran fortaleza para la consolidación de la gobernanza colaborativa. Así, el Modo 1 coloca a la DFG y sus estrategias en el centro, y eso marca la jerarquía del modelo de gobernanza. En el Modo 2, por el contrario, la estrategia y los recursos son de todas las entidades y, aunque se acepta que algunas entidades tengan más poder que otras, el modelo de gobernanza que se desarrolla es más igualitario que en el Modo 1.

El ciclo que acabamos de describir finaliza con la evaluación. En los procesos de investigación-acción, la evaluación es continua, pero cada proceso debe evaluarse al menos una vez al año en la Mesa Intercomarcal, antes de determinar

las prioridades para el año próximo. Eso permite seguir aprendiendo y mejorando de forma continuada los modos de gobernanza.

DEBATE EN TORNO A LOS MODOS DE GOBERNANZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA EXPERIENCIA LABDT

Una vez analizado el ejemplo del LabDT, este apartado nos trae de vuelta al debate surgido en el grupo de deliberación de la Nueva Cultura Política. Una de las cosas en las que todos los participantes del debate estaban bastante de acuerdo es que, en una sociedad cada vez más compleja y diversa, en la que el conocimiento y el saber están cada vez más dispersos, la DFG necesita la colaboración de otros actores públicos, de la sociedad organizada y de la ciudadanía para desarrollar políticas públicas más eficaces. El debate surgió a la hora de determinar cómo hacerlo. En concreto, se pusieron sobre la mesa aquellos elementos que marcan la diferencia entre el «planteamiento comunitario» y el «planteamiento gubernamental» que hemos descrito más arriba.

Muchos de esos elementos ya se han abordado en el LabDT, por parte de la DFG y de las agencias de desarrollo: liderazgo compartido, representatividad y legitimidad, cogeneración más allá de la deliberación, autonomía y soberanía de las partes, capacidad de decisión y sus garantías jurídicas, recursos y responsabilidades compartidas y, por último, la voluntad política, que es el requisito previo de todo lo anterior. El propio proceso de colaboración también ha sido objeto de debate: necesidad de crear espacios para el reconocimiento y la confianza mutua de los distintos colectivos participantes, flexibilidad, necesidad de nuevas capacidades de las y los participantes o importancia de la función facilitadora.

En el contexto actual, la sociedad organizada y el resto de las entidades no tienen suficiente con lo que ofrece el «planteamiento gubernamental». No tienen suficiente con una reflexión compartida y una escucha activa, cuando, en realidad, hay que llevar a cabo los proyectos en colaboración. Por eso, cuando trabajan en colaboración con la DFG, los actores del territorio exigen otras maneras de hacer que partan de objetivos y desafíos comunes, y, para la Diputación, resulta legítimo y viable construir nuevos modelos basados en el planteamiento comunitario y profundizar en ellos.

Nosotros creemos que lo que hemos explicado en este libro sobre el Modo 2 y los estudios que ya existen al respecto contribuyen a abrir camino en esa dirección.

En el caso del LabDT, se han alineado estrategias y recursos en pro de un objetivo común, ha habido un reconocimiento mutuo del liderazgo compartido y de un determinado rol, diversos programas se han diseñado mediante cogeneración (aunque haya habido una capacidad de decisión asimétrica) y muchas políticas se han elaborado de forma colaborativa. Todo ello respetando siempre la soberanía de cada una de las partes.

La legitimidad de las políticas públicas derivadas de ese modelo, en sentido amplio, tiene un peso mayor, ya que, además de la participación, cuentan con el apoyo, la implicación y el compromiso de la sociedad organizada y de otras entidades. Así, esos proyectos con mayores apoyos pasan a ser más sólidos y sostenibles en el tiempo.

La acción de la DFG en el marco Etorkizuna Eraikiz es una acción híbrida, puesto que trabaja en paralelo ambos planteamientos (Modos 1 y 2). Sin embargo, cuando se trata de abordar desafíos y objetivos concretos con otros actores, la voluntad política, la creación de espacios de confianza, la transparencia y las capacidades de los actores son las claves del éxito de una gobernanza colaborativa basada en el planteamiento comunitario.

Desde nuestro punto de vista, la experiencia del LabDT demuestra, por un lado, que un gobierno puede desarrollar una gobernanza colaborativa no solo de Modo 1, sino también de Modo 2, y, por otro lado, que muchos actores territoriales demandan una gobernanza de ese tipo, en la que se reconozcan las legitimidades distintas de los distintos actores para influir en el territorio.

Además, esa experiencia sirve también para responder a una de las inquietudes que surgieron en el grupo de deliberación del Think Tank. Cuando Quim Brugué esgrimió los argumentos a favor del Modo 1, afirmó que, en lo que respecta a las competencias/presupuestos de la DFG, la decisión debe corresponder a la DFG. El LabDT nos enseña que ese principio es compatible con la naturaleza comunitaria, donde todos los actores que participan en un proceso, siempre manteniendo su capacidad de decisión sobre sus recursos, pero con interacción, optan por trabajar en equipo y mediante la cocreación.

CONCLUSIONES

La propuesta de los tres modos de gobernanza colaborativa generó un debate en el seno del grupo de deliberación Nueva Cultura Política del Think Tank Etorkizuna Eraikiz. La pregunta principal que se planteó fue la siguiente: ¿qué legitimidad tienen el resto de los actores territoriales que participan en los procesos de colaboración que abre la DFG para tomar decisiones que competen a la Diputación y afectan a sus presupuestos?

Esa preocupación surgió en torno a los Modos 2 y 3. Lo que demuestra la experiencia del LabDT es que, en ese modelo, ese problema no existe, puesto que, en el proceso de colaboración, tanto la DFG como las agencias toman las decisiones que corresponden a sus competencias y presupuestos respectivos. La colaboración no implica que ningún actor tome las decisiones que competen a otros. La colaboración implica que existe un proceso de diálogo en el que, mediante la escucha mutua, distintos actores están dispuestos a tener en cuenta lo escuchado a la hora de tomar sus decisiones. De ese modo, todos los participantes influyen en los demás, pero no toman decisiones que no son de su competencia o que afectan a presupuestos de otras entidades. No obstante, los espacios de colaboración y diálogo refuerzan la naturaleza comunitaria, ya que el proceso no es solo de la DFG o exclusivo para desarrollar políticas de la DFG. El proceso es de todos los participantes, en aras del desarrollo territorial.

Si comparamos el Modo 2 con el Modo 1, vemos que el 1 sitúa al gobierno y sus políticas en el centro, mientras que invita al resto de los actores a colaborar para desarrollar las políticas públicas de la DFG. El Modo 2, por el contrario, sitúa el territorio en el centro, y todos los actores del territorio ponen en juego sus competencias y recursos para trabajar por un objetivo común.

Por lo tanto, nuestra conclusión es que el Modo 2 abre una puerta a reforzar la naturaleza comunitaria, dando así respuesta a las inquietudes que han surgido en torno a la legitimidad, ya que cuando cada actor toma las decisiones relativas a sus competencias y recursos, esas dudas sobre la legitimidad dejan de tener sentido.

CAPÍTULO 7

ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA DE LOS CENTROS DE REFERENCIA Y APRENDIZAJES SOBRE EL REPARTO DE PODER

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

CAPÍTULO 7

Análisis de la gobernanza de los centros de referencia y aprendizajes sobre el reparto de poder

NAIARA GOIA IMAZ

INTRODUCCIÓN: OBJETIVO DEL ESCRITO

Los centros de referencia de Etorkizuna Eraikiz son un ejemplo de una nueva manera de entender, organizar y llevar adelante la gobernanza colaborativa. Además, algunos de esos centros de referencia están llevando a cabo experiencias valientes e innovadoras, articulando un modelo de gobernanza con una naturaleza más marcadamente comunitaria de forma emergente.

Los objetivos de este capítulo son, por un lado, realizar un pequeño análisis del modelo de gobernanza de los centros de referencia y, por otro, partiendo de ese análisis de la gobernanza, recoger algunos aprendizajes relativos al Modo 3 que se ha definido en el grupo de deliberación Nueva Cultura Política (NPC), prestando especial atención a los casos más avanzados de reparto del poder. Así, se completará también lo trabajado en los dos capítulos anteriores, con un ejemplo para cada uno de los modos propuestos en el grupo de deliberación.

UBICACIÓN: LOS CENTROS DE REFERENCIA EN ETORKIZUNA ERAIKIZ

Los centros de referencia son espacios importantes dentro de Etorkizuna Eraikiz. Etorkizuna Eraikiz ha puesto en marcha once estrategias y centros de referencia. Se trata de espacios para la cooperación, que abordan proyectos sociales y económicos estratégicos para Gipuzkoa de forma colaborativa. En líneas generales, cuentan con las características siguientes (Barandiaran, Canel y Bouckaert, 2023):

- Especialización estratégica, puesto que fomentan el desarrollo de ámbitos estratégicos para el futuro del territorio.
- Posicionar a Gipuzkoa cada uno desde su ámbito, además de facilitar el liderazgo y la implantación de estrategias con ese fin.
- Aumentar la capacidad de responder a desafíos complejos, partiendo de la base de la transversalidad y la diversidad.
- Catalizar, cada uno desde su ámbito, los ecosistemas de actores y ciudadanía, conformando redes y dinamizando actores del sector.

Cada centro de referencia tiene su forma de organizarse y tomar decisiones, en función de la naturaleza de sus promotores y de los objetivos y el sector del centro. Ese aspecto se ha analizado en mayor detalle en el apartado siguiente. Asimismo, además de ayudar a hacer frente a desafíos concretos, los centros de referencia contribuyen a construir una gobernanza basada en la colaboración, introduciendo la lógica del trabajo en equipo en las estrategias principales del territorio.

Para ello, emplean distintas vías:

- Ayudan a profundizar en la gobernanza colaborativa, en dos planos diferentes: en la organización y en los órganos de decisión/gestión (en algunos centros de referencia se crea un espacio de decisión nuevo: Arantzazulab y Badalab son los ejemplos más claros de eso, donde las decisiones son compartidas entre los distintos actores público-privados que conforman la estructura de gobernanza). En cualquier caso, existe una lógica de colaboración en el desarrollo de acciones que se llevan a cabo en el marco del centro.

- Combinan perspectivas y capacidades, y consiguen alineación y coordinación reuniendo a los actores principales de cada ámbito. En algunos casos, movilizan recursos, conocimientos y capacidades para construir soluciones. Del mismo modo, muestran capacidad para atraer a distintos perfiles.

- Son espacios para la cocreación de conocimiento y la experimentación libre, gracias a la licencia que se les ha reconocido para ello. Fomentan la innovación y la transformación, cada uno en su ámbito.

- Además, ofrecen la posibilidad de superar las inercias y procedimientos rígidos de la Administración pública, con un desarrollo de programa ágil y flexible.

Por otro lado, también la evaluación externa que encargó Etorkizuna Eraikiz a principios del 2023 confirma las características de los centros de referencia y las contribuciones que han realizado hasta la fecha. Tal y como se indica en el informe de evaluación, se ha llegado a la conclusión de que los centros de referencia comparten los objetivos y características reflejados a continuación, que vienen a reforzar los aspectos arriba mencionados:

- Espacios de trabajo en equipo, ecosistemas propios: se trata de espacios para abordar los desafíos estratégicos mediante la colaboración.

- Especialización estratégica: fomentan el desarrollo de los sectores estratégicos.

- Posicionamiento de Gipuzkoa: contribuyen a situar a Gipuzkoa dentro de esos sectores.

- Implantación de estrategias: orientan y facilitan la implantación de distintas estrategias.

Asimismo, ese mismo informe de evaluación recoge los cambios más significativos que han sufrido los centros de referencia desde su creación, en 2016, hasta hoy, y que guardan una relación estrecha con el modelo de gobernanza que se presentará más adelante:

- Materializan el nuevo rol que se le exige a la Diputación Foral de Gipuzkoa: es decir, la Diputación Foral de Gipuzkoa se está posicionando como líder de una iniciativa transformadora, con una visión más integral, gracias a los centros de referencia y sus estrategias. Dicho de otro modo, no actúa solo como proveedora de servicios y financiadora, sino también como promotora, coordinadora, aglutinadora y acompañante de los actores que conforman el ecosistema y la sociedad, siempre con el objetivo común de hacer frente a los desafíos del territorio.

- Todos los sectores representados en los centros de referencia han conseguido una visibilidad fundamental en la agenda pública: se ha creado conocimiento, han fomentado la sensibilización y formación en distintos ámbitos o sectores, se ha posibilitado la experimentación, se han activado ecosistemas, y se han creado, compartido y ofrecido estrategias, paradigmas, servicios, asesoramientos y herramientas (observatorios, laboratorios, etc.).

Según ese informe de evaluación, para que esos cambios tuviesen lugar, han tenido que darse estos factores o palancas fundamentales:

- Crear el rol de responsable de cada centro o estrategia.

- Autonomía.

- Especialización.

- Neutralidad.

Esos aspectos están relacionados con el modelo de gestión y gobernanza de los centros de referencia. El apartado siguiente se centra precisamente en la reflexión en torno a esas y otras características básicas, para poder analizar el modelo avanzado de gobernanza colaborativa de los centros de referencia.

MODOS DE GOBERNANZA COLABORATIVA Y CENTROS DE REFERENCIA

El grupo de deliberación del Think Tank de Etorkizuna Eraikiz ha llevado a cabo numerosas reflexiones y análisis sobre la gobernanza colaborativa (véase documento de trabajo n.º 22, Proceso de deliberación sobre la nueva cultura política).[9] Uno de los aprendizajes derivados del grupo es que la gobernanza colaborativa se está desarrollando de forma emergente y que, en función

[9] https://www.etorkizunaeraikiz.eus/eu/think-tank-kultura-politiko-berria.

de las experiencias vividas, podemos distinguir tres modelos de gobernanza (la introducción a esta parte describe en mayor detalle los distintos modelos).

a] Una gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del Gobierno (Modo 1).

b] Una gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo de todos los actores participantes (Modo 2).

c] Una gobernanza centrada en la capacidad de decidir, los recursos, la estrategia y el liderazgo del territorio o comunidad (Modo 3).

Una vez hemos establecido que Etorkizuna Eraikiz se está desarrollando de forma emergente e híbrida, podríamos decir que se está dando una convivencia entre esos modelos de gobernanza colaborativa. En los centros de referencia, también encontramos distintos modelos de gobernanza que se adaptan a esos modos. En función de la naturaleza, la organización y la composición del centro de referencia, algunos se identifican mejor con el primer modo, otros con el segundo y otros, aunque todavía una minoría, se alinean con el tercer modo de gobernanza. Este capítulo se centra en ese Modo 3, para describir cómo se articula el desarrollo del modelo de relaciones con una capacidad de decisión compartida o «delegada» en algunos centros de referencia.

Según el documento de trabajo KPB_22, el Modo 3 debe interpretarse de la siguiente manera: el territorio/comunidad constituye el sujeto colectivo, como si fuera algo más que la mera suma de actores del territorio. Así, además de la influencia mutua en las decisiones de cada actor del territorio, se genera un espacio colectivo para la toma de decisiones que cuenta con los recursos, las estrategias y los liderazgos propios del territorio o de la comunidad (y no solo del Gobierno). En consecuencia, el Gobierno vincula algunas de las decisiones relativas a su agenda política a una agenda pública compartida en la que no tiene la capacidad de decisión última. En ese caso, según la mayoría de las personas expertas consultadas, resulta necesario explicitar otros mecanismos de garantía democrática.

Yo añadiría un matiz a esa formulación que en su día se realizó en el grupo de deliberación:

Tal vez no sería del todo correcto decir que el Gobierno carece de la capacidad última de tomar decisiones, sino que habría que decir, más concretamente, que «esa capacidad es compartida o que debe compartirse con otros actores». De hecho, la Diputación Foral de Gipuzkoa es el principal promotor de todos los centros de referencia, puede establecer mecanismos para la garantía y el control democráticos, y cuenta con legitimidad política, en sentido estricto, para ejercer la capacidad última de tomar decisiones. Por lo tanto, con el fin de evitar malentendidos, tal vez habría que decir que la capacidad última de decisión no es solo suya (es compartida) y que, en algunos casos, es una decisión delegada.

En el seno del grupo de deliberación, también surgió la duda de si el Modo 3 era distinto del Modo 2, ya que había quien argumentaba que solo se habían puesto de manifiesto dos modos y no tres. Sin embargo, en el plano conceptual, existe un matiz que los diferencia. Se ha mencionado ya la naturaleza comunitaria del segundo modo, pero siempre teniendo en cuenta que la legitimidad de participar de cada actor se basa en sus competencias como entidad. En el tercer modo, esa naturaleza comunitaria se estructura de otra manera, ya que quienes participan, en lugar de basarse en sus competencias concretas, lo hacen en el marco de la legitimidad que se le reconoce a la comunidad.

No obstante, ese Modo 3 no ocurre en todos los centros de referencia de Etorkizuna Eraikiz. En la práctica, los ejemplos más claros de esa interpretación son los centros de referencia Badalab y Arantzazulab. También Adinberri, en cierta manera; pero el resto, solo en una medida mucho menor. Debo aclarar que, en cualquier caso, esta es una interpretación personal y que, dada la proximidad y el conocimiento que la autora tiene de Arantzazulab, ese será el caso elegido para su exposición en este capítulo. Para ello, el apartado siguiente propone un análisis de las características principales del modelo de gobernanza de los centros de referencia.

ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA DE LOS CENTROS DE REFERENCIA: CARACTERÍSTICAS CLAVE

En la introducción de esta parte, los centros de referencia se han presentado como una nueva forma de entender, organizar y llevar adelante la gobernanza colaborativa. Además, en algunos centros de referencia se están llevando a cabo experiencias valientes e innovadoras en lo que respecta al reparto de poder.

A continuación, se han descrito las características fundamentales para poder desarrollar ese Modo 3 de gobernanza colaborativa en esos nuevos

espacios de decisión: autonomía, rendición de cuentas (corresponsabilidad), liderazgo colectivo, legitimidad, neutralidad, financiación y reparto de poder. Algunas de esas características tienen un impacto directo en el modelo de gobernanza colaborativa de naturaleza más marcadamente comunitaria.

Autonomía

Tal y como se recoge en el informe de evaluación de Etorkizuna Eraikiz redactado a principios de 2023, una de las características básicas de los centros de referencia es su autonomía. Cada uno es responsable del desarrollo de sus estrategias y puede hacerlo de manera autónoma. Dado el modelo descentralizado de toma de decisiones que se ha mencionado más arriba, las personas responsables de los centros de decisión de la Diputación autorizan a los líderes y directores/as encargados de dirigir los centros de referencia para que actúen con autonomía.

En lo que respecta a la integración y vinculación que los centros de referencia tienen en sus relaciones con las instituciones, estos centros se definen como espacios de innovación creados al margen de Gobiernos públicos, con el fin de evitar la burocracia pública, aumentar la capacidad de innovación y también para contar con autonomía, flexibilidad y agilidad a la hora de desarrollar programas (superando así la rigidez y lentitud de los procedimientos de la Administración pública), pero siempre con el reconocimiento de su capacidad para influir en las políticas públicas.

En nivel de autonomía es mayor en algunos centros de referencia; por ejemplo, en el caso de Arantzazulab, la dependencia no se da solo respecto de una institución pública (la dirección de la fundación está formada por entidades de tres niveles distintos de la Administración pública y por actores privados, lo que le otorga una naturaleza privada). Además, en lo que respecta a su ubicación, Arantzazulab constituye un puente entre institución y sociedad. Eso podría guardar relación con la gobernanza multinivel del LabDT, pero la forma de articular esa relación es muy distinta porque la Mesa Intercomarcal es un mero punto de encuentro para los actores, mientras que Arantzazulab crea un espacio nuevo, con una naturaleza propia, que va más allá de los participantes de cada momento.

Además, no está integrado en una institución pública, pero tampoco está plenamente desvinculado (varias personas expertas han utilizado el concepto «*insider-outsider*» para describir ese modelo, pero, al mismo tiempo, tiene capacidad de influir en la Administración y también una mayor capacidad de transformación, ya que está libre de las inercias que normalmente afectan a la Administración).

Por lo tanto, la autonomía es una de las características comunes a todos los centros de referencia, que son autónomos en sus formas de hacer y decidir (siempre en el marco de la ley).

Rendición de cuentas (corresponsabilidad)

Según algunas personas expertas, Etorkizuna Eraikiz cuenta con una estructura de rendición de cuentas híbrida. En la Administración pública, se entiende por rendición de cuentas la obligación que tiene un actor de explicar sus comportamientos/acciones (rendir cuentas), habiendo un órgano supervisor (foro) que emite un veredicto con consecuencias que afectan al actor en cuestión (Barandiaran, Canel y Bouckaert, 2023).

Todos los centros de referencia tienen la obligación de rendir cuentas. Rinden cuentas ante los líderes de Etorkizuna Eraikiz, ante la Administración pública y ante las/os responsables políticos. Sin embargo, también responden ante los miembros externos formales (socios/as, red de actores, ciudadanía participante).

Liderazgo colectivo

Uno de los objetivos de Etorkizuna Eraikiz es la creación de un liderazgo colectivo y colaborativo para la consecución colectiva de los objetivos que comparten los distintos actores del territorio.

Los centros de referencia responden a ese modelo de liderazgo, en el que cada uno llama y reúne a los actores de su ámbito, construye confianza, facilita la colaboración y cataliza la innovación. Así, los centros de referencia se convierten en líderes de su ámbito de influencia, satisfaciendo la necesidad de crear un liderazgo colectivo para hacer frente a los desafíos del territorio.

Además, ese modelo permite delegar el liderazgo y, por lo tanto, la capacidad de decisión en los/as responsables y líderes de los centros de referencia. Esa característica también es común a todos los centros de referencia.

Una vez más, eso nos muestra algunas diferencias respecto del Modo 2, ya que, en ese modo, el liderazgo compartido se lleva a cabo en la Mesa Intercomarcal y en los procesos de facilitación, pero la Mesa Intercomarcal y los procesos de facilitación no cuentan, más allá de ser puntos de encuentro de participantes, con la estructura que tienen los centros

de referencia. En consecuencia, esos espacios de diálogo, a diferencia de los centros de referencia, no se convierten en líderes, y tampoco se delegan el liderazgo y la capacidad de decisión en ninguna persona responsable o líder de los mismos.

Legitimidad

Cuando hablamos de reparto de poder en centros de referencia, se pone sobre la mesa la cuestión de la legitimidad. Las fuentes de legitimidad pueden ser varias:

Por un lado, el apoyo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, promotora principal de los centros de referencia, y la posición que ocupan en su estrategia aportan legitimidad. Del mismo modo, el apoyo y el fomento del centro de referencia por parte las entidades públicas y privadas que participan en la estructura de gobernanza del centro aumentan también la legitimidad del centro de referencia (legitimidad interna).

Por otro lado, cabe mencionar la legitimidad que aportan los grupos de interés externos, instituciones o público general que no participan en el centro de decisión. Esos actores amparan el centro de referencia y siguen los distintos procesos desde fuera, en grupos o comisiones de trabajo, pero no cuentan con capacidad de decisión (hablamos de legitimidad externa; por ejemplo, en el caso de Arantzazulab, serían las entidades que participan en la comisión asesora: universidades y agentes sociales).

Por último, el público general reconoce que los desafíos que deben abordar los centros de referencia son complejos y multidimensionales, y reconoce también que, para esos desafíos, se necesitan un espacio externo al Gobierno (pero que mantenga una vinculación con él) y una intervención basada en la colaboración de distintos actores. Por lo tanto, cuanto mayor sea la complejidad del desafío que se quiere abordar, más convencido estará el público general de que la gobernanza colaborativa es la mejor solución.

Así, cuando hablamos del modelo de gobernanza colaborativa de naturaleza comunitaria (Modo 3), nos estamos refiriendo a la creación de un sujeto político nuevo, donde la capacidad de decisión, los recursos, las estrategias y los liderazgos corresponden al territorio (o son compartidos entre diversos actores). Uno de los aspectos que debemos aclarar es cómo se aseguran la legitimidad y la garantía democrática del modelo de centro de referencia. En un sistema de democracia representativa, la toma de decisiones corresponde a las instituciones públicas y es su responsabilidad. En un sistema que integra la gobernanza colaborativa, por el contrario, sin renunciar a esa premisa, reconocemos que los componentes del sistema representativo y el resto de los actores territoriales que desarrollan su función en la comunidad pueden complementarse de manera legítima, creando así un espacio con la misma legitimidad.

En este último punto, resulta procedente establecer de nuevo una comparación con el Modo 2, ya que la naturaleza del Modo 3 viene marcada por la creación de un nuevo sujeto político, mientras que el Modo 2 consiste en la colaboración entre sujetos políticos preexistentes. Sin lugar a dudas, el desarrollo de ese nuevo sujeto político es algo muy complejo en la práctica, que ya se ha debatido en el grupo de deliberación y que todavía no hemos acabado de concretar en el plano teórico y conceptual. No obstante, hemos querido plasmar la práctica en este libro, porque creemos que es importante para la trayectoria de Etorkizuna Eraikiz.

Neutralidad

Tal y como ha quedado de manifiesto en la evaluación externa de Etorkizuna Eraikiz, los centros de referencia tienen en común su naturaleza neutral. Por naturaleza neutral entendemos que se trata de lugares de encuentro de la diversidad: a pesar de que su promotor sea el Gobierno de turno que esté en el poder, se les exige trabajar con actores diversos y distintas culturas políticas. Los centros de referencia impulsan colaboraciones entre actores de muchos tipos, reúnen a actores que, en circunstancias normales, serían competidores, y ofrecen un espacio seguro para la reflexión libre y la experimentación innovadora entre distintas partes. Sin embargo, la neutralidad no implica que no se responda a un paradigma o que no se haya hecho una apuesta por determinados valores. Es importante no confundir esas cuestiones.

En el caso de Arantzazulab, esa característica merece una mención especial: lo que se quiere expresar al plantear la neutralidad es, por un lado, que la función del centro de referencia no está marcada por una determinada perspectiva política. Por otro lado, siguiendo la historia y los valores de Arantzazu, Arantzazulab se creó para ser un punto de encuentro de la ciudadanía, un espacio de consensos amplios que aúna distintas sensibilidades y puntos de vista, fomenta la colaboración entre distintas culturas políticas de nuestro territorio, reúne actores de todo tipo y trabaja con distintos colectivos que reflejan la diversidad de la sociedad. Desde esa perspectiva, la característica de la «neutralidad» cobra una fuerza

especial en Arantzazulab y así debemos entender la naturaleza política de su trabajo. Los distintos órganos de la estructura de gobernanza están formados por distintas entidades públicas (gobernadas por distintas familias políticas) y, puesto que se trata de un proyecto de construcción de país, se busca activamente la participación y colaboración entre distintas ideologías y culturas políticas. De ese modo, el patronato de la fundación y el comité de dirección están formados por instituciones de tres niveles distintos de la Administración pública y también por entidades privadas, y la comisión asesora también refleja esa diversidad ideológica.

En el caso de Badalab, ocurre algo similar. Aunque en sus inicios fuera creado a instancias de la Diputación Foral, en la lógica real de reparto de poder, la junta de gobierno y la capacidad de decisión son compartidas entre instituciones públicas de diversa índole, agentes sociales y otros actores sociolingüísticos en defensa del euskera.

Por consiguiente, esta característica también refuerza en cierta medida el Modo 3 de gobernanza colaborativa, ya que la naturaleza neutral también implica que, además de la autonomía en las formas de decisión, la Diputación Foral de Gipuzkoa comparta su capacidad de decisión con actores diversos y con puntos de vista políticos distintos al de quienes ostentan el poder. La neutralidad significa, en resumidas cuentas, que se trata de un sujeto político nuevo y diverso.

Financiación

La financiación de los centros de referencia también es importante para entender el reparto de poder y la capacidad de decisión compartida. Los centros de referencia no son autónomos en lo que respecta a sus formas de financiación, ya que, en la mayoría de los casos, la única fuente de financiación son los recursos públicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa. No obstante, para poder tener una continuidad en el tiempo, reforzar la autonomía y aumentar el impacto, todos los centros de referencia comparten el objetivo de diversificar las fuentes de ingresos y explorar fuentes de financiación nuevas.

A pesar de ello, aunque en algunos centros de referencia la fuente de financiación principal sea el Gobierno (la Diputación), lo que se financia es un espacio nuevo cuyo programa se decide mediante un proceso de colaboración entre distintos actores. El caso concreto de Arantzazulab es particular, puesto que cuenta con una financiación compartida entre distintas entidades: el 60 % proviene de la Diputación, el 20 % de otras instituciones públicas (Gobierno vasco, ayuntamientos) y el otro 20 % de entidades privadas y otras fuentes. Los franciscanos, además, ceden el espacio que es de su propiedad (el centro de encuentro Gandiaga, donde se ubica el laboratorio). Asimismo, los estatutos de la fundación establecen que los franciscanos cuentan con un miembro más que el resto de los actores en la estructura de gobierno y órganos de decisión. Por lo tanto, aunque la financiación sea compartida, la capacidad de decisión no se comparte en la misma proporción; aunque la financiación principal provenga de la Diputación, la Administración foral renuncia a tener más miembros en los órganos de decisión, favoreciendo así la naturaleza popular del proyecto, posibilitando con generosidad un liderazgo y un poder compartidos en la estructura de gobernanza, ampliando las fuentes de legitimidad y priorizando la aportación de Arantzazulab a la comunidad por encima del poder. Se trata por tanto de un caso claro de gobernanza colaborativa, en el que distintos actores fomentan un proyecto en el que comparten la capacidad de decisión y el liderazgo. Este ejemplo está totalmente alineado con el Modo 3 formulado en el grupo de trabajo NCP, según el cual se crea un espacio colectivo para la toma de decisiones, que cuenta con los recursos, estrategias y liderazgos del territorio o de la comunidad (no solo del Gobierno) y donde cada entidad no se limita a tomar las decisiones que corresponden a su actividad, sino que es el sujeto colectivo quien toma las decisiones vinculadas a esa naturaleza colectiva. En ese caso, distintos Gobiernos (no solo la Diputación) vinculan algunas de las decisiones relativas a su agenda política a una agenda pública compartida en la que no tienen la capacidad de decisión última, o en la que esa capacidad es compartida.

El caso del centro de referencia Badalab también es digno de mención. En Badalab, la única entidad que aporta recursos económicos es la Diputación Foral de Gipuzkoa, y el resto de los miembros de la junta de gobierno no aportan recursos para el desarrollo del laboratorio (por lo tanto, la dependencia de los recursos del Gobierno es total). Sin embargo, la capacidad de decisión es delegada y se crea un espacio colectivo para la toma de decisiones, compartiendo así esa capacidad de decisión con el resto de los miembros.

En este caso, la práctica va más allá del Modo 1. Por eso, resulta pertinente responder a la inquietud planteada en capítulos anteriores. ¿Cómo se garantiza la legitimidad de esos procesos en los que respecta al uso de fondos públicos si la Diputación no cuenta con la capacidad de decisión última? Esa pregunta puede responderse, en primer lugar, mediante la rendición de cuentas arriba explicada. La Diputación conoce en todo momento la utilización que se le da al dinero

público con transparencia, y siempre puede optar por continuar en el proyecto o no. Por lo tanto, podría decirse que, a pesar de crear un nuevo sujeto que comparte la capacidad de decisión, la Diputación no pierde la capacidad de decisión última respecto del uso del dinero público. En segundo lugar, el apartado de la legitimidad también nos sirve para responder a esta pregunta, ya que la diversidad de los actores que participan en el proceso reduce el riesgo de destinar los fondos a intereses ajenos al territorio.

Reparto de poder

«La gobernanza colaborativa implica la construcción de nuevos espacios de soberanía en Etorkizuna Eraikiz», tal y como han recogido diversas reflexiones. En Etorkizuna Eraikiz, el reparto de poder no sigue una trayectoria lineal, puesto que se trata de un sistema, una red de redes y un modelo basado sobre todo en relaciones, que posibilita una responsabilidad horizontal (basada en la confianza y no en la autoridad). En ese sentido, Etorkizuna Eraikiz cuenta con varios centros de mando conectados entre sí. Entre esos centros de mando se encuentran, por ejemplo, los centros de referencia, que tienen una capacidad de decisión descentralizada (Barandiaran, Canel y Bouckaert, 2023). Así, hablamos de un concepto de soberanía diferente. La soberanía no reside en un único lugar (en la Diputación de Gipuzkoa que promueve los centros de referencia), sino que se extiende a los centros de referencia.

Si observamos las experiencias prácticas, los casos más claros de reparto de poder son Arantzazulab y Badalab, que podríamos describir como cercanos al Modo 3. En cada una de esas formaciones (fundación, consorcio) participan distintos actores (entidades públicas, privadas, sociales), el poder es compartido y existen espacios y procedimientos para una toma de decisiones colaborativa. En el caso de Arantzazulab, además, actúa en todo el País Vasco, más allá del territorio de Gipuzkoa, y busca ampliar y profundizar en la gobernanza colaborativa también en las entidades de fuera de Gipuzkoa.

APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES

Los centros de referencia de Etorkizuna Eraikiz son un ejemplo de una nueva manera de entender, organizar y llevar adelante la gobernanza colaborativa.

El modelo de gobernanza o de relaciones de los centros de referencia está basado en la gobernanza colaborativa, que se encuentra precisamente en el origen de la creación de esos centros. La gobernanza colaborativa busca convertir a la ciudadanía y la sociedad organizada en participantes activos en cuestiones de interés general, estableciendo un diálogo frecuente y de mucha confianza con las instituciones públicas, y facilitando mecanismos para debatir acerca de la estrategia para consensuar la dirección y las actividades de manera democrática. Asimismo, la gobernanza colaborativa debe impulsar la deconstrucción del poder clásico, lo que implica ampliar el sujeto de la capacidad de decisión o, dicho de otro modo, crear un nuevo espacio de soberanía. No obstante, compartir el poder o la capacidad de decisión exige establecer formas de trabajo en equipo y una corresponsabilidad que otros niveles de participación no exigen. Para ello, además de una nueva cultura política, se necesitan nuevas formas de hacer y nuevas fórmulas o herramientas, y los centros de referencia responden a esa necesidad.

El modelo de gobernanza de los centros de referencia tiene diversos factores comunes a todos los centros: neutralidad, autonomía, legitimidad, liderazgo colectivo, rendición de cuentas y corresponsabilidad, ubicación e integración institucional, y modelo de financiación. Esos factores afectan tanto al modelo de gobernanza como al reparto de poder.

El modelo de gobernanza que se aplica en los centros de referencia posibilita el reparto de poder en algunos casos, ya que se crea un nuevo espacio de decisión donde el poder se reparte entre distintos actores. De hecho, algunos centros de referencia están desarrollando experiencias valientes e innovadoras en lo que respecta a este punto. Esos centros están creando modelos alineados con el modo de gobernanza comunitario descrito en las reflexiones del Think Tank NCP de una forma experimental. Sin embargo, aunque eso ocurre a distintos niveles en distintos centros de referencia, no podemos decir que todos ellos respondan al Modo 3 de gobernanza. Si nos basamos en las experiencias prácticas, el reparto de poder resulta más evidente en los casos de Arantzazulab y Badalab, que podríamos

decir que se acercan más a ese Modo 3 porque, en algunos momentos, el reparto de poder es una realidad.

Este capítulo ha profundizado sobre todo en el caso de Arantzazulab, donde distintos actores de la comunidad autónoma vasca promotores del centro conforman un espacio colectivo para la toma de decisiones en un centro de referencia que busca renovar la democracia y que cuenta con los recursos, las estrategias y los liderazgos propios del territorio o de la comunidad (y no solo del Gobierno). En ese caso, el reparto de poder se hace realidad, generando un espacio de colaboración corresponsable, legítimo y con garantías democráticas. En el resto de los centros de referencia, ese modelo de gobernanza ocurre en menor medida.

A modo de conclusión general, podríamos decir que el modelo de gobernanza de los centros de referencia es un modelo emergente desde el punto de vista operativo, que está en proceso de creación y desarrollo. Ese modelo introduce complejidad en la Administración, pero se trata de un modelo avanzado para la transformación de políticas públicas porque aúna el sistema administrativo con la sociedad, porque aporta agilidad, flexibilidad, innovación y transformación a los procedimientos de la Administración, y porque propone un nuevo modelo relacional entre representantes públicos, personal de la Administración, sociedad organizada y ciudadanía. Además, ese modelo relacional llega, en ocasiones, al reparto de poder y de la capacidad de decisión, e incluso a proponer un nuevo espacio de legitimidad.

En vista de los desafíos que vienen, la lógica de relaciones de los centros de referencia deberá seguir mejorando en adelante en lo que respecta al reparto de poder. No obstante, podemos concluir que el modelo que se aplica en esos centros hace posible el reparto de poder y el desarrollo de un modelo de gobernanza comunitario.

REFERENCIAS

Barandiaran, X., Canel, M. J., y Bouckaert, G. (2023). Building Collaborative Governance in times of uncertainty. Pracademic Lessons from the Basque Gipuzkoa Province.

CAPÍTULO 8

NUEVA CULTURA POLÍTICA: INTERACCIÓN INTERGENERACIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS Y LOS MÁS JÓVENES

ETORKIZUNA
ERAIKIZ

Think Tank
Nueva cultura política

CAPÍTULO 8

Nueva cultura política: interacción intergeneracional desde el punto de vista de las y los más jóvenes

MIKEL IRIZAR (FACILITADOR)
JULEN COCHO
MIKEL GAZTAÑAGA
ASIER LAKIDAIN
EVA SÁNCHEZ

INTRODUCCIÓN

Los capítulos anteriores de este libro nos muestran un recorrido que parte de una reflexión sobre la democracia y de la necesidad de una nueva cultura política, aborda las metodologías que lo hacen posible y propone modalidades de gobernanza innovadoras para Etorkizuna Eraikiz y para el territorio.

Este capítulo y el siguiente, por contraste, centran la mirada en el futuro y analizan el papel que han desempeñado y, sobre todo, deberían desempeñar las y los jóvenes en el recorrido del grupo de deliberación Nueva Cultura Política del Think Tank Etorkizuna Eraikiz.

El autor del capítulo es quien ha puesto voz a la narración, pero el trabajo que aquí se refleja se ha llevado a cabo junto con las y los miembros más jóvenes del grupo de deliberación, por lo que, junto con el autor, este trabajo también pertenece a Julen Cocho, Mikel Gaztañaga Asier Lakidain y Eva Sánchez. El capítulo es fruto de un ejercicio realizado en común.

El apartado siguiente se ha dedicado a la problematización de la interacción entre generaciones, para, a continuación, explicar el ejercicio en el que se ha basado el capítulo. Luego, hemos querido reflejar el trabajo realizado por Mikel, Julen, Asier y Eva, en ese orden. Por último, el capítulo finaliza con un apartado que describe la visión compartida del grupo y contiene también nuestras propuestas de mejora de cara al futuro.

PROBLEMATIZACIÓN DE LA INTERACCIÓN INTERGENERACIONAL

He sido el miembro más joven del grupo de trabajo NCP y, al mismo tiempo, ejerzo como presidente del laboratorio de innovación Badalab. En el puente que une esos dos puntos he visto que, para especular sobre el futuro, es fundamental la aportación de las nuevas generaciones actuales, puesto que serán las y los protagonistas principales de ese futuro.

También he observado que, en el intento de conseguir esa aportación, se suelen cometer dos errores:

- Se busca la *manera de atraer* a la juventud, en teoría a iniciativas *adultas*.
- Se cuida la presencia de jóvenes, entre otras cuestiones, porque viste mucho la foto, pero no se fomenta de la misma manera la articulación y escucha de la voz de esa juventud.

Como consecuencia de esos dos errores:

- La juventud no se acerca con facilidad a esas iniciativas adultas y, entonces, pasa a ser *irresponsable*.
- No se ofrece un espacio adecuado a las y los jóvenes que se acercan y, en consecuencia, la iniciativa no recoge grandes contribuciones por su parte.

En Badalab buscamos un contexto más equilibrado, puesto que estamos convencidos de que una iniciativa de futuro necesita obligatoriamente un espacio compartido con la juventud para ir consensuando la propia iniciativa y su desarrollo. Además, hemos comprobado que, cuando a las generaciones

más jóvenes se les ofrecen la oportunidad de influir y una capacidad de decisión compartida, su respuesta suele ser mucho más activa.

El Think Tank NCP cuenta con una cuota de jóvenes aceptable, pero mi percepción es que el peso de sus aportaciones no ha sido proporcional. De ahí surgió precisamente la idea de esta intervención.

INTRODUCCIÓN A LA INTERVENCIÓN PARA COMPRENDER LA INTERACCIÓN INTERGENERACIONAL

La problematización arriba indicada impuso dos objetivos: corroborar si las y los jóvenes han sentido el problema y, en caso afirmativo, buscar juntos las posibles razones. Para ello, se añadieron algunas preguntas a la problematización:

- ¿El Think Tank es una iniciativa *de adultos* y está bajo su monopolio?
- En estos temas, ¿los jóvenes carecen todavía de la solidez que aporta la experiencia?
- ¿La voz de la juventud no recibe la importancia y el espacio que merece?
- ¿Qué es la voz de la juventud, si es que es algo?

Con ese punto de partida, organizamos la primera mesa redonda, donde confirmamos que las y los jóvenes habían sentido efectivamente el problema, aunque reconocían que, con el tiempo, ese sentimiento se había ido aplacando, es decir, que han ido adquiriendo más peso a medida que el trabajo del grupo de deliberación avanzaba.

Tras un primer intercambio de opiniones, acordamos que cada persona escribiría una aportación individual breve con sus ideas principales y que, a continuación, organizaríamos una segunda mesa redonda para trabajar en una visión compartida.

Los apartados siguientes recogen los documentos de esas aportaciones individuales y la visión compartida resultante.

LA JUVENTUD Y LA NUEVA CULTURA POLÍTICA

Este apartado incluye la aportación que realizó Mikel Gaztañaga.

Como jóvenes que somos, a menudo nos encontramos en una situación paradójica. Por un lado, la sociedad nos «ensalza» continuamente: la juventud es necesaria para trabajar, existe un desafío demográfico, la contribución de la juventud será imprescindible para hacer frente a los problemas de la humanidad, ser joven es «guay», etc. En una sociedad que tiene la estética y la imagen como elementos centrales, la juventud es algo deseable: estás en el mejor momento, eres bello/a, la sociedad quiere ser joven. Además, supuestamente dominamos todas las herramientas digitales y otras «ventajas» necesarias para vivir en esta sociedad (comprar viajes por internet, servicios de banca digital, etc.). Parece, por tanto, que las y los jóvenes son el centro de la sociedad, que se trata de una sociedad hecha para la juventud. Sin embargo, y aunque parecen visiones contrapuestas, la juventud desempeña pocos papeles relevantes en la sociedad. No están presentes en los centros de decisión, se les escucha poco y no los vemos en los espacios en los que sí deberían estar. Así, nos encontramos ante esta paradoja: a pesar de vivir en una sociedad «hecha» para la juventud (digitalización, importancia de la estética, etc.) y que desea la juventud, las personas jóvenes tienen un rol escaso y poco poder en general.

Creo que es una realidad que existe y que hay que tener en cuenta. En la sociedad vasca y guipuzcoana (en Occidente en general), el poder, el capital y la propiedad reside en aquellas personas que eran jóvenes en las décadas de los ochenta y los noventa. Las personas que han participado en el ciclo histórico que comienza a finales de la década de los setenta han desempeñado un papel fundamental en la consolidación de la sociedad actual: creación de las instituciones vascas, formación y consolidación de la mayor parte del tejido empresarial, liderazgo de la resurrección de la sociedad civil, ikastolas, euskera, etc. Por eso, esa generación, además de contar con poder-capital-propiedades, también tiene la legitimidad que otorga haber «levantado» esta sociedad. Ante eso, la juventud se queda sin poder y también sin voz-legitimidad. Se oye a menudo decir que la juventud de hoy en día es «vaga» e irresponsable.

Las y los jóvenes deben tener mayor voz, rol, responsabilidad y poder. Creo que es beneficioso y necesario para la sociedad. Para crear empresas nuevas, para revivir el euskera, para mejorar el estado del bienestar o para modernizar la política es necesaria

la fuerza de la juventud. No obstante, es un trabajo complejo. A menudo, la juventud no quiere asumir más responsabilidades (todos conocemos casos y creo que es una realidad), es cierto que las generaciones anteriores han realizado un gran trabajo y esfuerzo, la juventud es cada vez más escasa, la propia juventud es subjetiva (¿quiénes son las y los jóvenes?), etc. Además, como en todos los procesos complejos, existen múltiples intereses y realidades, juegos de poder, narrativas distintas y muchos prejuicios. Por eso, considero que la juventud debería tener más que decir y mayor poder en la sociedad. Sin embargo, conseguirlo no será fácil, por las razones que ya se han comentado.

A pesar de ello, debemos enfrentarnos a este desafío complejo como sociedad. Para eso, sería positivo fomentar el diálogo intergeneracional, abrir los espacios de poder a la juventud, exigir algunas cosas a las y los jóvenes y buscar mecanismos para compartir responsabilidades y repartir el poder entre generaciones. Aunque, como se ha dicho, será muy complicado. Existen innumerables obstáculos. En ese sentido, creo que la función de este Think Tank puede ser interesante. Los ejes principales del Think Tank son la colaboración y la experimentación. Creo que estaría bien fomentar ese diálogo intergeneracional, la presencia de jóvenes o la responsabilidad compartida entre generaciones dentro del Think Tank. Si queremos una nueva cultura política, considero que esos elementos son imprescindibles. Creo que el grupo cuenta con la iniciativa necesaria para poner en marcha esos experimentos o proyectos innovadores.

Por eso, sería interesante promover diversas iniciativas que impliquen a la juventud de cara a la próxima legislatura. Por ejemplo, resultaría positivo que distintos/as jóvenes del territorio participasen en algunos grupos de deliberación. Sería interesante conocer cómo viven la política, qué opinan de la nueva cultura política y qué les gustaría cambiar. Es algo que ya se ha hecho en otros grupos de deliberación y en otras iniciativas de Etorkizuna Eraikiz, así que considero que sería viable. Por otro lado, estaría bien dar mayor voz y responsabilidad a las y los jóvenes que ya forman parte del grupo. Por ejemplo, a través del liderazgo de una iniciativa.

LA PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD, ENTRE LA INCERTIDUMBRE Y EL EMPUJE PARA LA ACCIÓN

Este apartado incluye la aportación que realizó Julen Cocho.

Esta encuesta recién publicada afirma[10] que el 80 % de las y los jóvenes de EE. UU. sufre malestar y ansiedad al llamar por teléfono y que el 63 % lleva siempre el móvil en silencio para evitar esa incomodidad. Otro estudio que apareció casi en el mismo momento[11] ha revelado una disminución considerable de la red de amistades y del número de amigos/as íntimos/as de los estadounidenses entre 1990 y 2022. También en nuestro entorno encontramos numerosos indicadores de esa situación. A modo de ejemplo, según la Encuesta Social Europea, en 2002, un 43 % de la juventud se juntaba todos los días con amigos/as, frente al 33 % de 2018. Esos síntomas no son simples anécdotas, sino que se trata de fenómenos relacionados con el lugar que ocupa la juventud en el espacio público y la seguridad que tenemos para movernos en él. Nos acostumbramos a evitar situaciones que no sentimos propias y eso tiene un efecto claro en la implicación política de las personas jóvenes. Aunque demuestren un gran interés político, se observa una falta de comodidad y oportunidad de alzar la voz.

Los llamamientos que se realizan para «atraer» a la juventud desde las instituciones, en un intento de encontrar la solución a ese problema, esconden a menudo perversiones y carencias. El propio uso de la palabra «atraer» ya nos dirige hacia un ámbito semántico significativo, vinculado al deseo. Parece que las instituciones o iniciativas de adultos/as quieran atraer, seducir o deslumbrar a la juventud, para darles presencia (casi siempre) y voz (casi nunca). Sin embargo, ese deseo expresado con buenas intenciones esconde una mirada concreta: la de las y los adultos. Esa mirada, como todas las miradas, no es una mirada limpia, sino que va acompañada de sus prejuicios, objetivos implícitos y formas de evaluación. Esas restricciones definidas de antemano limitan aquello que consideramos posible, estableciendo así los códigos del juego. Es por eso por lo que, cuando hablamos de la implicación de la juventud y la nueva cultura política, además de la presencia y la voz, también debemos buscar la autonomía. Para eso, es necesario cumplir ciertas condiciones.

[10] Generation mute – Millennials' phone call statistics: https://www.bankmycell.com/blog/why-millennials-ignore-calls#data.
[11] The State of American Friendship: Change, Challenges, and Loss: https://www.americansurveycenter.org/research/the-state-of-american-friendship-change-challenges-and-loss/.

Pongamos que, entre hoy y mañana, cambia por completo la cultura política de todas las personas jóvenes de Gipuzkoa, a título individual. Con un cambio radical, todos entenderíamos la importancia de la reforma de las instituciones, el valor de la participación, los desafíos de la democracia, los beneficios de la deconstrucción de la idea del poder, etc. Sin embargo, para que eso tuviese un impacto real, veríamos necesario un cambio de condiciones. Además de la precariedad, la vivienda y la incertidumbre derivada de la economía personal (dado que eso no lo podemos cambiar en nuestros ámbitos), la participación de la juventud exige abrir las instituciones y crear espacios propios, en el mundo académico, en la política y en el mundo laboral. Propios en dos sentidos: que nos corresponden a todos/as los/as jóvenes y que son reales, ciertos y auténticos. Ese es el desafío al que nos enfrentamos, la creación de los espacios que quiere la juventud.

Esa es, en mi opinión, la cuestión que tenemos pendiente en el grupo de deliberación. Las y los jóvenes tenemos presencia en el Think Tank y, en gran medida, también voz —seguramente más de la que tendríamos en otros espacios—, pero nuestras aportaciones ocurren en un marco definido de antemano. La implicación actual más relevante de la juventud se observa en la creación de comunidades alejadas de las formas tradicionales, en iniciativas audiovisuales, en divulgación, en política o en el mundo laboral. Para bien y para mal, nos hemos acostumbrado a hacer las cosas a nuestra manera en un contexto hostil. Deberíamos poner el foco en el potencial que eso tiene para el futuro del grupo, ya que supone una apuesta por poner en marcha cosas nuevas que sentimos como propias. Dentro del modelo de gobernanza, existe la posibilidad de crear espacios para la juventud, no solo para fomentar la deliberación, sino también para sacar adelante iniciativas prácticas. Hasta ahora nos hemos limitado al ejercicio conceptual; el paso siguiente, al igual que en el resto de los grupos del Think Tank, podría consistir en avanzar hacia la experimentación. Para ello, la participación de jóvenes de distintos ámbitos será fundamental.

Este breve diagnóstico nos permite vislumbrar oportunidades para aumentar la influencia que las y los jóvenes tienen en el grupo de deliberación de la Nueva Cultura Política. Visto el papel que el grupo desempeña en el conjunto del Think Tank, me gustaría proponer dos líneas de trabajo dirigidas por jóvenes. Por un lado, teniendo en cuenta la experiencia y los intereses de las y los jóvenes del grupo, diría que existe la posibilidad de trabajar en torno a un estudio específico. En concreto, el análisis de las aportaciones de las personas jóvenes de otros grupos de deliberación, identificando sus necesidades y los obstáculos que han encontrado. Además de ser una acción que podría servir para reforzar el proyecto, sería una buena oportunidad para dar más voz a la juventud. Por otro lado, podríamos analizar el peso y la distribución que tienen en el Think Tank los distintos modelos de gobernanza que se han observado en la reflexión abstracta. Es decir, podríamos medir, estudiar y comparar los puntos de vista que confluyen en el ecosistema Etorkizuna Eraikiz. Con esa evidencia, en lugar de reflexionar en abstracto sobre la importancia de las distintas concepciones de gobernanza, podemos fomentar una reflexión que tenga un efecto directo en nuestra iniciativa. Aunque fuera limitado, un trabajo experimental de este tipo enfatizaría el potencial que el Think Tank podría tener de cara al futuro. Considero que este objetivo requiere de un rol activo por parte de las y los jóvenes, ya que, además de dar nuestra opinión, también queremos llevar adelante iniciativas que sintamos como propias.

RESPONSABILIDAD EQUILIBRADA

Este apartado incluye la aportación que realizó Asier Lakidain.

Estas reflexiones se basan en el intercambio de opiniones entre personas pertenecientes a dos generaciones distintas y surgen de esa escucha mutua. Las conversaciones que hemos tenido ponen de manifiesto que la participación de jóvenes ha supuesto un contrapunto en algunos momentos del grupo de deliberación de la Nueva Cultura Política (NCP) frente a los perfiles del resto de los participantes. No solo por las razones evidentes, sino por el esfuerzo por adaptarnos a un terreno nuevo y no siempre comprensible.

Nuestro grupo de deliberación ha llevado a cabo un debate en torno a una configuración política y, en ocasiones, hemos dialogado acerca de los procesos de toma de decisiones y de quienes tienen voz y voto en ellos. En esos momentos ha sido especialmente evidente la primera diferencia clave derivada de la edad: la comprensión del diálogo político, que depende de normas, turnos y jerarquías, como si de un juego se tratase. Además, creo que eso también ocurre en otros contextos participativos con presencia de jóvenes; es decir, el uso de la retórica, los turnos de palabra y la fuerza de los argumentos se distribuyen de manera diferente en función de la franja de edad. La mayoría de las personas atraviesan un proceso de asimilación largo para desarrollar capacidades

de participación y el nuestro no debería ser una excepción. Así ha sido, al menos, en mi caso personal, donde he podido observar cómo se introduce una persona con más experiencia en un grupo y cómo empieza a comprender sus reglas del juego (escasas, también hay que decirlo). En las iniciativas de debate o participación del futuro, la participación de jóvenes será seguramente importante y cabe esperar que esa asimetría de capacidades se vuelva a repetir.

Asimismo, si la presencia activa de jóvenes es importante para la NCP, y, si vamos a seguir desarrollado esa cuestión, deberíamos realizar una diferenciación básica entre las causas que entienden la juventud como un momento vital, que compartirían algunas características generales, como la dedicación al estudio o la ausencia de responsabilidades de cuidado, por un lado, y las causas relativas a la generación o franja de edad que hoy en día es joven, por otro. Por ejemplo, en el párrafo anterior he mencionado algunas razones que explican por qué genera preocupación la participación de jóvenes, pero también hay otras razones actuales (propias de la generación) que deberían tenerse en cuenta. En una región como Gipuzkoa, con grandes influencias culturales internas y externas, debemos entender que, como consecuencia de la comunicación *online*, lo *cercano* no es necesariamente aquello que está físicamente cerca, sino lo relacionado con los vínculos, las rutinas y el idioma. Eso también es así en muchas otras regiones del mundo, pero aquí, la identidad, la continuidad y la pertenencia se mencionan a menudo en relación con la participación política o como incentivo para la construcción de país, y lo más probable es que las y los jóvenes de hoy entiendan esos conceptos de forma diferente. Seguramente, las cuestiones de la NCP de Gipuzkoa deban abordarse como cuestiones físicas, vinculadas a lugares y prácticas concretas, pero también en relación con fenómenos más amplios, que suceden más lejos de aquí.

En cierta medida, esto explicaría por qué la juventud siente que la política, en general, no se ocupa de ellos/as. Otra forma de responder a la inquietud por la falta de participación de la juventud es, precisamente, entender que participan menos que las y los adultos/as, pero solo en espacios institucionalizados. Hoy en día, la juventud tiene muchas más posibilidades para el llamado *civic engagement* en otras actividades que en las institucionalizadas. Un claro ejemplo de eso serían las asociaciones culturales, los movimientos sociales o aquellos en favor del medio ambiente. En primer lugar, porque consideran que se adaptan mejor a sus intereses personales, porque se trata de actividades flexibles en gran medida, sin presiones jerárquicas, que les brindan la oportunidad de buscar relaciones con otras personas, y, en segundo lugar, porque las capacidades necesarias para participar son mucho más asequibles que las que se exigen en ámbitos institucionales.

La cuestión de una mayor o menor presencia de jóvenes hasta el momento en el grupo de deliberación NCP debería basarse en esos aspectos que he mencionado. Esta duda ha surgido a menudo en el Think Tank Etorkizuna Eraikiz: ¿estamos presentes todos los que deberíamos estar o pueden encontrarse maneras de mejorar la composición de los cuatro grupos de deliberación? La dimensión generacional forma parte de esa duda y así deberían entenderla quienes fomentan la reflexión en Etorkizuna Eraikiz. Yo creo que tenemos dos posibilidades principales para despejar esa duda, que además son compatibles. Por un lado, analizar los métodos de *discriminación positiva* (las cuotas, por ejemplo). Las personas jóvenes, normalmente, no suelen tener funciones de representación en las instituciones de la sociedad organizada, puesto que suelen quedar en manos de personas de más edad. Esa realidad podría cambiarse en gran medida si la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) lo considerase oportuno. Por otro lado, la DFG ya cuenta con conocimientos internos para abordar cuestiones de juventud. Gracias a los diversos proyectos dirigidos a la juventud dentro de Etorkizuna Eraikiz y, sobre todo, gracias a la Dirección de Juventud, el conocimiento del entorno social está garantizado. Partiendo de esas experiencias, podrían identificarse perfiles para invitar a reflexionar acerca de cuestiones estratégicas del territorio, sobre todo porque supondría una gran oportunidad de empoderar a la sociedad.

Las cuatro personas que hemos participado en este intercambio escrito contamos con un perfil académico, que es uno de los que podrían resultar interesantes para el debate sobre la NCP. Sin embargo, contar con perfiles más diversos facilitaría un análisis más amplio de los temas que se ponen sobre la mesa. La participación debe basarse, en líneas generales, en el intercambio de puntos de vista para poder resultar beneficiosa y atrayente.

LA NUEVA CULTURA POLÍTICA Y LAS JERARQUÍAS

Este apartado incluye la aportación que realizó Eva Sánchez.

La cultura política tradicional se caracteriza por una jerarquía rígida, y aquellos/as jóvenes que no han participado en el espacio político no tienen la misma visión de la jerarquía. Por eso, cuando se dice que la nueva cultura política debe cambiar las jerarquías, puede ocurrir que la juventud no sienta una gran necesidad de cambio, porque no han tenido mucho tiempo para implicarse en ese sistema. Esa sería, a mi juicio, una de las contribuciones importantes de la juventud: la predisposición a ayudar a cambiar a quienes llevan años y años inmersos en esa jerarquía.

He oído muchas veces que la juventud no se implica en la política. En mi opinión, esa visión se olvida de lo que supone ser joven, es decir, de la construcción de los pilares fundamentales para el resto de tu vida. Si la situación laboral o social de las y los jóvenes no es buena, antes de pensar en transformar la sociedad, se centrarán en salvarse a sí mismos. Eso no significa que la juventud no quiera participar en política, sino que necesitan un espacio que satisfaga sus necesidades y preocupaciones. En el caso de Etorkizuna Eraikiz, creo, además, que las personas jóvenes que participamos en el espacio político tenemos una característica en común: que lo hacemos de forma profesional. Yo creo que la cuestión de la representación juvenil también es un debate sobre el espacio profesional. ¿Qué perfiles participan en Etorkizuna Eraikiz?

Siempre ha habido una brecha de valores entre generaciones. Por el contrario, creo que es la primera vez en la historia en la que no necesitamos estar en un determinado lugar para que nos escuchen. Hoy en día, gracias a internet, cada persona tiene capacidad de usar su voz. Eso ha cambiado la manera en que la juventud se implica en la política, ya que ahora pueden influir en el debate público, algo que antes era impensable.

La política debe entender que la juventud no percibe los espacios de la política de la misma forma. Si existen otros espacios que satisfacen mejor sus necesidades y preocupaciones, las y los jóvenes no querrán implicarse en política. En consecuencia, tanto la política como la juventud deben esforzarse por adaptarse mutuamente. Es importante que la política demuestre que es un espacio útil para la convivencia y que la juventud se adapte a los códigos políticos para poder ayudar a cambiarlos.

En resumen, creo que la política y la juventud deben cooperar en la construcción de un espacio que sirva para la convivencia y para ayudar a cambiar los códigos políticos actuales. Se trata de un desafío mutuo y cada uno de los implicados debe cumplir con su parte. Las y los jóvenes necesitan un espacio que satisfaga sus necesidades, y la política debe esforzarse por adaptarse a los códigos de la juventud y crear un entorno más inclusivo.

De cara a la próxima legislatura, creo que merece la pena hacer un esfuerzo por cuidar la composición de los grupos. Cuando hablo de composición de los grupos no me refiero solo a la composición de los actores a los que se invita a participar, sino también al perfil de las personas que participan. De hecho, la edad de las personas, sus habilidades e intereses condicionan en gran medida su capacidad para la activación de procesos basados en la construcción social y, en consecuencia, también los resultados.

VISIÓN COMPARTIDA

Tras una primera aproximación telemática, analizamos las ideas arriba expuestas en una segunda mesa redonda, para finalmente llegar a esta visión compartida.

Comenzaremos por una constatación: las y los jóvenes que formamos parte del Think Tank Etorkizuna Eraikiz y de esta reflexión hemos actuado como profesionales, nombrados por nuestras respectivas entidades para ese fin. Eso, sin lugar a dudas, influye en nuestra perspectiva. Además, deja en el aire la pregunta de si la iniciativa conseguiría una implicación voluntaria y de qué manera, tanto entre la juventud como en el resto de las generaciones.

En lo que respecta a la esencia, consideramos que la formulación adecuada de la cuestión sería cómo debe fomentarse el diálogo y la colaboración entre generaciones. Planteado así, ese objetivo forma parte de otro más general, a saber, cómo puede garantizarse la presencia activa en procesos de deliberación y colaboración de personas de generaciones, géneros, opiniones e intereses distintos, con el fin de que el resultado del proceso sea relevante y eficaz. Al hablar de «cómo comportarse con la juventud» o «cómo atraer a la juventud» la cuestión pierde foco.

Segunda idea: existen algunas dificultades objetivas para que las nuevas generaciones tengan una presencia

activa en procesos sociales compartidos. El «joven irresponsable» es un cliché y no aporta nada al análisis.

La juventud es una fase de la vida, ni más ni menos. Cada persona vive esa fase a su manera. No existe una naturaleza o perspectiva general de las y los jóvenes, pero sí el peligro de simplificar y mistificar la mirada hacia las nuevas generaciones, así como de caer en el paternalismo y la infantilización en las relaciones que establecemos con jóvenes.

No obstante, sí existen factores que afectan de forma específica a las nuevas generaciones y que podrían considerarse dificultades objetivas. Hemos identificado algunos de ellos:

- En este momento, la situación socioeconómica de las personas de entre 20 y 35 años se está precarizando de forma considerable, y su horizonte de expectativas es más oscuro que el de las y los jóvenes de hace 30-40 años. En esa oscuridad, la lucha por salir adelante se impone, al menos en cierta medida, respecto del objetivo de transformar la sociedad. Además, ese estatus precario les resta fuerza y peso en las relaciones sociales.

- En el extremo opuesto, la generación adulta que ha construido la sociedad vasca actual impera en foros amplios, y es la que determina los marcos conceptuales, los discursos y las reglas del juego. Las personas más jóvenes necesitan tiempo y recursos para adquirir las capacidades que se exigen para ser un participante activo de esos contextos en igualdad de condiciones.

- A medida que el ámbito de las políticas públicas se ha ido alejando y haciendo menos atractivo, las ganas de transformación de la juventud se han dirigido a otras esferas.

- En el contexto individualista que fomentan la tecnología y la evolución de la sociedad, las generaciones más jóvenes tienen la oportunidad y la tendencia de evitar las situaciones que les resultan incómodas.

Teniendo en cuenta estas dificultades, proponemos algunas condiciones y medidas para que la iniciativa Etorkizuna Eraikiz (EE) las adopte en futuras fases hipotéticas:

- En la valoración de EE, las alusiones a la necesidad de ampliar y complementar la colaboración han sido constantes, con el fin de garantizar la diversidad. La presencia activa de nuevas generaciones formaría parte de esa diversidad. Además, siempre partiendo de nuestra realidad, pero teniendo en cuenta todas las nuevas incorporaciones, queremos enfatizar que no es suficiente con llamar a quienes faltan; hay que hacerles una acogida y disponer las condiciones necesarias para que se sientan parte de la iniciativa, sin limitarse a una mera invitación.

- Junto con eso, también consideramos que la colaboración debería respetar la autonomía de las nuevas generaciones y del resto de los colectivos, para que todos sientan que están construyendo una voz y un lugar propios. Para poder pedir corresponsabilidad a alguien, son imprescindibles la honestidad de todas las partes y una voluntad real de compartir el poder y la capacidad de decisión.

- En lo que respecta a las nuevas generaciones, debemos poner a su disposición espacios autónomos para aprender sobre la construcción de país, para empoderarse y construir una voz colectiva. Una vez eso esté en marcha, habrá que crear espacios compartidos y transversales para la colaboración, para que la propia creación de iniciativas pueda ser intergeneracional.

- Es importante distinguir bien una línea de acción y una de representación en las estructuras. En esa segunda línea, la tendencia de las y los representantes será institucional y reactiva; en la primera, por contra, se reunirán quienes actúen, es decir, personas más jóvenes y activas. Ese debe ser el eje de la iniciativa.

- A la hora de conformar grupos nuevos, además de cuidar la complementariedad entre instituciones y actores, conviene analizar y equilibrar también las características de sus representantes, para que el grupo sea lo suficientemente diverso. La Diputación debería valerse de su liderazgo en la iniciativa para asegurarse de que quienes participen tengan en cuenta el interés general del grupo a la hora de nombrar a sus representantes.

- Creemos que estas actuaciones pueden garantizar un mayor equilibrio intergeneracional y un diálogo más vivo en las fases siguientes de la iniciativa.

Conclusiones y aprendizajes de cara al futuro

OLATZ ERRAZKIN
SEBAS ZURUTUZA

El cometido del Think Tank Etorkizuna Eraikiz consiste en generar conocimiento útil para la acción. En ese sentido, nos gustaría que este libro actuase como puente entre dos legislaturas, utilizando lo aprendido en la legislatura anterior para hacer frente a los desafíos de la nueva. Por ello, en este apartado que cierra el libro, hemos tomado la nueva legislatura como marco para la reflexión acerca de las aportaciones realizadas por el resto de autores/as que han participado con nosotros en el grupo de deliberación Nueva Cultura Política.

Las memorias y documentos de trabajo que recogen la labor realizada en el grupo de deliberación ponen el foco en aquello que estábamos construyendo juntos. Para nosotros ha sido interesante interpretar las aportaciones de las y los compañeros/as de grupo partiendo de aquellas reflexiones, pero desde el punto de vista propio de cada persona esta vez. La redacción ha aportado profundidad a esas reflexiones personales. El proceso de redacción ha servido para aflorar esas perspectivas personales que nos ayudan a entendernos mejor mutuamente, poniendo de manifiesto que la experiencia y el conocimiento de Etorkizuna Eraikiz son diferentes en función del ámbito del ecosistema de políticas públicas del que se trate. En consecuencia, lo que hemos leído en capítulos anteriores no siempre coincidía con la visión que nosotros teníamos de los procesos de Etorkizuna Eraikiz, pero esas divergencias nos permiten seguir reflexionando y aprendiendo.

Acerca de la crisis de la democracia liberal

El libro comienza hablando de la democracia con la reflexión de Mikel Gaztañaga, que está claramente relacionada con el capítulo de Xabier Barandiaran y Ion Muñoa y, sobre todo, con lo escrito por esos dos autores, junto con Andoni Eizagirre, en el libro que recoge el trabajo anterior de este grupo de deliberación (Think Tank Etorkizuna Eraikiz, 2022). Por lo tanto, nuestra primera reflexión también apunta en ese sentido. En los ejercicios de contraste realizados con expertos/as de Etorkizuna Eraikiz, surgieron puntos de vista diferentes acerca de la crisis de la democracia. No obstante, de cara a la nueva legislatura, mantenemos nuestro primer diagnóstico, ya que creemos que, aunque los datos en nuestro caso son mejores que en otros lugares, esos datos demuestran que existe una desafección de la ciudadanía hacia la política y, por lo tanto, consideramos que la crisis de la democracia liberal que fue la base de las deliberaciones del Think Tank durante la pasada legislatura debe seguir siéndolo de las actuaciones de la nueva legislatura. Por ello, nos sentimos interpelados/as para seguir transformando las formas de hacer políticas públicas en adelante, experimentando e innovando para acercarnos a los problemas complejos de la ciudadanía. Desde nuestro punto de vista, esas aportaciones que se han recogido al inicio de este párrafo, sobre todo las que se han materializado en la contribución que Xabier Barandiaran y Ion Muñoa han hecho a Etorkizuna Eraikiz, suponen una fortaleza para esta iniciativa. De cara al futuro, el desafío consiste en hacer frente a las dificultades que surgen al aplicar esas aportaciones, adaptando el modelo a cada contexto concreto. Para eso, será importante seguir pensando el Modelo Gipuzkoa, teniendo en cuenta que las respuestas diseñadas son respuestas dirigidas a Gipuzkoa. Hasta ahora, Etorkizuna Eraikiz ha sabido tener en cuenta dónde nos encontramos a la hora de adaptar conceptos y marcos internacionales para hacer frente a desafíos de talla mundial. En adelante, nos gustaría seguir manteniendo esa misma perspectiva. Del mismo modo, la contribución de Xabier Barandiaran y Ion Muñoa deja claro cuál es la diferencia principal de la experiencia

Etorkizuna Eraikiz frente a otras experiencias. Etorkizuna Eraikiz se puso en marcha y ha ido creciendo gracias a un liderazgo político valiente y sólido, basado en una apuesta política a favor de la gobernanza colaborativa.

La gobernanza colaborativa y su planteamiento comunitario

Otro de los desafíos de futuro que el libro deja entrever consiste en seguir desarrollando nuestro modelo de gobernanza colaborativa, en concreto, en entender mejor cómo encaja la naturaleza comunitaria en ese modelo. Eso debe mostrar resultados no solo en la conceptualización, sino también en el trabajo del día a día. El libro contiene numerosas aportaciones a este respecto, empezando por la perspectiva que Xabier Barandiaran y Ion Muñoa sitúan en la base del proceso y siguiendo por las aportaciones que Julen Cocho y Andoni Eizagirre realizan en sus capítulos, partiendo de la experiencia de los últimos años. A la vista de esos tres capítulos, podríamos decir que la naturaleza comunitaria proviene de la conceptualización, pero que, al mismo tiempo, también se ha experimentado en la práctica. Será interesante, de cara a las decisiones que tendremos que tomar en el futuro, tener en cuenta el choque entre las academizaciones rígidas y la motivación creadora que deja en evidencia el capítulo de Julen Cocho. Encontrar la manera de trabajar ese choque será fundamental para arraigar nuestro trabajo.

Además, los tres capítulos basados en casos prácticos, el de Ainhoa Arrona, Javier Castro y Fernando Tapia, por un lado, el de Asier Lakidain, Miren Larrea e Itziar Salaberria, por otro, y el de Naiara Goia, por último, muestran las dudas, inquietudes y miedos que han surgido al llevar a la práctica esas ideas, además de describir las respuestas que se han dado mediante ejemplos prácticos.

Por lo tanto, en lo tocante al recorrido del grupo de deliberación, cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, que el modelo de gobernanza colaborativa sigue fortaleciéndose. En segundo lugar, que la reivindicación de la naturaleza comunitaria de esa gobernanza ha sido una de las características distintivas de nuestra experiencia, tal y como nos han transmitido al contrastarla con personas externas. Las dudas que genera esa característica todavía no se han superado, ni en la conceptualización ni en la práctica, por lo que conviene seguir trabajando en el modelo de gobernanza de Etorkizuna Eraikiz y de la Diputación Foral de Gipuzkoa también en la legislatura siguiente. Consideramos que debemos seguir adelante con los principios de Etorkizuna Eraikiz porque suponen una fortaleza y porque el nuevo Plan Estratégico 2024-2027 recoge la importancia de la comunidad de forma muy explícita al definir la persona, la comunidad y el territorio como ejes del plan. Así, la Diputación ha hecho un reconocimiento a la comunidad y en adelante seguiremos por ese camino, enfatizando de manera más explícita la naturaleza comunitaria en la conceptualización.

Ratificación de la naturaleza híbrida y difusión de los aprendizajes

Algunos capítulos confirman lo que algunas personas expertas nos dijeron en los seminarios realizados en torno a Etorkizuna Eraikiz, es decir, que el modelo Etorkizuna Eraikiz es híbrido y emergente y, por tanto, único. Eso nos lleva a una pregunta que las y los expertos/as nos plantean a menudo: ¿podría replicarse este modelo en otros ámbitos? Aún recordamos lo que un miembro del grupo de deliberación, Mikel Gaztañaga, contestó en una de esas sesiones: que el modelo también se ha desarrollado gracias a las condiciones que se dan en Gipuzkoa. No obstante, al mirar hacia el futuro, creemos que, aunque las características distintivas estén muy vinculadas al contexto, los fundamentos de Etorkizuna Eraikiz sí encierran aprendizajes que podrían resultar útiles en otros ámbitos. Por ese motivo, el esfuerzo por compartir y difundir esos aprendizajes en torno al modelo también será una de las premisas de la próxima legislatura.

La importancia de la agenda

Al leer el libro, hay algo que hemos echado en falta que se hubiese abordado más a fondo, y eso es la mención a la agenda de políticas públicas. En la Diputación Foral de Gipuzkoa, hemos centrado la atención en dos pilares de cara a la nueva legislatura: la gobernanza y la agenda. Las referencias a la gobernanza son muy frecuentes a lo largo del libro, siguiendo el hilo de la reflexión llevada cabo en el grupo de deliberación. Sin embargo, para poder responder a los objetivos que tenemos entre manos, será importante establecer los vínculos que esa gobernanza tendrá con la agenda de políticas públicas, además de desarrollar una gobernanza y una agenda que se fortalezcan mutuamente.

Modalidades de trabajo pragmatistas y vinculadas a la acción

En Etorkizuna Eraikiz, en general, y en el Think Tank objeto del análisis de este libro, en particular, hemos explorado especialmente la relación entre reflexión y acción, que creemos que ha quedado bien reflejada en los capítulos que conforman el libro. Coincidimos en particular con

la metodología de trabajo pragmatista que describen en sus aportaciones Julen Cocho y Andoni Eizagirre. Desde un principio, hemos hecho un gran esfuerzo por actuar desde la acción y resulta significativo que, desde un inicio, colocamos en la base la puesta en marcha de proyectos dirigidos a adelantarnos al futuro, a partir de los cuales fuimos aclarando nuestra experiencia mediante la reflexión, para ir aprendiendo y transformándonos gracias a la naturaleza híbrida y emergente que tantas veces se menciona en el libro. Por lo tanto, hemos aprendido en acción y de la acción, y las deliberaciones y planes que se han desarrollado en el Think Tank también han estado vinculados a la acción. Hemos tratado de forma continuada de tender puentes entre la acción y la reflexión, aunque reconocemos que hemos sufrido algunas contradicciones en ese camino.

En adelante, queremos seguir avanzando así, pero estos últimos años hemos echado en falta un marco estratégico para la acción. Teníamos muchos documentos, que tenían su lógica, pero la necesidad de explicitar una dirección también ha ido cobrando fuerza de manera emergente. Por ello, en la nueva legislatura no ordenaremos tanto Etorkizuna Eraikiz dentro de los espacios, sino en torno a determinados objetivos estratégicos aglutinadores, para construir la acción dentro de ese marco.

El capítulo de Andoni Eizagirre también plantea algunas preguntas sobre la investigación-acción. La Diputación optó por la investigación-acción para los procesos del Think Tank, pero ¿en qué medida se trató de una elección consciente? ¿Estábamos preparados para la investigación-acción? La investigación-acción exige consensuar un problema al inicio. ¿Hasta qué punto fuimos capaces, en los procesos del Think Tank y, en particular, en el grupo de deliberación que ha escrito este libro, de identificar bien un problema? Creemos que cualquier metodología debe utilizarse adaptada al contexto concreto, reconociendo sus limitaciones y de manera flexible, y, según la experiencia recogida en el libro, la investigación-acción se ha aplicado con altibajos. Para futuras decisiones, tendremos que responder a esta pregunta: vistos los resultados y aprendizajes del Think Tank, ¿cuál debe ser la continuación o evolución del Think Tank?

Aprendizajes a partir de casos prácticos: naturaleza comunitaria y creación de sujetos nuevos

Los capítulos basados en casos prácticos también resultan útiles para pensar el futuro. El ejercicio de observar iniciativas concretas representativas de conceptos abstractos que hemos analizado nos ha generado numerosas dudas y reflexiones. Cada capítulo de casos prácticos profundiza en uno de los modos de gobernanza que hemos debatido en el grupo, pero al leerlos, no hemos comprendido inmediatamente por qué se ha elegido ese caso para cada modo. Eso significa que, aunque cuando debatíamos los modos pensábamos que los entendíamos en abstracto, todavía tenemos un largo camino por delante para comprender qué significan esos conceptos en la práctica. También para adaptar los conceptos gracias a la práctica. Todo ello viene a reforzar una de las conclusiones que hemos comentado más arriba: aún tenemos un largo camino que recorrer para establecer, llevar a la práctica y adaptar mediante la práctica las definiciones y criterios de la gobernanza colaborativa.

En ese camino, hay un aspecto que tendremos que trabajar con especial atención. Naiara Goia menciona la creación de un sujeto nuevo cuando habla del tercer modo de gobernanza colaborativa. Ese concepto recogería de forma adecuada la naturaleza comunitaria que se ha mencionado en el libro, siempre que ese sujeto nuevo fuera la comunidad. Pero ¿qué requisitos debe cumplir un colectivo o entidad para poder decir que constituye o representa a una comunidad? Dicho de otro modo, ¿cuándo podemos decir que la comunidad está integrada en la gobernanza colaborativa como sujeto colectivo? Y lo que es más, ¿cuándo podemos decir que la Diputación ha realizado un ejercicio de cesión de su capacidad de decisión para dejarla en manos de la comunidad? ¿Qué condiciones y garantías deberían darse para ello? Tal y como se menciona en el capítulo de Naiara Goia, aunque en algunos centros de referencia se haya alcanzado una profundidad particular al compartir la capacidad de decisión, consideramos que es una cuestión que hay que analizar caso por caso, puesto que no existe una única fórmula o modelo que pueda aplicarse siempre, sino que esas interacciones entre actores pueden y deben ser diferentes en función del proyecto o del desafío.

En resumidas cuentas, y al igual que hemos reflejado al mencionar los capítulos iniciales del libro, tenemos intención de mantener la naturaleza comunitaria de

la gobernanza colaborativa, como principio, pero todavía tenemos trabajo por delante para consensuar, mediante la experimentación, lo que significa la puesta en práctica de esa naturaleza comunitaria.

Trabajo intergeneracional

Por último, el libro acaba recogiendo la voz de las y los jóvenes que han participado en el Think Tank. Sus inquietudes profundizan más si cabe en la reflexión que ya hemos realizado acerca de la participación de la juventud, poniendo de manifiesto las dificultades que hemos encontrado y que todavía nos encontramos. Sin lugar a dudas, se trata una cuestión que tendremos que abordar en la nueva legislatura. Además, el hecho de que las y los jóvenes que nos han acompañado en esta andadura hayan expresado su visión tiene un valor especial para la reflexión y esperamos seguir teniéndolos a nuestro lado en la ejecución de las propuestas realizadas.