

**Serie Desarrollo Territorial**



# Raíces y alas de la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial

## Conectando la transformación local y el aprendizaje colaborativo internacional

Editado por Miren Larrea



# Raíces y alas de la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial

Conectando la transformación local  
y el aprendizaje colaborativo internacional



# Raíces y alas de la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial

Conectando la transformación local  
y el aprendizaje colaborativo internacional

Editado por  
**Miren Larrea**

2021

Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad  
Fundación Deusto

## Serie Desarrollo Territorial

### Nota para los lectores

Esta edición es una traducción del libro que publicamos bajo el título *Roots and Wings of Action Research for Territorial Development. Connecting local transformation and international collaborative learning* en 2020. En aquel momento nuestra apuesta fue escribir un libro en el que convivieran distintos idiomas, y cada persona elegimos en cuál queríamos escribir. Estos contenidos vieron la luz en 2020 en inglés, español y portugués, con resúmenes en euskara, noruego, alemán y francés. Nuestro deseo era generar conciencia de que la investigación acción a lo largo del mundo se hace en diversidad de contextos culturales y en múltiples idiomas y que muchos de estos idiomas desaparecen cuando la investigación acción llega al ámbito académico.

En aquel momento éramos conscientes de que las personas que leyeran el libro podrían no entender algunos de sus contenidos. Esta incomodidad era parte del proceso de reflexión que queríamos provocar. Sin embargo, también decidimos traducir sus contenidos. En esta edición, en que de nuevo conviven dos idiomas, compartimos los capítulos que en 2020 se publicaron en inglés, traducidos al español y los que se publicaron en español, traducidos al inglés.

### Note for the reader

This edition is a translation of the book we published in 2020 called *Roots and Wings of Action Research for Territorial Development. Connecting local transformation and international collaborative learning*. Our aim was to write a book in which different languages coexisted, with each author writing in the language of his or her choice. These contents were released in 2020 in English, Spanish, and Portuguese, with summaries included in Basque, Norwegian, German, and French. We wanted to shine a spotlight on how action research around the world is carried out in diverse cultural contexts and in various languages, many of which disappear when action research reaches the academic sphere.

We were aware at the time that the reader might not understand some of the book's contents. And indeed, this discomfort was part of the reflection process we wanted to provoke. Nonetheless, we also decided to translate its contents. In this edition, where two languages coexist once again, the chapters published in English in 2020 are translated into Spanish, and those published in Spanish are translated into English.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto



Mundaiz 50, E-20012, Donostia-San Sebastián  
Tel.: 943 297 327. Fax: 943 279 323  
[comunicacion@orquestra.deusto.es](mailto:comunicacion@orquestra.deusto.es)  
[www.orquestra.deusto.es](http://www.orquestra.deusto.es)

© Publicaciones de la Universidad de Deusto  
Apartado 1 - 48080 Bilbao  
e-mail: [publicaciones@deusto.es](mailto:publicaciones@deusto.es)

ISBN: 978-84-1325-148-6

## Capítulo 7

### «¿Una pedagogía para el privilegiado?»

#### Reflexiones sobre cómo el Análisis Deliberativo de las Políticas puede ayudar a la investigación acción a transformar *desde dentro*

*Ainhoa Arrona*<sup>1</sup>

A pesar de las similitudes en su proyecto normativo y su base epistemológica, el análisis deliberativo de las políticas y la investigación acción (IA) parecen haber evolucionado paralelamente sin haber dialogado mucho entre sí. No fue hasta hace poco que ambas áreas de conocimiento empezaron a entrelazarse por medio del trabajo de ciertos académicos que destacaron el potencial transformador de la IA y su *idoneidad* para abordar los retos y características de la sociedad actual; y que también subrayaron la necesidad de aumentar su uso en el análisis de políticas públicas (v. Bartels y Wittmayer, 2014, 2018a; Li y Wagenaar, 2019a, 2019b; Wagenaar, 2011). Para dichos autores, la IA es parte del programa de *análisis deliberativo de las políticas* (DPA, por sus siglas en inglés, «*Deliberative Policy Analysis*»), un proyecto de investigación, también político, que propone un tipo de análisis que no solo capta mejor los matices del mundo complejo y político de las políticas, sino que también pretende producir un conocimiento útil con fines democráticos. Bartels, Greenwood y Wittmayer (2020) proponen incluso una metodología combinada del DPA con la IA como instrumento para incrementar el potencial transformador del DPA, reforzando su implicación activa en el cambio en la práctica.

Inspirada por el trabajo de dichos autores, que abrieron el camino para explorar la relación entre la IA y el análisis de políticas (p. ej. Bartels y Wittmayer, 2018a; Wagenaar, 2011), y basándome en nuestras últimas investigaciones en el marco de la IADT (Investigación Acción para el Desarrollo Territorial) en esa misma dirección (Arrona, 2019; Arrona y Larrea, 2018; Larrea y Arrona, 2019), así como en mi propia experiencia<sup>2</sup>, con este capítulo, pre-

---

<sup>1</sup> Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, Universidad de Deusto.

<sup>2</sup> Antes de comenzar mi doctorado, trabajé durante seis años como facilitadora de investigación en el Laboratorio de Desarrollo Territorial Etorikizuna Eraikiz, un proyecto de investigación acción y gobernanza colaborativa desarrollado con personas responsables de diseñar políticas en Gipuzkoa (País Vasco, España), que constituye la experiencia central para el enfoque teórico y metodológico de la IADT. Actualmente, participo de nuevo en este proyecto

tendo contribuir al avance en la interacción entre las comunidades del DPA y de la IA. Utilizando como punto de partida el diálogo mantenido con mi coinvestigador en este capítulo, Koen Bartels, y su trabajo (v. en particular Bartels *et al.*, 2020), el capítulo profundiza en la interacción entre ambas comunidades reflexionando sobre las contribuciones que el DPA puede ofrecer a la práctica de la IA en los entornos de elaboración de políticas. En concreto, propone que el DPA proporciona una visión del proceso de elaboración de políticas que las personas investigadoras en la acción pueden utilizar como una herramienta para construir una cultura política más democrática y reflexiva cuando trabajan con quienes diseñan e implementan dichas políticas.

El segundo apartado de este capítulo trata de cómo la IA se relaciona con el análisis de las políticas transformadora. En el tercero, focalizo la atención sobre la IA desarrollada en entornos de gobernanza institucionalizados, ya que la IADT se caracteriza por llevar a cabo procesos de desarrollo territorial *junto con* las personas responsables de las políticas y no *en oposición a* ellas. A continuación, en el cuarto apartado, profundizo en cómo el DPA puede incrementar el potencial de la IA para contribuir a una cultura política más autorreflexiva y democrática, antes de concluir con un breve resumen en el último apartado.

### La persona investigadora en la acción como analista de políticas transformadoras

El DPA, término acuñado por Marteen Hajer y Hendrik Wagenaar (2003) en su influyente libro *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, pertenece a la escuela postpositivista de estudios de políticas, que surgió en la década de los setenta y supuso uno de los principales cambios epistemológicos en este campo (DeLeon y Vogenbeck, 2007). Los investigadores postpositivistas, que engloban diferentes familias y líneas de investigación (v. Wagenaar, 2011), criticaron la perspectiva positivista y racionalista que ha dominado tradicionalmente el análisis de políticas por su falta de atención a cuestiones como el poder y los valores, que son intrínsecas al mundo de las políticas, y por su contribución al modelo de gobernanza tecnocrática de arriba abajo (*'top-down'*) a través de análisis racionales y aparentemente neutrales y objetivos. En su lugar, los postpositivistas propusieron un programa analítico basado en formas interpretativas del conocimiento, contextual, que abordara las cuestiones de poder y tuviera como objetivo promover la autonomía individual y relaciones alternativas entre las instituciones y los ciudadanos (DeLeon y Vogenbeck, 2007; Fischer, 2007; Ingram y Schneider, 2006; Yanow, 2000). Más concretamente, el DPA propone un tipo de análisis de políticas públicas que sea *interpretativo, deliberativo y orientado a la práctica* (Hajer y Wagenaar, 2003), e incluye a estudiosos cuyos análisis combinan estas tres dimensiones en diferentes grados. Los defensores de este tipo de análisis argumentan que no solo tiene un valor moral intrínseco, sino que también su epistemología tiene mayor validez en el mundo de la política, que es complejo, plural e incierto.

Y es que, aunque los estudios de políticas se caracterizan en general por su carácter normativo, se pueden encontrar diferentes visiones sobre cuál debería ser el papel de la persona analista (DeLeon y Vogenbeck, 2007; Enserink, Koppenjan, y Mayer, 2013; Goodin, Moran

---

como investigadora (aunque no como investigadora en la acción). Conocí la literatura académica del DPA a través de mi doctorado, y esto me aportó una nueva forma de ver lo que había experimentado y presenciado durante seis años de trabajo en entornos de elaboración de políticas. El siguiente extracto de mi tesis doctoral muestra cómo describí la interacción con los trabajos relacionados con el DPA (Arrona, 2019, p. 19) «Formulé algunas preguntas de investigación iniciales que me condujeron a una literatura que empecé a filtrar de manera involuntaria según encajaba con mi experiencia en el ámbito político; y que, al mismo tiempo, «me permitió observar la misma experiencia desde otros ángulos y a través de unas nuevas lentes teóricas» (“oh, esto explica cuando [...]”).».

y Rein, 2006; Howlett, Ramesh y Perl, 2009). Esta varía en función del modelo que enmarca el trabajo de las personas investigadoras, su visión sobre el proceso de elaboración de políticas y el papel del conocimiento en el mismo (Enserink *et al.*, 2013; Stone, Maxwell y Keating, 2001). En los enfoques deliberativos, la persona analista es «más una persona facilitadora que una diseñadora o hacedora de políticas» (Howlett *et al.*, 2009, p. 28.), y una «facilitadora de aprendizaje público y el empoderamiento político» (Fischer, 2003a, p. 224). Además, como sostienen Fischer y Mandell (2012), mientras la facilitación convencional se centra en cuestiones de primer orden, los enfoques deliberativos proponen una facilitación más crítica que implica hacer explícitas las creencias y valores implícitos, así como cuestionarlos y replantearlos. Ya que, los valores y creencias que subyacen a las políticas y al comportamiento de los actores son a menudo la raíz de los problemas para el cambio. Este tipo de analistas de políticas son, en palabras de Fischer y Mandell (2012), *analistas de políticas transformadores*. Como plantean Li y Wagenaar (2019b, p. 1):

Las personas analistas de políticas ya no son asesores que venden ideas a sus clientes que se encuentran en la «cima». En su lugar, las que realizan análisis deliberativo de políticas intentan asistir y mediar entre los actores políticos relevantes, ayudándoles a articular sus puntos de vista, a lidiar con las disputas y a desarrollar y poner en marcha posibles acciones en colaboración.

Siguiendo esta línea, la IA también puede considerarse un enfoque de análisis de políticas transformador cuando se desarrolla en entornos políticos. Como enfoque intervencionista, interactivo, evolutivo y pragmático, que trata con una amplia gama de actores, la IA no solo capta la naturaleza emergente y cambiante de los problemas de las políticas, sino que también aborda de forma pragmática la complejidad y las diferencias en valores con el fin de llegar a acuerdos (Wagenaar, 2011, cap. 10). En la IA, «el análisis no precede ni guía la acción [...], sino que surge de forma interactiva, pragmática y deliberativa con ella» (Forester, Kuitenbrouwer y Laws, 2019, p. 2).

En mi opinión, las siguientes palabras de un político que colabora en un proceso de la IADT transmiten muy bien esta misma idea (Arzelus, 2018, p. 154):

La IA nos ha permitido abordar problemas que antes se habían enquistado. La visión externa de las personas investigadoras en la acción nos ha ayudado a hablar con franqueza e incluso con dureza de temas que antes no se trataban con éxito, probablemente por miedo a explicitar la existencia de posturas contrapuestas. Hemos propiciado el cambio y, juntos, hemos manejado los conflictos a través de un nuevo enfoque. También hemos aprendido a lidiar con la complejidad: ya no vale huir de ella o simplificarla. Por lo tanto, el escenario y los actores son los mismos, pero las reglas del juego han cambiado.

## **¿Transformación desde dentro?**

En sus reflexiones iniciales, que más tarde derivaron en un relevante conjunto de trabajos sobre la IA y el análisis de políticas (v. el capítulo corto de Bartels en este volumen), Bartels y Wittmayer (2014) observaron que la IA raramente se utiliza para el análisis de políticas. Sin embargo, si entendemos el análisis de políticas en un sentido amplio, es decir, como «una variedad de actividades relacionadas con la creación, recopilación y aplicación de pruebas, testimonios, argumentos e interpretaciones para examinar, evaluar y mejorar el contenido y el proceso de las políticas públicas» (Dryzek, 2006, p. 190), probablemente veremos que muchas experiencias de la IA en torno a diversas cuestiones políticas en realidad hacen eso. Por

lo tanto, más que una falta de práctica de la IA en ámbitos políticos, podría tratarse de una falta de diálogo entre las comunidades de investigación que contribuyen al análisis de políticas y a la IA.

Y lo que es aún más inusual, en la IA, es la práctica desarrollada junto con personas responsables de diseñar políticas dentro de procesos institucionalizados. De hecho, la cuestión de si la IA debe participar en los procesos institucionales formales de toma de decisiones o si debe permanecer fuera (o *en oposición a*) es un tema controvertido. Para algunos estudiosos, la adopción de IA por parte de las grandes instituciones conlleva un riesgo de cooptación e instrumentalización de la investigación que podría dañar las aspiraciones democráticas de la IA en prácticas aparentemente participativas (Gaventa y Cornwall, 2008; Greenwood y Levin, 2007, cap. 17; Reason y Bradbury, 2008, cap. 49). Pero ¿los procesos de IA desarrollados dentro de los marcos de gobernanza institucionalizada contribuyen al cambio, o simplemente ayudan a mantener el *statu quo*? Se pueden encontrar estudios que argumentan a favor de una posición u otra, pero aun así puede ser difícil (al menos para mí) posicionarse en este debate, ya que los resultados de los procesos de cambio suelen ser a largo plazo y también muy sutiles si se sitúan en una perspectiva de macrocambio más amplia. No obstante, podríamos pensar que «la pedagogía de las personas oprimidas debe ir acompañada de una pedagogía para el privilegiado si queremos que nuestro mundo avance en justicia y sostenibilidad» (Reason y Bradbury, 2008, p. 700). Esto significa que tanto el trabajo con personas marginadas como el trabajo *dentro* de las instituciones y organizaciones dominantes con el fin de cambiarlas son cometidos igual de importantes. Aunque las políticas pueden verse afectadas e influenciadas desde el exterior de maneras muy diferentes, las instituciones gubernamentales siguen desempeñando un papel central en su formulación. Por esta razón, las personas investigadoras y analistas deben trabajar con aquellas personas (del funcionariado público, clase política) que forman parte de los procesos formales de toma de decisiones e implementación, si quieren tener alguna influencia en ellas (Wagenaar, 2011, cap. 1). De lo contrario se «condenar[ía] a la IA a los márgenes de pobreza del sistema mundial» (Greenwood y Levin, 2007, p. 264).

La práctica de la IADT se ha desarrollado precisamente en contextos de desarrollo de políticas junto con diversos niveles de gobierno, como se describe en la Introducción de este libro. La IADT, como todo enfoque de IA, sigue una agenda de cambio social, en este caso especialmente orientada a fomentar formas participativas de gobernanza para el desarrollo socioeconómico. Una de sus características es que las personas investigadoras en la acción mantienen un diálogo continuo con quienes elaboran las políticas y crean conjuntamente espacios que constituyen el núcleo de la gobernanza colaborativa entre los diferentes actores políticos. Así desarrollan una especie de *investigación y praxis colectivas* (Ginsburg y Gorostiaga, 2001) donde los límites entre ambas son más difusos que en otros tipos de IA. Como describió una persona responsable de políticas que trabajó en la IADT (Arzelus, 2018, p.154) «la relación entre los investigadores y los actores podría definirse como una relación transfronteriza». Utilizando la distinción de Bartels (2012, p. 447), podríamos decir que más que *comunidades de investigación* construidas en espacios creados por personas investigadoras, en las IADT, los investigadores e investigadoras en acción actúan en (y facilitan) *comunidades de práctica* donde la acción (las políticas) y el conocimiento surgen de la interacción entre quienes diseñan las políticas y las personas investigadoras en prácticas y situaciones concretas *casí* cotidianas.

Especialmente para las personas investigadoras en la acción que, como en la IADT, trabajan dentro de «los pasillos del poder» (Reason y Bradbury, 2008, p. 700), pero también para aquellas que trabajan fuera tratando de influir y cambiar las políticas por otros medios, es muy importante comprender cómo funciona el mundo de la elaboración de las políticas y cómo la investigación puede influir en la consecución de prácticas más democráticas. En este

sentido, el análisis postpositivista y deliberativo puede proporcionar a los investigadores e investigadoras en la acción ideas sobre cómo impactar en estos contextos de políticas.

Entre otros, el DPA puede proporcionar metodologías y marcos para fomentar procesos colaborativos y participativos de gobernanza y elaboración de las políticas. Y es que, si la participación en sí misma no garantiza la transformación y la democratización y los investigadores e investigadoras en la acción deben ser conscientes de los riesgos y dificultades que presentan las formas de participación institucionalizadas (Gaventa y Cornwall, 2008; Greenwood y Levin, 2007, cap. 17) ¿cómo debería ser la colaboración en la elaboración de políticas para lograr cambios sistémicos? Son varios los trabajos del DPA que se han centrado en formas alternativas que profundizan en diferentes dimensiones implicadas en los procesos de coinvestigación entre actores políticos, como la resolución de conflictos (Forester, 2006, 2009), el aprendizaje transformador (Fischer y Mandell, 2012), o la elaboración de políticas colaborativa (Innes y Booher, 2003, 2010). Todos ellos proporcionan marcos analíticos y métodos que pueden ayudar a las personas investigadoras en la acción, que desempeñan diversas funciones de facilitación (Bartels, 2012; Bartels y Wittmayer, 2018b; Costamagna y Larrea, 2018), a la hora de promover la participación y los procesos de IA entre los actores políticos.

Además, como sostengo en el siguiente apartado, el DPA puede proporcionar teorías y conceptos que pueden fomentar una cultura política que sea más consciente de la naturaleza compleja y conflictiva del mundo de las políticas, lo que, a su vez, puede contribuir a crear una manera más democrática de elaborar políticas.

### **La construcción de una *cultura política más consciente***

Los procesos de investigación acción tienen lugar en contextos institucionales y ámbitos de políticas concretos que tienen sus propias dinámicas. Así pues, para impulsar el cambio, es necesario que las personas investigadoras en la acción y los actores comprendan y actúen a través de sus conocimientos y experiencia en estas dinámicas, ya que son éstas las que constituyen el ámbito específico de intervención. Sin embargo, la comprensión del panorama más amplio, aunque más abstracto, de las características del mundo de las políticas y de cómo éstas se producen, reproducen o ejecutan puede constituir también una poderosa herramienta para la práctica de la IA, no solo como generadora de sentido, sino también para crear conciencia entre los actores políticos de la naturaleza misma del mundo de las políticas.

Los estudios sobre políticas han generado un amplio corpus de literatura que ha tratado de entender qué es la elaboración de políticas y la gobernanza. A pesar de que existen diferentes formas de ver los procesos de políticas, la mayoría de los actores y personas investigadoras en la acción han estado muy influenciadas por un relato *modernista*, racional, instrumental y basado en etapas de dichos procesos (Goodin *et al.*, 2006; Hoppe y Colebatch, 2016). Durante mucho tiempo, la visión del «sentido común» ha sido aquella que enmarca el proceso de elaboración de políticas como un proceso que se desarrolla en diversas etapas donde los actores delegados hacen elecciones y decisiones racionales que luego se implementan (Colebatch y Hoppe, 2018; Hoppe y Colebatch, 2016).

En cambio, los trabajos DPA dan cuenta de un mundo de políticas que es complejo, descentralizado, abierto, emergente, impugnado y construido socialmente; y que es impulsado por ideas, intereses, poderes y emociones. De estos estudios hemos aprendido que las políticas no sólo son moldeadas por las instituciones oficiales, sino que también, en parte, se elaboran en los espacios que existen en el *vacío institucional* (Hajer y Wagenaar, 2003, p. 9), donde es muy difícil rastrear los momentos de decisiones concretas o los agentes decisores de estas (Goodin *et al.*, 2006; Hajer y Wagenaar, 2003). Estos trabajos asimismo nos han

mostrado que las políticas se caracterizan por su complejidad, temporalidad y pluralismo (Wagenaar, 2011, cap. 10); o dicho de otro modo, que son propiedades emergentes —e imprevisibles— de «redes complejas de actores y objetos» (p. 451) y que están conformadas por diferentes valores morales inconmensurables que se encuentran en constante conflicto. Y, por tanto, que el mundo de la política es inevitablemente un mundo de conflicto, en el que la elaboración de políticas se puede considerar también una cuestión de negociación «sobre quién obtiene qué» (Goodin *et al.*, 2006).

También hemos aprendido que la elaboración de políticas tiene una naturaleza discursiva y persuasiva que implica definir y redefinir constantemente ideas y argumentos (Fischer, 2007; Pérez-Lejano, 2013; Stone, 1989; van Eeten, 2007); y que las personas —los actores políticos en este caso— intentan interpretar la realidad y darle sentido reduciendo su complejidad, por ejemplo a través de marcos y narrativas (Hajer y Laws, 2006; Pérez-Lejano, 2013); y, además, que las historias y narrativas no son solamente instrumentos de creación de sentido que pueden definir la forma de entender y las acciones de los actores, sino también herramientas para diseñar agendas políticas y mecanismos de estructuración con los que se organizan las coaliciones políticas, las redes y las comunidades (Goodin *et al.*, 2006; Hajer y Laws, 2006; Pérez-Lejano, 2013; Stone, 1989). Además, sabemos que la elaboración de políticas no solo implica negociar, persuadir y argumentar, sino que también es *práctica*. La *práctica*, o lo que es lo mismo, el trabajo cotidiano de quienes elaboran las políticas, también posee una dimensión política, pues mediante la práctica se encarnan y producen instituciones y se dan forma a las políticas, tanto como a través de cualquier otra estrategia formalmente establecida (Freeman, Griggs y Boaz, 2011; Hajer y Wagenaar, 2003; Laws y Hajer, 2006; Wagenaar, 2004; Wagenaar y Cook, 2003). Igualmente hemos aprendido que enmarcar y estructurar los problemas es de suma importancia para el diseño de las políticas, ya que esto determina de manera significativa cómo se plantea su solución y quiénes participan en la resolución (Hisschemöller y Hoppe, 1996; Hoppe, 2010). Y en relación con esto, sabemos que quienes diseñan las políticas tienden a *domesticar* los problemas y a verlos como algo sencillo porque esto les proporciona una sensación de control (Hoppe, 2010). En resumen, hemos aprendido que la elaboración de políticas está lejos de ser una empresa tecnocrática llevada a cabo en un mundo regido por la racionalidad instrumental y que ésta debería estar más en sintonía con formas participativas de la democracia. En otras palabras, las complejidades y el pluralismo del mundo de las políticas, la interdependencia de los actores que se enfrentan a los problemas complejos, la incertidumbre en torno a cualquier cuestión política y la necesidad de incluir diversos tipos de conocimiento exigen que los métodos de elaboración de políticas sean procesos colectivos, colaborativos y participativos, en los que la deliberación, la comunicación, el aprendizaje colectivo, la corresponsabilidad, la resolución concreta de problemas y la creación de confianza sean aspectos fundamentales (DeLeon y Vogenbeck, 2007; Goodin *et al.*, 2006; Hajer y Wagenaar, 2003; Innes y Booher, 2003).

La IA promueve especialmente *procesos de cambio autogestionados* basados en el conocimiento de los actores para producir el cambio. No obstante, el conocimiento *experto* de las personas investigadoras también desempeña un papel relevante en la cogeneración de conocimiento y cuando se abordan los retos (Greenwood y Levin, 2007, cap.8; Karlsen y Larrea, 2018). El uso del conocimiento experto y el papel de las teorías varían en cada práctica de IA (v. Dick, Stringer y Huxham, 2009), pero las teorías implícitas y explícitas que las personas investigadoras aportan al diálogo son relevantes e influyen en el proceso, aunque el foco se ponga en el conocimiento local. Es más, el conocimiento local también puede verse influenciado en parte por las visiones generalizadas sobre una cuestión, como la percepción generalizada de que la elaboración de políticas es un proceso que se lleva a cabo por etapas y se basa en elecciones racionales, y que el asesoramiento de expertos es de especial relevancia para encontrar las mejores soluciones. Por lo tanto, una pregunta interesante (en mi opinión)

sería: ¿podría la ruptura de esta idea generalizada, que promueve y está alineada con modelos de gobernanza vertical *top-down*, formar parte de la *pedagogía para el privilegiado* (Reason y Bradbury, 2008, p. 700) cuando se trabaja con personas que sustentan el poder?

Efectivamente, la investigación acción juega un rol pedagógico, basada principalmente en la práctica, a través de la implicación directa en situaciones y problemas concretos. Las siguientes palabras de una persona responsable de políticas con la que colaboramos en un proceso de la IADT son un buen ejemplo de ello:

Quando empiezas a trabajar en colaboración, también empiezas a compartir tu poder. Y eso hay que aprender a hacerlo. Aunque hayas tomado la decisión política de colaborar, necesitas aprender... [...] por ejemplo, una cosa que hemos aprendido con las personas investigadoras es a explicitar los conflictos.<sup>3</sup>

Sin duda, esa persona se refiere al aprendizaje que se produjo en la práctica, en la interacción y al tratar explícita y conscientemente los conflictos. Pero este aprendizaje práctico fue precedido y acompañado por la introducción de marcos conceptuales y teóricos que explicitan la relevancia de reconocer los conflictos en los procesos de desarrollo territorial, así como la necesidad de abordarlos directamente, lo cual es una idea central de la IADT (véase más sobre la resolución de conflictos en la IADT en Karlsen y Larrea, 2014b, cap. 2; Larrea, 2019; Larrea y Arrona, 2019).

De hecho, las ideas y los conceptos forman parte de la coconstrucción de las respuestas colectivas (Karlsen y Larrea, 2018). Y aunque los conceptos no se utilicen como verdades incuestionables —son solo un elemento más en los procesos de IADT— ayudan a la creación del sentido común colectivo y alimentan y enriquecen el diálogo entre quienes formulan las políticas y las personas investigadoras cuando construyen las respuestas colectivas (v. Larrea, Estensoro y Sisti, 2018; Karlsen y Larrea, 2018). Si la investigación puede proporcionar parámetros interpretativos que ayuden a la creación de sentido entre los actores políticos, que no comparten la misma visión ni el mismo vocabulario (Hajer y Laws, 2006), en los procesos de IA, o al menos en la IADT, los conceptos teóricos también pueden ser utilizados para ello (Karlsen y Larrea, 2018). En este sentido, la forma en que entendemos y conceptualizamos los procesos de elaboración de políticas es importante: las teorías y el conocimiento disciplinar, como argumentan Colebatch y Hoppe (2018; Hoppe y Colebatch, 2016), tienen una función *performativa*, es decir, tienen el poder de influir en las prácticas políticas a través de relatos concretos de las actividades políticas en los que los actores políticos también se basan en parte. La forma en la que se enmarca o conceptualiza una cuestión es relevante, ya que tiene el poder de coproducir esa misma cuestión, incluso si difiere de las vivencias experienciales de las personas en su propia práctica.

Por lo tanto, en la IA, las teorías, ideas abstractas y conceptos obtenidos a través de la investigación tienen una función enmarcadora, performativa e incluso pedagógica, y pueden utilizarse (y se utilizan) para concienciar y cambiar la forma en que se suelen hacer las cosas: «A menudo lo que hacemos es cerrar los ojos y mirar hacia otro lado... No. Pongamos los conflictos sobre la mesa y hablemos. Entre comillas, perdamos nuestro tiempo»<sup>4</sup>. En consecuencia, la forma de entender el mundo de las políticas que las personas investigadoras ponen sobre la mesa, ya sea explícita o implícitamente, *sí* es relevante.

Recientemente, la IADT ha empezado a introducir algunas ideas inspiradas en el DPA en sus trabajos académicos y en su práctica. El artículo de Larrea y Arrona (2019) fue uno de

<sup>3</sup> Palabras citadas en Arrona, Karlsen, y Larrea (2020).

<sup>4</sup> Extracto de una entrevista con una persona responsable de diseñar políticas.

esos intentos en el que compartimos algunos conceptos con personas responsables de políticas con el fin abordar un conflicto que surgió en un proceso de IA. El artículo describe cómo una de las autoras (y editora de este volumen, Miren Larrea) se percató que había un conflicto no resuelto entre quienes tenían el cometido de elaborar la política, y para resolverlo, utilizó algunas ideas del DPA para dar sentido a la situación y compartir (y reconstruir) una forma de ver la situación conflictiva con los responsables de las políticas. Fue muy interesante observar durante el diálogo que, tras compartir las ideas de *pluralismo* y *agonismo*, una de las personas responsables de la política dijo: «Sí, creo que esto ocurre en este proceso, pero también en todos los procesos en los que trabajamos [y] también ocurre [el pluralismo y el agonismo] dentro de nuestra organización<sup>5,6</sup>». Estos términos no solo le ayudaron a encontrarle sentido a la situación concreta que estaba abordando, sino que también parece que le proporcionaron una nueva lente a través de la cual podía observar de una manera distinta su labor e intervenciones cotidianas. Esta persona tomó conciencia del pluralismo que caracteriza su actividad cotidiana.

Aunque este ejemplo pueda parecer casi insignificante, en mi opinión, nos deja entrever el tipo de contribuciones que las personas investigadoras en la acción pueden realizar en la construcción de una «cultura política reflexiva y autoconsciente» (Goodin *et al.*, 2006, p. 7) que rompa con un relato racionalista, lineal y tecnocrático de los procesos de políticas que probablemente todavía prevalecen en las instituciones gubernamentales y en la administración.

## Observaciones finales

Intervenir en los entornos de desarrollo de políticas y, más aún, cuando se trata de colaborar directamente con quienes son responsables de elaborarlas, plantea retos específicos para las personas investigadoras en la acción, que pueden aprender de los estudiosos de políticas que han trabajado el cambio, la colaboración y la transformación en dichos entornos y que han desarrollado teorías y metodologías con esos objetivos. En la IADT, ya hemos comenzado a buscar ideas y conocimientos en estos trabajos para mejorar nuestra teoría y práctica. Este capítulo contribuye a la IADT en esa dirección, en la medida en que presenta a la persona investigadora en acción como una analista de políticas transformadora y reflexiona sobre cómo la teoría puede incrementar esa transformación cuando trabajamos con las personas responsables de políticas.

También sostengo que otra contribución que las personas investigadoras en la acción que trabajan con responsables políticos pueden realizar para lograr una práctica política más autorreflexiva es ayudar a la concienciación de las personas que sustentan el poder, entre otros, sobre la naturaleza conflictiva, incierta y compleja de los procesos de elaboración de políticas, para así, a su vez, contribuir a la transformación cuando se trabaja en procesos de gobernanza institucionalizados. Para ello, los relatos del DPA sobre el mundo de las políticas públicas que desafían las formas tradicionales de ver la gobernanza y el desarrollo de políticas ofrecen perspectivas relevantes que pueden incorporarse al diálogo con quienes elaboran dichas políticas.

Pero más allá de su contribución a la IADT, este capítulo aspira a conectar con la comunidad de IA más amplia que trabaja en el ámbito de las políticas y a contribuir al debate iniciado por, entre otros, mi coinvestigador en este capítulo, Koen Bartels (v. el capítulo corto

<sup>5</sup> Extracto de la transcripción de la grabación de la reunión.

<sup>6</sup> El nombre de la organización ha sido sustituido por «organización» por cuestiones de confidencialidad.

de Bartels en este libro). Como afirma Greenwood (2007), cada práctica de IA es única porque depende de las habilidades, la experiencia y la ideología de la persona investigadora. Además, cada investigador e investigadora en la acción se inspirará en los trabajos teóricos que mejor se ajusten a sus valores, a su interpretación del mundo y a su práctica experiencial concreta. Pero, en mi opinión, los estudiosos de DPA constituyen una excelente comunidad con la que las personas investigadoras en la acción pueden debatir y aprender en su esfuerzo compartido de transformación: porque si bien la investigación acción puede aumentar el potencial transformador del análisis deliberativo de políticas (Bartels *et al.*, 2020), este impacto también puede tener lugar a la inversa.

## Bibliografía

- Arrona, A. (2019). *Research and multi-actor collaboration in territorial development policymaking. Insights for an increasingly complex policy field in the increasingly complex policy world*. Universidad de Deusto.
- Arrona, A., Karlsen, J., y Larrea, M. (2020). Policy learning in regions: the potential of co-generative research methodologies to help responsible innovation. En M. González-López y B. Asheim (Eds.), *Regions and Innovation Policies in Europe. Learning from the margins*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Arrona, A., y Larrea, M. (2018). Soft resistance: balancing relationality and criticality to institutionalise action research. En K. Bartels y J. M. Wittmayer (Eds.), *Action research in policy analysis: critical and relational approaches to sustainability transitions*. Oxfordshire: Routledge.
- Arzelus, A. (2018). From the scepticism of some to widespread hope: The experience of Gipuzkoa in action research. En K. Bartels y J. Wittmayer (Eds.), *Action research in policy analysis: critical and relational approaches to sustainability transitions*. Londres: Routledge.
- Bartels, K. P. R. (2012). The Actionable Researcher. *Administrative Theory & Praxis*, 34(3), 433-455.
- Bartels K.P.R., Greenwood, D.J. y Wittmayer, J.M. (2020). How action research can make deliberative policy analysis more transformative. *Policy Studies*,
- Bartels, K. P. R., y Wittmayer, J. M. (2014). Symposium introduction: usable knowledge in practice. What action research has to offer to critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 8(4), 397-406.
- Bartels, K. P. R., y Wittmayer, J. M. (Eds.). (2018a). *Action research in policy analysis: critical and relational approaches to sustainability transitions*. Oxfordshire: Routledge.
- Bartels, K. P. R., y Wittmayer, J. M. (2018b). Introduction: Action Research in Policy Analysis and Transition Research. En K. Bartels y J. Wittmayer (Eds.), *Action research in policy analysis. Critical and relational approaches to sustainability transitions* (pp. 1-17). Abingdon, Oxon: Routledge.
- Colebatch, H., y Hoppe, R. (2018). Introduction to the Handbook on Policy, Process and Governing. En H. Colebatch y R. Hoppe (Eds.), *Handbook on Policy, Process and Governing* (pp. 1-13). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Costamagna, P., y Larrea, M. (2018). *Facilitative Actors of Territorial Development. A Social Construction-Based Approach*. Bilbao: Deusto University Press.
- DeLeon, P., y Vogenbeck, D. M. (2007). The Policy Sciences at the Crossroads. en F. Fischer, G. J. Miller, y M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (pp. 3-14). Boca Ratón: CRC Press.
- Dick, B., Stringer, E., y Huxham, C. (2009). Theory in action research. *Action Research*, 7(1), 5-12.
- Dryzek, J. S. (2006). Policy Analysis as Critique. En M. Moran, M. Rein, y R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 190-203). Nueva York: Oxford University Press.
- Enserink, B., Koppenjan, J. F. M., y Mayer, I. S. (2013). A policy sciences view on policy analysis. En W. A. H. Thissen y W. E. Walker (Eds.), *Public Policy Analysis. New Developments* (pp. 11-41). Nueva York: Springer US.
- Fischer, F. (2003). Beyond Empiricism: Policy Analysis as Deliberative Practice. En *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 209-227). Cambridge: Cambridge University Press.

- Fischer, F. (2007). Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. En F. Fischer, G. J. Miller, y M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (pp. 223-236). Boca Ratón: CRC Press.
- Fischer, F., y Mandell, A. (2012). Transformative Learning in Planning and Policy Deliberation: Probing Social Meaning and Tacit Assumptions. En F. Fischer y Herbert Gotweiss (Eds.), *The Argumentative Turn Revisited* (pp. 343-370). Durham: Duke University Press.
- Forester, J. (2006). Making Participation Work When Interests Conflict. *Journal of the American Planning Association*, 72(4), 447-457.
- Forester, J. (2009). *Dealing with differences. Dramas of mediating public disputes*. Oxford and Nueva York: Oxford University Press.
- Forester, J., Kuitenbrouwer, M., y Laws, D. (2019). Enacting reflective and deliberative practices in action research. *Policy Studies*, 0(0), 1-20.
- Freeman, R., Griggs, S., y Boaz, A. (2011). The practice of policy making. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 7(2), 127-136.
- Gaventa, J., y Cornwall, A. (2008). Power and Knowledge. En P. Reason y H. Bradbury (Eds.), *The SAGE Handbook of Action Research* (2nd ed., pp. 172-189).
- Ginsburg, M. B., y Gorostiaga, J. M. (2001). Relationships between theorists / researchers and policy Makers / practitioners: Rethinking the two - cultures thesis and the possibility of dialogue. *Comparative Education Review*, 45(2), 173-196.
- Goodin, R. E., Moran, M., y Rein, M. (2006). The Public and Its Policies. En M. Moran, M. Rein, y R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 3-35). Nueva York.
- Greenwood, D. J. (2007). Pragmatic Action Research. *International Journal of Action Research*, 3(1+2), 131-148.
- Greenwood, D. J., y Levin, M. (2007). *Introduction to Action Research. Social Science for Social Change* (Second). Thousand Oaks (California): SAGE Publications.
- Hajer, M. A., y Laws, D. (2006). Ordering through Discourse. En M. Moran, M. Rein, y R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 251-268). Nueva York: Oxford University Press.
- Hajer, M. A., y Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hisschemöller, M., y Hoppe, R. (1996). Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 8(4), 40-60.
- Hoppe, R. (2010). *The governance of problems. Puzzling, powering and participation*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Hoppe, R., y Colebatch, H. (2016). The Role of Theories in Policy Studies and Policy Work: Selective Affinities between Representation and Performance? *European Policy Analysis*, 2(1), 121-149.
- Howlett, M., Ramesh, M., y Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Vol. 2nd). Oxford: Oxford University Press.
- Ingram, H., y Schneider, A. L. (2006). Policy analysis for democracy. En M. Moran, M. Rein, y R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 169-189). Nueva York: Oxford University Press.
- Innes, J. E., y Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: governance through dialogue. En M. A. Hajer y H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 33-59). Cambridge: Cambridge University Press.
- Innes, J. E., y Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Nueva York: Routledge.
- Karlsen, J., y Larrea, M. (2014). *Territorial Development and Action Research: Innovation Through Dialogue*. Farnham: Gower.
- Karlsen, J., y Larrea, M. (2018). Regional innovation system as a framework for the co-generation of policy: an action research approach. En A. Isaksen, R. Martin, y M. Trippel (Eds.), *New Avenues for Regional Innovation Systems - Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons*.
- Larrea, M. (2019). We are not third parties: Exploring conflict between action researchers and stakeholders as the engine of transformation. *Action Research*. <https://doi.org/10.1177/1476750319865015>
- Larrea, M., y Arrona, A. (2019). Improving the approach to conflict in action research through deliberative policy analysis: a territorial development case in the Basque Country. *Policy Studies*, 40(5), 492-509.

- Larrea, M., Estensoro, M., y Sisti, E. (2018). The Contribution of Action Research to Industry 4.0 Policies: Bringing Empowerment and Democracy to the Economic Efficiency Arena. *International Journal of Action Research*, 14(2/3), 164-180.
- Laws, D., y Hajer, M. A. (2006). Policy in Practice. En M. Moran, M. Rein, y R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 409-424). Nueva York: Oxford University Press.
- Li, Y., y Wagenaar, H. (2019a). Conclusion: building new momentum for deliberative policy analysis. *Policy Studies*, 2872(May).
- Li, Y., y Wagenaar, H. (2019b). Revisiting deliberative policy analysis. *Policy Studies*, 2872(May), 1-10.
- Pérez-Lejano, R. (2013). Postpositivism and the policy process. En E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, y X. Wu (Eds.), *Routledge handbook of public policy* (pp. 98-112). Nueva York: Routledge.
- Reason, P., y Bradbury, H. (Eds.). (2008). *The Sage handbook of action research. Participative inquiry and practice* (2nd ed.). London: Sage.
- Stone, D. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Sciences Quarterly*, 104(2), 281-300.
- Stone, D., Maxwell, S., y Keating, M. (2001). Bridging Research and Policy. *Presented at Bridging Research and Policy, An International Workshop, Warwick University, (Julio)*, 1-50.
- van Eeten, M. J. G. (2007). Narrative Policy Analysis. En F. Fischer, G. J. Miller, y M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca Ratón: CRC Press.
- Wagenaar, H. (2004). Knowing» the Rules: Administrative Work as Practice. *Public Administration Review*, 64(6), 643-665.
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Armonk (NY): M.E. Sharpe.
- Wagenaar, H., y Cook, N. (2003). Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis. En H. Wagenaar y M. A. Hajer (Eds.), *Deliberative policy analysis:* (pp. 139-171). Cambridge: Cambridge University Press.
- Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. En *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Thousand Oaks (California): SAGE Publications.