

# THINK TANK

Documento de trabajo nº 22. Proceso de deliberación sobre nueva cultura política

## EL DIÁLOGO CON LAS PERSONAS EXPERTAS COMO MÉTODO PARA DESTILAR EL PENSAMIENTO DEL GRUPO SOBRE LA GOBERNANZA COLABORATIVA

(15 de septiembre de 2022)

### Introducción

Entre septiembre de 2021 y mayo de 2022 el grupo de deliberación reflexionó sobre la gobernanza colaborativa partiendo de los problemas prácticos derivados de tres proyectos: (a) el mapeo de la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa, poniendo el foco en la actividad de ayuntamientos y agencias de desarrollo comarcal; (b) el fortalecimiento de la colaboración dentro de la DFG, poniendo el foco en la colaboración entre dos departamentos específicos y (c) la clarificación y fortalecimiento del papel del grupo de deliberación en el ecosistema, experimentando cómo la dimensión individual y colectiva interactúan.

En junio de 2022 el grupo inició una fase de reflexión más conceptual, con el objetivo de: (a) conceptualizar lo que se había aprendido de la práctica y (b) contrastar estos aprendizajes con personas expertas en el ámbito de la gobernanza colaborativa. El grupo definió, en la sesión de junio 5 preguntas relevantes para el desarrollo de la gobernanza colaborativa en Etorbizuna Eraikiz, que se sintetizaron en torno a 1 pregunta clave (véase el Documento de trabajo nº21). Tras una sesión orientadas a responder a estas preguntas junto con Quim Brugué el 14 de septiembre, este documento de trabajo recoge algunas aportaciones que se están consolidando en la narrativa de algunos de los participantes del grupo.

Es importante señalar, para entender este documento, que las preguntas planteadas en el anterior documento de trabajo fueron el marco para la reflexión, pero no se respondieron una a una. Más bien, a lo largo del diálogo entre Quim Brugué y los participantes del grupo de deliberación, fueron tomando forma dos discursos. Por una parte, la perspectiva de Quim Brugué sobre la gobernanza colaborativa, por otra, una posición que Xabier Barandiaran planteó de forma explícita como distinta a la de Quim Brugué y que desarrollaron tanto el propio Xabier Barandiaran como otras personas del grupo de deliberación. Es este diálogo entre dos formas distintas de entender la gobernanza colaborativa, y no cada pregunta concreta, lo que se toma como hilo conductor del documento de trabajo.

Aun así, y aunque no se respondan una a una las cinco preguntas, se podría decir que el debate entre las dos perspectivas se vincula de forma bastante clara con la pregunta que el grupo de deliberación planteó como síntesis de todas las demás:

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

Este documento de trabajo presenta los resultados de la reflexión en dos apartados:

- a) Un primer apartado en que se recogen dos formas de interpretar la gobernanza colaborativa que han emergido en el diálogo entre personas expertas invitadas y algunos participantes del grupo de deliberación
- b) Una versión de las formas de gobernanza colaborativa de Etorbizuna Eraikiz planteadas por el grupo de deliberación en el documento de trabajo anterior, matizadas a la luz de los aprendizajes del diálogo con las personas expertas

## **Aprendizajes sobre la gobernanza colaborativa en Etorbizuna Eraikiz**

La reflexión del grupo de deliberación sobre nueva cultura política del Think Tank no se ha producido de forma aislada. Durante el 5 y 6 de septiembre tuvo lugar un seminario sobre el caso Etorbizuna Eraikiz, en el que participaron una parte importante de los miembros del grupo de deliberación. En este espacio hubo un relativo consenso en torno al hecho de que Etorbizuna 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 naturaleza emergente se ha considerado como una fortaleza.

Este marco emergente e híbrido permite entender las dos perspectivas de la gobernanza colaborativa que se plantearon en la sesión del 14 de septiembre como distintas, pero complementarias. Ambas pueden constituirse como parte del modelo híbrido de Etorbizuna Eraikiz.

La mayor parte de los expertos invitados al seminario citado (explícitamente Jacob Torfing, véase memoria de las sesiones), y el propio Quim Brugué enmarcaron la gobernanza colaborativa como un proceso que se desarrolla en el marco de la democracia representativa, cuando un gobierno delibera con la ciudadanía u organizaciones del territorio para posteriormente tomar decisiones que afectan a las políticas públicas. En este caso se entiende 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 ésta se tome priorizando el bien común, y no los potenciales intereses de las personas u organizaciones participantes en el proceso de deliberación.

Etorbizuna Eraikiz tiene ejemplos de este tipo. Uno de ellos es la gobernanza colaborativa del grupo de deliberación sobre los futuros de los estados de bienestar, en el que, a petición de los propios participantes, se ha elaborado para todo el think tank un código ético en el que se clarifica que la responsabilidad última de las decisiones tomadas por el gobierno es del gobierno, incluso en los casos en que dichas decisiones estén influidas por la deliberación con los representantes del ecosistema de las políticas.

Sin embargo, en ese mismo código ético se recoge un párrafo propuesto por Xabier Barandiaran que introduce una lógica distinta a la hora de interpretar la gobernanza colaborativa. Este párrafo plantea que la profundización en la gobernanza colaborativa puede, en el futuro, llevar a procesos de corresponsabilidad. Ello conllevaría decisiones tomadas de forma conjunta sobre las que todos y todas las participantes asumen responsabilidad. Esta perspectiva fue contrastada con los expertos internacionales en el contexto del caso Etorbizuna Eraikiz y se planteó también de forma abierta en la sesión con Quim Brugué. En ambos casos se planteó que en esta forma de gobernanza colaborativa el gobierno no toma la última decisión, sino que negocia y acuerda las decisiones junto con el resto de los actores del territorio. La respuesta recurrente de las personas expertas ante esta propuesta fue que, si el gobierno no tiene la última decisión, el proceso no tiene la garantía democrática vinculada a la

democracia representativa. No hay garantía de que el proceso responda al bien común, por lo que no sería adecuado comprometer fondos públicos en el proceso.

Los miembros del grupo de deliberación que plantearon esta otra forma de ver la gobernanza colaborativa sustentaron sus argumentaciones en la existencia de lógicas comunitarias en las que se constituye otro tipo de legitimidad. En los diálogos del think tank se ha planteado el centro de referencia de Etorbizuna 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, sólo una parte de la agenda pública y la decisión sobre el conjunto de la agenda pública sólo puede ser compartida.

Volvemos ahora a la pregunta central del grupo de deliberación: ¿Qué condiciones deben cumplirse para compartir ese poder/responsabilidad sin perder legitimidad política? Podemos simplificar que la respuesta más repetida entre las personas expertas invitadas fue que la decisión final del gobierno es lo que permite compartir poder/responsabilidad sin perder legitimidad política.

Podemos también afirmar que, con su praxis, Etorbizuna Eraikiz está problematizando esta respuesta y planteando tanto (a) una forma alternativa y complementaria de gobernanza colaborativa en la que el gobierno renuncia a tener la decisión final como (b) una forma en la que simultáneamente el gobierno mantiene la decisión final en su agenda política, pero renuncia a la misma en la agenda pública.

Con ello, la pregunta planteada por el grupo queda abierta para los casos en que se quieren explorar estas aproximaciones que se han descrito como “más comunitarias”. Los casos de Etorbizuna Eraikiz que responden a esta lógica pueden ser fuentes empíricas de aprendizaje al respecto.

Así, podríamos resumir diciendo que el contraste con personas expertas ha permitido al grupo, además de aprender de estas personas, utilizarlas como espejo del propio discurso, clarificando este último. Se ha constatado, además, que las ideas planteadas por el grupo de deliberación no son exclusivamente teóricas, sino que se sustentan también en la praxis de Etorbizuna Eraikiz. Esto abre la posibilidad de plantear una nueva fase de aprendizaje desde la práctica que podría poner el foco en casos como los citados Badalab y el grupo de deliberación sobre el trabajo del futuro, muy vinculados a la actividad del grupo de deliberación.

### **Sobre las distintas formas gobernanza colaborativa en Etorbizuna Eraikiz**

A la luz del diálogo entre Quim Brugué y algunos participantes en el grupo de deliberación, retomamos una de las contribuciones recogidas en el Documento de trabajo nº 21 en relación con las distintas formas de gobernanza colaborativa de Etorbizuna Eraikiz.

En este documento de trabajo se plantearon tres formas de entender y practicar la gobernanza colaborativa inspiradas en la experiencia de Etorbizuna Eraikiz. Retomamos esta contribución porque representa en gran medida los aprendizajes realizados en la sesión del 14 de septiembre. Sin embargo, es necesario matizar algunos de sus elementos.

En la sesión de junio en que se presentó la tipología, se propuso cierta linealidad evolutiva entre las mismas. Es decir, algunas se consideraban más avanzadas que otras y se planteaba una evolución de unas a otras.

Si se asume que Etorbizuna Eraikiz que se desarrolla de forma emergente e híbrida, la hipótesis de linealidad entre estas formas pierde fuerza. Parece más lógico interpretarlas como formas distintas de gobernanza colaborativa que conviven dentro del mismo marco, dotando a Etorbizuna Eraikiz de mayor flexibilidad para adaptarse a contextos distintos. Esta idea fue reforzada por Eider Mendoza durante la sesión con Quim Brugué, al señalar que hay que adaptar la gobernanza colaborativa a cada contexto y que no en todos los casos se dan las condiciones para que el gobierno renuncie a la decisión final.

A continuación, se resumen las tres formas de entender la gobernanza colaborativa que el grupo planteó en junio de 2022, adaptadas a los aprendizajes de la sección anterior.

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

Se trata de una gobernanza que se enmarca en la agenda política. Se trata de procesos de deliberación que el gobierno abre a la participación de otros actores del ecosistema, pero basándose en las capacidades de decisión, recursos, estrategia y liderazgo del gobierno. El rol principal de las personas a las que se invita a participar en los procesos es aportar conocimiento.

A través de dicho conocimiento, las personas participantes pueden incidir en las decisiones del gobierno. Sin embargo, la decisión última sobre las políticas recae siempre sobre el gobierno. Siguiendo con los ejemplos planteados en la sección anterior, el grupo de deliberación sobre los futuros de los estados del bienestar respondería a esta interpretación de la gobernanza colaborativa.

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

Se trata de una gobernanza que se enmarca en la agenda pública, que es más amplia que la agenda política. Se trata de procesos en los que todos los participantes, incluyendo el gobierno, aportan no sólo conocimiento, sino capacidad de decidir, recursos, estrategia y liderazgo en torno a problemas que afectan al conjunto.

A lo largo del proceso, los distintos actores pueden incidir en las decisiones mutuas. Sin embargo, cada actor toma, tras la deliberación conjunta, las decisiones que le competen.

El gobierno sigue, por lo tanto, tomando las decisiones sobre sus políticas, al igual que el resto de los actores toma las decisiones vinculadas a su ámbito de actuación, pero dichas decisiones están alineadas en torno a un objetivo común. Un ejemplo que responde a esta interpretación es el del grupo de deliberación sobre el futuro del trabajo.

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

Requiere la interpretación del territorio/comunidad como sujeto colectivo que se concibe como algo más que la simple suma de actores territoriales. En este caso, no sólo se incide mutuamente en las decisiones que toma cada actor territorial, sino que se genera un espacio

colectivo de decisión, en que existen recursos, estrategias y liderazgos que son del territorio o de la comunidad (no exclusivamente del gobierno).

Este es un caso en que el gobierno vincula algunas decisiones sobre su agenda política a la agenda pública compartida, sobre la que no tiene la capacidad final de decisión. Sería el caso en que, según la mayoría de las personas expertas con que se ha dialogado, es necesario explicitar otros mecanismos de garantía democrática. Un ejemplo que permite reflexionar sobre esta interpretación en la práctica es Badalab.