

CONSTRUIR UNA GOBERNANZA COLABORATIVA EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

LECCIONES
PRACADÉMICAS
DE LA PROVINCIA
VASCA DE
GIPUZKOA

Xabier Barandiarán,
María José Canel y
Geert Bouckaert (eds)

Gipuzkoako
Foru Aldundia
Diputación Foral
de Gipuzkoa



ETORKIZUNA
ORAIN
Es futuro

Construir una Gobernanza Colaborativa en tiempos de incertidumbre

Lecciones *pracadémicas* de la provincia vasca de Gipuzkoa

Construir una Gobernanza Colaborativa en tiempos de incertidumbre

Lecciones pracadémicas de la provincia vasca de Gipuzkoa

*Editado por
Xabier Barandiarán, María José Canel y Geert Bouckaert*

Este libro es traducción de la publicación *Building Collaborative Governance in Times of Uncertainty*, editada en 2023 por Leuven University Press / Presses Universitaires de Louvain / Universitaire Pers Leuven. Minderbroedersstraat 4, B-3000 Lovaina (Bélgica).



LEUVEN UNIVERSITY PRESS

Selección y edición © Xabier Barandiarán, María José Canel y Geert Bouckaert, 2023

Capítulos individuales © Los respectivos autores, 2023

Este libro se publica bajo una Licencia Creative Commons
de Reconocimiento - No Comercial - Sin Obra Derivada 4.0.



Encontrará más información sobre las licencias Creative Commons en
<http://creativecommons.org/licenses/>

El reconocimiento debe incluir la siguiente información:

Xabier Barandiarán, María José Canel y Geert Bouckaert (eds), *Construir una Gobernanza Colaborativa en tiempos de incertidumbre: Lecciones pracadémicas de la provincia vasca de Gipuzkoa*.
Leuven:

Leuven University Press, 2023 (CC BY-NC-ND 4.0)

Depósito Legal: D-421-2023

ISBN: 978-84-7907-854-6

Maquetación: Adaki Diseinua eta Publizitatea SL, y Crius Group

Diseño de portada: Frederik Danko

Ilustración de portada: Eduardo Chillida, *Besarkada XIV* [Abrazo XIV, Embrace XIV], 1997, acero Corten. Cortesía del Patrimonio de Eduardo Chillida y Hauser & Wirth.

© Zabalaga Leku. San Sebastián, VEGAP, 2022. Fotografía: Archivo Eduardo Chillida.

Capítulo 3

La institucionalización de *Etorkizuna Eraikiz*: de la conceptualización a la práctica

XABIER BARANDIARÁN, *Diputación Foral de Gipuzkoa*

SEBASTIÁN ZURUTUZA, *Diputación Foral de Gipuzkoa*

UNAI ANDUEZA, *Diputación Foral de Gipuzkoa*

AINHOA ARRONA, *Instituto Vasco de Competitividad*

1. Introducción

En el capítulo anterior, que describe el modelo conceptual de *Etorkizuna Eraikiz* (en adelante EE), se afirma que institucionalizar la gobernanza colaborativa significa crear una nueva lógica que transforme la existente y adquiera vida propia. Alcanza este objetivo en la medida en que el modelo es aprehendido colectivamente y puesto en práctica. El propósito de este capítulo es describir la forma que ha adoptado esa práctica conjunta durante los seis primeros años de EE (2016-2022), con el fin de explicar la lógica que ha ido adquiriendo en su camino hacia la transformación, la generación de conocimiento y la permanencia.

Más concretamente, este capítulo:

- proporciona los antecedentes de EE, identificando los aspectos clave sin los cuales no puede entenderse el impulso y posterior desarrollo de la iniciativa;
- describe su desarrollo práctico, es decir, la forma en que se articulan los espacios, los procesos transversales y los mecanismos de gestión en torno a los que se estructura;
- explica las respuestas que se han dado a las necesidades que han surgido al aplicar el modelo, con reflexiones de los actores implicados; y
- analiza las lecciones extraídas de la experiencia.

Tres de los autores del capítulo son miembros del equipo de promoción de EE y el cuarto ha trabajado como investigador. El primer autor es actualmente asesor del Diputado General, fue Jefe de Gabinete del Diputado General en dos legislaturas de gobierno (2007-2011 y 2015-2019), y es en la actualidad el principal responsable de la iniciativa; el segundo autor es Director General de Estrategia de la DFG; el tercer autor es Director General de Proyectos Estratégicos de la DFG; y la cuar-

ta autora es investigadora de Orkestra y forma parte del equipo de investigación que colabora en el Laboratorio de Gobernanza de EE y en el Think Tank.

El texto incluye las reflexiones individuales de cada uno de los autores, junto con las lecciones compartidas por todos ellos. Sin embargo, para facilitar la lectura del texto, se ha redactado con una voz común.

2. Consideraciones preliminares: antecedentes y enfoque de la gobernanza colaborativa en *Etorkizuna Eraikiz*

Aunque EE se puso en marcha en 2016, su impulso y desarrollo posterior no pueden entenderse sin alguna referencia a los antecedentes que permitieron sembrar las primeras semillas que más tarde florecerían en la iniciativa actual. Además de las bases teóricas descritas en el capítulo anterior, nos parece importante explicar el concepto de gobernanza colaborativa adoptado en EE. Teniendo en cuenta este objetivo, exponemos a continuación algunos elementos clave para contextualizar esta iniciativa de institucionalización de la gobernanza colaborativa por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa en un marco temporal más amplio y en su concepción teórica específica.

2.1. Primeros experimentos con el liderazgo compartido, las asociaciones público-privadas y la participación ciudadana

Los orígenes de EE se encuentran en 2007, primer año de gobierno en el que algunos de los actuales responsables políticos del programa impulsaron a través del discurso y la acción política tres principios que más tarde constituirían la base de la idea de gobernanza colaborativa en EE: el liderazgo compartido, la colaboración público-privada y la participación ciudadana.

Durante la legislatura 2007-2011 se desarrollaron las primeras iniciativas que iban a tomar forma en el primer intento de experimentar con nuevas formas de gobernanza: los proyectos *Gipuzkoa Aurrera* y *Gipuzkoa Sarean* y un decreto foral sobre participación ciudadana. *Gipuzkoa Aurrera* era una plataforma público-privada que pretendía impulsar los grandes retos estratégicos de Gipuzkoa. Fue una primera aproximación a la experimentación del liderazgo compartido y la colaboración público-privada por parte del equipo de gobierno que posteriormente desarrollaría EE.

Esta iniciativa incluía *Gipuzkoa Sarean*, un proyecto que buscaba fortalecer el capital social del territorio para mejorar la competitividad y el bienestar (Barandiarán y Korta, 2011). Se creó un grupo de trabajo entre diferentes instituciones y universidades. Este grupo identificó una serie de acciones para desarrollar el capital social en diferentes ámbitos de la sociedad, destacando así la importancia de los valores en el desarrollo económico, social y político de Gipuzkoa.

Tras las elecciones de 2011, el proyecto continuó bajo un nuevo gobierno y su acción se reorientó hacia la construcción de una nueva gobernanza para el desarrollo territorial. El proyecto -actualmente denominado Laboratorio de Desarrollo Territorial (véase el apartado 4.2)- ha contribuido a la construcción de una capacidad colectiva de colaboración mediante la generación de espacios y dinámicas entre un determinado grupo de agentes, principalmente agencias de desarrollo local, Diputación Foral e investigadores (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015; 2020), a través del desarrollo metodológico de la investigación-acción para el desarrollo territorial (Karlsen y Larrea, 2014). Esta metodología permitió plasmar las ideas conceptuales sobre la colaboración en una construcción real de la gobernanza, y posteriormente tuvo una importancia clave en la estructuración práctica de EE (véanse más detalles sobre el proyecto y la metodología en el Capítulo 5).

2.2. La gobernanza colaborativa como respuesta a los nuevos retos

En 2015, parte del equipo político que en 2007 había impulsado las primeras iniciativas de experimentación de nuevas formas de gobernanza volvió a ocupar un cargo en la Diputación Foral. Este equipo propuso una estrategia de gobernanza colaborativa. Comprendió que la globalización y sus condiciones de desarrollo habían puesto sobre la mesa una nueva agenda política que incluía retos como el cambio climático, la gestión de la diversidad, la lucha contra las desigualdades y las nuevas condiciones de vida individuales y colectivas derivadas de la digitalización. La sociedad y sus instituciones se enfrentaban a una nueva agenda política que se desarrollaba en un contexto de incertidumbre, perturbación y falta de estabilidad.

Además, la dirección política de la Diputación consideraba que la democracia liberal que ha caracterizado a las sociedades occidentales estaba atravesando una crisis transformadora, como consecuencia de las nuevas realidades geopolíticas, económicas y sociales, con importantes consecuencias, como la generación de sociedades más individualistas y orientadas al consumo, el debilitamiento del capital social, el crecimiento de la desigualdad social, las dificultades de las estructuras políticas para influir en múltiples ámbitos y la desafección política. Así, se consideró que la actual configuración de la gobernanza estatal presenta enormes dificultades para desarrollar políticas públicas eficaces en un contexto de enorme desregulación y de profunda desvinculación de la sociedad con la comunidad política.

En esta situación, la Diputación decidió adoptar el principio de la gobernanza colaborativa como estrategia que conduciría a las instituciones hacia una nueva forma de dirección política y de gestión de las políticas públicas, basada en la colaboración y el liderazgo compartido. Esto implicaba una nueva forma de comunicación entre los responsables políticos, la sociedad organizada y la sociedad civil. El concepto recogía de forma más coherente las ideas iniciales de liderazgo compartido, colaboración público-privada y participación ciudadana avanzadas en la

primera legislatura. Además, respondía a la lógica de colaboración que ha caracterizado el desarrollo de Gipuzkoa en muchos ámbitos.

2.3. La gobernanza colaborativa en *Etorkizuna Eraikiz*

Aunque existen muchas buenas razones para elegir la gobernanza colaborativa como principio de gobernanza y estrategia de resolución de problemas (Ansell, 2019), en EE se considera una forma de establecer las condiciones estructurales y culturales que garanticen la calidad democrática para la deliberación y para la acción compartida de los actores públicos, privados y sociales que interactúan en un contexto específico de política pública.

Aunque existen muchas formas de enfocar la gobernanza colaborativa (Ansell y Gash, 2008; Batory y Svensson, 2019; Bingham, 2011; Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012), el equipo responsable de EE la concibe como *el proceso de deliberación y acción compartida que vincula a las instituciones públicas, sociedad organizada y sociedad civil con el objetivo de fortalecer el ecosistema de las políticas públicas en el contexto de un espacio público compartido, a través de la generación de capital social y desde una nueva cultura política*.

Podemos llamar especialmente la atención sobre tres implicaciones fundamentales de esta definición, que han sido clave para el desarrollo de la EE:

- *La redefinición del espacio deliberativo y la distribución del poder*. La incorporación de diversos actores a la deliberación pública ha hecho necesario analizar cómo se configura este nuevo espacio en términos democráticos. ¿A quién representan los participantes en el proceso de deliberación? Se consideró que en este nuevo espacio no desaparece el papel de liderazgo del gobierno, que ostenta la representación democrática de las instituciones públicas y garantiza la preservación del carácter público del proceso respetando los valores y principios democráticos fundamentales. Sin embargo, la incorporación de la sociedad organizada y de la sociedad civil a un nuevo espacio de deliberación y de acción compartida significa construir un nuevo espacio público, que añade nuevos espacios al representado por el sistema institucional público. Estos espacios también son de naturaleza pública pero no derivan directamente del sistema institucional.
- *Generación de capital social para activar una nueva cultura política* que dé respuesta a una estructuración institucional en términos de gobernanza colaborativa. Se ha visto que el capital social es un recurso que se desarrolla en las relaciones humanas (institucionalizadas y formalizadas en mayor o menor medida) y que se traduce en normas que generan reciprocidad y comportamientos sociales basados en la confianza. En consecuencia, permite la colaboración entre actores públicos, privados y sociales.
- *Gobernanza e innovación social*, ya que la gobernanza colaborativa incorpora a la sociedad más amplia al desarrollo de nuevos espacios de creación, deliberación y experimentación activa, para responder a las múltiples necesidades que

surgen en el ámbito de las políticas públicas en un contexto de complejidad e incertidumbre.

El modelo de EE se construyó sobre esta visión de la gobernanza colaborativa, vista como una estrategia de extensión de la democracia -que redefine el espacio y el poder públicos y busca reforzar el capital social para crear las condiciones necesarias para la experimentación activa y la innovación social- y la visión del papel del capital social y de las bases descrita en el Capítulo 2.

2.4. Elementos clave que permitieron la promoción de *Etorkizuna Eraikiz*

Los trabajos académicos que han sistematizado experiencias de gobernanza colaborativa (véase, por ejemplo, Ansell y Gash, 2018; Emerson *et al.*, 2012) identifican una serie de factores que ayudan a explicar el inicio de este tipo de experiencias, como la dinámica política, los niveles de confianza, los incentivos y el liderazgo. No es objeto de este capítulo analizar el papel de estos factores en los orígenes de EE. Sin embargo, sí consideramos importante compartir algunas características del liderazgo inicial que creemos han tenido una importancia clave en la puesta en marcha de las primeras acciones en 2007 y el posterior lanzamiento de EE en 2016:

- *Un sueño/visión entre los máximos responsables políticos.* Durante la legislatura de 2007 (y posteriormente en las de 2015 y 2019), el Diputado General y su jefe de gabinete eran personas que se habían formado políticamente en el mundo académico y en el partido político al que pertenecían. Sin embargo, tenían poca experiencia en la gestión pública. Paradójicamente, esta circunstancia brindó la oportunidad de proponer estrategias como la gobernanza colaborativa y el liderazgo compartido, que sonaban muy alejadas de la política y la administración cotidianas y se consideraban más propias de paradigmas teóricos.
- *Nueva agenda política y nueva forma de hacer política.* Desde el inicio del gobierno de 2015, se consideró necesario trabajar en equipo para alcanzar los objetivos que se habían fijado para la legislatura. Un estudio sociológico realizado en la Diputación al inicio de la legislatura reveló la necesidad de desarrollar una nueva agenda política y una nueva forma de hacer política en el territorio. Una nueva agenda política implica abordar grandes transformaciones para responder a los retos territoriales (como el cambio climático, la digitalización, el envejecimiento de la población, la desigualdad social, etc.); y una nueva forma de hacer política tiene que ver con el desarrollo de una cultura colaborativa que supere las divisiones políticas, los intereses partidistas y la desafección política de la ciudadanía con la comunidad política. Así, en los primeros días de EE, el equipo político comenzó a debatir sobre el liderazgo compartido, la asociación público-privada y la participación ciudadana, y a desarrollar ac-

ciones basadas en estos principios; posteriormente, estos se articularían en el concepto de gobernanza colaborativa.

- *Incorporación de la reflexividad y la visión a largo plazo.* La necesidad de transformar la agenda política y la forma de hacer política (y en última instancia, la cultura política) hizo que desde el inicio del mandato fuera necesario incorporar una mayor reflexividad en los procesos de políticas públicas y también una visión de largo plazo para alcanzar los objetivos en un contexto que se consideraba complejo e incierto. Como veremos en el resto de este capítulo, el equipo consiguió poner en práctica esta reflexividad.
- *Entender el poder como un medio para la acción, con el consiguiente desapego hacia él.* El Diputado General veía el poder como un instrumento para conseguir resultados. Estos autores creen que de otro modo no habría sido posible promover la creación de espacios para compartir este poder con otros agentes y con la sociedad en general.
- *La importancia de las personas.* Todos los elementos mencionados anteriormente demuestran que, más allá de las estrategias, las funciones y los planes, las características y los valores de las personas responsables pueden ser decisivos a la hora de orientar una iniciativa como EE.
- *Poder y capacidad de acción.* Además de todo lo anterior, quienes querían poner en marcha una visión concreta de la política y la democracia se encontraban en la cúspide de la pirámide jerárquica de la Diputación Foral y tenían capacidad para poner en marcha las acciones que construyeran esa visión. Los resultados de las elecciones de 2015 (el apoyo electoral a la nueva dirección política fue abrumador) crearon mejores condiciones para poner en marcha una iniciativa como EE.

El lanzamiento de EE, cuyas principales características se describen a continuación, no puede entenderse sin los factores previos y los antecedentes descritos anteriormente.

3. Principios y objetivos de *Etorkizuna Eraikiz*

Los objetivos de EE son: 1) identificar los retos de futuro, en diálogo con la sociedad; 2) construir colectivamente la agenda pública de la provincia, en espacios de colaboración estable; 3) cooperar en el diseño y experimentación de políticas públicas, para definir soluciones conjuntas a los retos territoriales, aprendiendo a trabajar colaborativamente; y 4) impulsar la transformación de la Diputación, acompañando la transición hacia una cultura de gobernanza colaborativa.

Para alcanzar sus objetivos, EE se basa en cuatro principios:

- *Liderazgo institucional.* El programa es promovido y liderado por la Diputación Foral, agente que lo propone y financia, además de participar activamente en su desarrollo.

- *Se basa en las características específicas del territorio en el que opera.* Se fundamenta en características como el dinamismo de sus comarcas (una comarca es una división administrativa subprovincial, supramunicipal), un denso tejido asociativo y una tradición de colaboración e implicación en el sector público.
- *Creación de espacios abiertos para el aprendizaje, el intercambio y la experimentación,* donde las personas y las organizaciones interactúan, colaboran y trabajan juntas para generar propuestas y abordar retos.
- *Generación de democracia, confianza y valor público,* a través de nuevos espacios de deliberación y experimentación que fortalezcan la democracia participativa, busquen aumentar la generación de confianza y una capacidad colectiva para mejorar las políticas y los servicios, y responder mejor a los retos planteados.

4. Espacios colaborativos para la deliberación y la experimentación

EE ha construido un modelo en el que se desarrollan varios espacios que proporcionan un marco para diferentes formas de colaboración, con diferentes propósitos y la participación de distintos tipos de actores. EE puede considerarse como un sistema de colaboración, estructurado en tres plataformas de colaboración que generan y desarrollan una serie de arenas y proyectos colaborativos. En esta conceptualización reconocemos la contribución de Tina Nabatchi, quien sugirió en los talleres de EE deberían concebirse como un sistema de colaboración con plataformas colaborativas que se articulan en proyectos. Además, hemos añadido el concepto de “arena” para captar la diversidad de iniciativas incluidas en las plataformas.

Entendemos las plataformas de colaboración como “programas con competencias y recursos dedicados a facilitar la creación, la adaptación y el éxito de proyectos o redes de colaboración múltiples o en curso” (Ansell y Gash, 2018) y las arenas de colaboración como “institucionalizaciones de interacción temporales y construidas a propósito que comprenden una mezcla de recursos, reglas, normas y procedimientos que tanto dan forma a los procesos reales de colaboración como son moldeados por ellos” (Ansell y Torfing, 2021). Aunque las categorías podrían aplicarse de forma diferente (por ejemplo, EE o incluso una de sus arenas, el Think Tank, podría concebirse como una plataforma de colaboración), y a pesar de que existen algunas ligeras diferencias en la práctica (las tres plataformas de EE no son órganos organizativos sino espacios conceptuales de articulación), creemos que se trata de un enfoque conceptual adecuado, que utilizamos para describir el modelo con el fin de facilitar la comprensión del lector.

En concreto, el modelo de EE consta de tres plataformas principales (para más información, véanse los Apéndices 3, 4 y 5):

- *Espacio de escucha*: *Gipuzkoa Taldean* es el principal espacio de deliberación y propuesta. Incluye varias iniciativas de escucha, diálogo y deliberación.
- *Espacio de experimentación*: *Gipuzkoa Lab* es el principal espacio de deliberación y propuesta. Es el laboratorio de experimentos avanzados para el futuro.
- *Área de especialización*: los centros y estrategias de referencia son centros especializados públicos, privados o sociales (fundaciones, consorcios, etc.) cuyo objetivo es fortalecer sectores estratégicos para la provincia de Gipuzkoa (en el ámbito de la movilidad, el envejecimiento, la ciberseguridad, el euskera, etc.).

Las plataformas se describen a continuación.

4.1. Espacio de escucha: *Gipuzkoa Taldean*

Es el espacio de escucha activa de la sociedad, para permitir su participación en la deliberación y cocreación de las políticas públicas. Consta de varias arenas y proyectos de colaboración:

- *Think Tank*. La misión de esta arena es coger conocimientos transferibles y aplicables que incidan en una nueva agenda y una nueva cultura política en la Diputación. Adopta la forma de cuatro grupos de reflexión/acción, en los que participan actores de la sociedad civil organizada junto con personal de la Diputación Foral: El Trabajo del Futuro, La Recuperación Verde, Los Futuros del Estado del Bienestar y Nueva Cultura Política. La metodología utilizada es la investigación-acción (véase el Capítulo 5 para más detalles).
- *Proyectos Ciudadanos*. Una iniciativa para que los ciudadanos propongan y lideren sus propios procesos de experimentación. Se realiza a través de una convocatoria anual de financiación de proyectos de innovación social, normalmente propuestos y desarrollados por entidades locales (asociaciones, universidades, empresas, ONG), generalmente agrupadas en consorcios.
- *Laboratorio de Desarrollo Territorial*. Espacio que promueve la gobernanza colaborativa multinivel para el desarrollo territorial, que se desarrolla en el marco de un convenio de colaboración con los municipios y sus agencias de desarrollo regional.
- *Presupuestos Participativos*. Una herramienta a través de la cual se ofrece a los ciudadanos la posibilidad de realizar propuestas. A partir de las ideas recibidas, se da forma a una serie de proyectos que se someten al escrutinio público para determinar qué iniciativas serán financiadas.
- *Ekinez Ikasi* ('Aprender Haciendo'). Con el apoyo de la metodología del aprendizaje en la acción, se desarrollan procesos de escucha y aprendizaje activos para grupos internos de la Diputación Foral de Gipuzkoa (véase el Capítulo 7).

- *Udal Etorkizuna Eraikiz*. Programa que pretende promover la gobernanza colaborativa a nivel municipal y crear una comunidad de aprendizaje junto con los municipios, centrada en nuevas formas de gobernar.
- *Panel de Partidos Políticos*. Un espacio en el que participan todos los partidos representados en el parlamento foral para deliberar sobre la agenda política del futuro y adoptar decisiones de forma compartida.

4.2. Espacio de experimentación: *Gipuzkoa Lab*

Una plataforma en la que se desarrollan proyectos de experimentación activa que reúnen a actores clave de la sociedad civil, las universidades, la administración pública y aquellos con capacidad de generar conocimiento a nivel internacional. El fin es incorporar una nueva agenda política en las políticas públicas de la Diputación Foral. Los marcos de referencia para el establecimiento de esta nueva agenda y los proyectos propuestos son la Agenda 2030, las misiones de la Unión Europea y la estrategia RIS3 del Gobierno Vasco.

Un proyecto experimental es una iniciativa que se alinea con una o varias áreas estratégicas de EE; que busca dar respuesta a uno o varios retos; que es desarrollado por un partenariado interdisciplinar formado por diferentes agentes del territorio y agentes externos al territorio (universidad, agente o red internacional, una o varias organizaciones de la red de agentes del territorio, y la Diputación Foral); y que se orienta a la experimentación práctica como mecanismo de transformación. La experimentación práctica adopta un enfoque triangular, apoyándose en la investigación, la internacionalización y la difusión, y pretende generar propuestas políticas aplicables.

5. Centros de referencia y estrategias

Los centros de referencia y estrategias son espacios de trabajo colaborativo que abordan de forma cooperativa proyectos sociales y económicos de carácter estratégico para Gipuzkoa, y se caracterizan por: 1) la especialización estratégica, ya que promueven el desarrollo de áreas estratégicas para el futuro del territorio; 2) estar orientados a posicionar a Gipuzkoa en sus respectivos ámbitos; y para ello 3) liderar y facilitar la puesta en marcha de las estrategias; 4) buscar incrementar la capacidad de respuesta a retos complejos, desde la transversalidad y la pluralidad; y 5) generar ecosistemas propios, creando redes y dinamizando agentes del sector.

La tabla 3-1 muestra los diferentes centros de referencia y su organización.

Tabla 3-1. Centros de referencia y estrategias de *Etorkizuna Eraikiz*

Nombre y tema	Objetivo	Organización y agentes participantes
MUBIL Movilidad inteligente y sostenible	• Centro para el desarrollo de la actividad, la ciencia y el conocimiento en movilidad inteligente y sostenible.	• Fundación pública (Diputación Foral, Ayuntamiento de San Sebastián, Ente Vasco de Energía) • Colaboración con agentes privados y centros de investigación y formación en el desarrollo de actividades
ADINBERRI Envejecimiento activo	• Estrategia para aumentar el potencial innovador del territorio al servicio del envejecimiento activo y saludable, desde una perspectiva social y económica.	• Fundación pública (Diputación Foral) • Colaboración con instituciones, agentes del sistema sociosanitario, del mundo académico, de la industria y de la sociedad en la definición de estrategias y realización de actividades.
ZIUR Ciberseguridad industrial	• Centro para reforzar y desarrollar las capacidades en ciberseguridad de las empresas industriales guipuzcoanas y fortalecer su competitividad.	• Fundación pública (Diputación Foral, Ayuntamiento de San Sebastián) • Colaboración con instituciones, empresas industriales y centros de investigación para la organización de acciones.
NATURKLIMA Cambio climático	• Centro multidisciplinar que busca generar capacidades institucionales, técnicas y sociales para afrontar el impacto del cambio climático y generar innovación para la transición socioecológica.	• Fundación de la Diputación Foral • Colaboración con instituciones públicas, entidades sociales y organizaciones privadas que trabajan en la lucha contra el cambio climático.
zDEO Producción audiovisual en euskera	• Estrategia que busca incrementar la producción y el consumo de productos audiovisuales en el Euskadi, promoviendo nuevos contextos creativos, experimentando con nuevos modelos de producción y formatos, e incrementando el número de canales de difusión.	• Laboratorio integrado en un centro cultural (<i>Tabakalera</i>), gestionado por el equipo del centro • Colaboración con agentes del sector en la organización de acciones.
LABe Gastronomía digital	• Un espacio de experimentación y ensayo basado en la investigación, la restauración y la industria de componentes para aplicar nuevos conocimientos en el sector gastronómico.	• Estrategia coordinada desde las estructuras de la Diputación Foral • Desarrollada conjuntamente con un agente de referencia (Basque Culinary Centre), un clúster de componentes de electrodomésticos de cocina y una asociación de hosteleros.

Nombre y tema	Objetivo	Organización y agentes participantes
ARANTZAZU-LAB Innovación social y gobernanza	• Espacio de reflexión y experimentación sobre los retos de la sociedad vasca, que promueve la investigación, la experimentación y la socialización orientadas a la transformación social.	• Fundación integrada por la Diputación Foral, un ayuntamiento (Oñati), una orden religiosa (Provincia Franciscana de Arantzazu), una corporación empresarial (Corporación Mondragón) y un banco local (Fundación Kutxa). • Colaboración en la organización de acciones con instituciones públicas, universidades, agentes del conocimiento, agentes internacionales y sociedad organizada.
BADALAB Lenguas minoritarias	• Espacio experimental para la revitalización de las lenguas minoritarias y la igualdad de oportunidades entre los hablantes.	• Consorcio formado por Diputación Foral, Ayuntamiento de Erreterria, Soziolinguistikako klusterra, Euskalgintzaren kontseilua, EITB, EHU/UPV, Euskaltzaindia, <i>Arantzazulab</i> y Langune. • Colaboración con agentes públicos, privados y sociales para la organización de actividades.
ELKAR-EKIN LANEAN Empleabilidad inclusiva y activación	• Estrategia integrada multipartamental para la empleabilidad y la activación inclusiva a través de la reactivación económica y la competitividad, el empleo de calidad y las políticas sociales.	• Estrategia desarrollada desde las estructuras de la Diputación Foral • Órganos de dirección y gobernanza de la estrategia que incluyan a representantes de las instituciones públicas y de los agentes económicos y sociales. • Colaboración en la organización de acciones con instituciones públicas y agentes económicos y del tercer sector, universidades y centros de formación.
GIPUZKOA QUANTUM Tecnologías	• Estrategia para formar un hub en torno a las tecnologías cuánticas en Gipuzkoa, alineando a los agentes existentes en este campo.	• Estrategia liderada por la Diputación Foral, en colaboración con BERC Donostia International Physics Centre (centro de investigación) y Multiverse Computing (empresa privada). • Colaboración con otras instituciones en la definición de la estrategia.
GIPUZKOA GANTT Gipuzkoa Advanced New Therapies Territory	• Proyecto colaborativo para convertir a Gipuzkoa en un referente internacional en terapias avanzadas (celular, génica y ARN), con vocación industrial, generando un ecosistema especializado en este sector.	• Estrategia desarrollada desde estructuras de la Diputación Foral, en colaboración con un centro de investigación, dos empresas y un agente público de emprendizaje (Viralgen, VIVEbiotech, BioDonostia y BIC Gipuzkoa).

Fuente: elaboración propia.

Los centros y estrategias de referencia constituyen un área clave de EE, y se ofrece más información sobre ellos en diferentes capítulos de este libro - como parte de la conceptualización del modelo *Etorkizuna Eraikiz* (Capítulo 2), y como contribu-

ción a la Agenda 2030 (Capítulo 8). En este capítulo se analiza cómo estos centros desarrollan la gobernanza colaborativa, una cuestión que se trata con más detalle en los párrafos siguientes.

Cada centro y estrategia de referencia tiene su propia forma de organización y toma de decisiones, adaptada a sus objetivos y sectores. Así, algunos han generado equipos y centros *ad hoc* bajo diferentes formas jurídicas (fundaciones, consorcios), y otros cuentan con equipos procedentes de las estructuras de la Diputación Foral o de otro agente colaborador. Por ejemplo, *Badalab*, el centro especializado en lenguas minoritarias, adopta la forma jurídica de consorcio, con financiación exclusivamente pública, pero las decisiones se toman de forma colegiada entre las instituciones públicas y las organizaciones sociales que lo integran. El centro de innovación social, *Arantzazulab*, forma parte de una fundación en la que participan la Diputación Foral, un ayuntamiento, un banco local, una corporación empresarial y la orden religiosa a la que pertenece el local en el que se ubica, y su financiación y toma de decisiones son compartidas. El centro de ciberseguridad, *Ziur*, es una fundación pública, participada por la Diputación y el Ayuntamiento de San Sebastián.

Además de su contribución al abordaje de retos específicos, los centros contribuyen a la construcción de la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa a través de la inclusión de una lógica colaborativa en las principales estrategias del territorio. Concretamente:

- Amplían la práctica de la gobernanza territorial, mediante la incorporación de una lógica de colaboración. Esto ocurre a dos niveles. Por un lado, existe una lógica colaborativa en la organización y en los órganos de decisión y gestión, como en el caso de *Badalab*, donde, como ya se ha mencionado, las decisiones son compartidas. Por otro lado, aunque en diversos grados, existe una lógica de colaboración en el desarrollo de las acciones llevadas a cabo en el marco de los centros. Un ejemplo es la iniciativa para abordar la soledad (*Hariak*), promovida por el centro para el envejecimiento activo, *Adinberri*, que se ha desarrollado en colaboración con instituciones públicas y sociales y expertos, con un grupo director de 51 personas, en un proceso en el que han participado más de 400 personas. Los centros también fomentan una lógica de colaboración entre los agentes de los sectores que dinamizan. Por ejemplo, *Badalab*, el centro de lenguas minoritarias, busca la estructuración experimental y las relaciones entre diferentes agentes y hablantes a través de sus programas y espacios experimentales.
- Consiguen unir, alinear y coordinar visiones y capacidades. Reúnen a los actores clave en sus campos y, en algunos casos, movilizan recursos, conocimientos y capacidades para construir soluciones. Por ejemplo, los agentes de la gastronomía tienen prioridades diversas en el ámbito de la digitalización, por lo que el centro de gastronomía digital, *LABe*, ha trabajado en la definición de campos de interés comunes para todos los stakeholders. La estrategia de empleabilidad y activación inclusiva, *Elkar-Ekin Lanean*, se definió en un pro-

ceso de diálogo entre un grupo diverso de agentes. Promueve la alineación y el acuerdo sobre visiones, conocimientos y recursos entre los agentes, a través, por ejemplo, de redes regionales de inclusión en las que colaboran entidades del tercer sector, agentes económicos y entidades públicas locales. La estrategia de ciberseguridad de *Ziur* también colabora con agentes de proximidad -agencias de desarrollo, asociaciones empresariales, clústeres, etc. - para trabajar con las pequeñas empresas. Otro ejemplo es el diseño e implantación de un modelo de atención integrada desarrollado por el centro *Adinberri*, que conecta servicios sanitarios, sociales, comunitarios y privados.

- Estas promueven las relaciones entre diferentes departamentos y diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, la estrategia *Elkar-Ekin Lanean* se ha construido sobre la idea de que la inclusión es un reto multidimensional que requiere un enfoque global, multisectorial y multinivel. Debe incluir la visión económico-empresarial y social y necesita activar diferentes palancas, como las cuestiones de fiscalidad y contratación, que dependen, en términos institucionales, de diferentes departamentos de la Diputación Foral, los municipios y el Gobierno Vasco. Por ello, la estrategia se ha definido y desarrollado en colaboración con estas instituciones y sus representantes participan en sus estructuras de gestión.
- Lideran el conocimiento y la experimentación en áreas estratégicas. Por ejemplo, la estrategia *Naturklima* cuenta con un observatorio del clima y elabora informes anuales sobre la economía circular. El centro *Ziur* dispone de observatorios para identificar las amenazas a la ciberseguridad y las mejores prácticas en su campo -que también se comparten con las empresas, en colaboración con los agentes locales- y ensaya tecnologías y productos de ciberseguridad. *Mubil* hace lo propio en el campo de la movilidad inteligente y sostenible. El centro de innovación social, *Aranzatzulab* (ver más detalles en el Capítulo 4), ha creado un lugar de encuentro para que las universidades vascas investiguen sobre la gobernanza colaborativa, cuenta con un programa de residencias para investigadores internacionales y lleva a cabo diversas tareas de generación de conocimiento en la práctica, como una iniciativa para conectar espacios de cocreación en la región y generar nuevos conocimientos.

En definitiva, las estrategias y centros de referencia alcanzan objetivos y resultados que no serían posibles sin la acción conjunta y contribuyen al diseño e implementación de políticas públicas. Aunque lideradas por la Diputación Foral, son codesarrolladas junto con los principales agentes del sistema y con la sociedad.

6. Gobernanza y procesos transversales de *Etorkizuna Eraikiz*

Para impulsar y facilitar su desarrollo, se han creado órganos de gestión y facilitación de las principales iniciativas de EE, así como órganos y estrategias para gestionar el modelo con una visión global integral.

En concreto, EE cuenta con estructuras de gobernanza que incluyen: a) órganos de la Diputación para la orientación estratégica, el diseño, el seguimiento y la implementación; y b) la “Oficina de Proyectos”, integrada por representantes del ecosistema de EE (seis personas de la Diputación, dos representantes de las universidades, cuatro representantes de otras instituciones públicas, empresas, asociaciones y del ámbito social), que desempeñan un papel asesor, especialmente para los proyectos experimentales. Además, el Laboratorio de Gobernanza, creado en 2022, pretende profundizar en la lógica relacional, la gobernanza colaborativa y una visión sistémica de EE (véase el Capítulo 4).

Juntos, estos órganos pretenden fomentar diseños y liderazgos institucionales que faciliten la colaboración y la experimentación, la conectividad entre procesos y las actividades de gestión, socialización y comunicación.

Además, como se señaló en el Capítulo 2, EE cuenta con tres procesos transversales (difusión, internacionalización e investigación) que deben integrarse en todos los ámbitos de la iniciativa para enriquecer la producción de información, conocimiento y aprendizaje en la construcción de soluciones compartidas. Para apoyar estos procesos, la Diputación Foral ha firmado convenios de colaboración con instituciones internacionales (como la OCDE), ha creado una red internacional sobre gobernanza colaborativa, ha diseñado un Plan Internacional para posicionar a EE a nivel global, y ha consolidado relaciones estables con el País Vasco francés. También ha firmado convenios de colaboración renovados anualmente con todas las universidades del territorio, y las universidades participan en casi todos los proyectos de EE.

Antes de entrar en la descripción de la práctica, la Figura 3-1 es una representación gráfica del modelo.



Figura 3-1. Representación gráfica del modelo *Etorkizuna Eraikiz*. Fuente: elaboración propia.

7. De la teoría a la práctica: evolución y aprendizaje

Desde la concepción inicial del modelo, EE ha evolucionado, tomando una forma que, basándose en los mismos principios, con los mismos objetivos y dentro del mismo marco general, ha tratado de responder a las necesidades y problemas que han ido surgiendo, haciendo adiciones y ajustes al concepto propuesto inicialmente. A continuación se exponen los cambios más significativos, junto con las lecciones aprendidas en su construcción práctica.

7.1. La gobernanza colaborativa implica generar ecosistemas colaborativos estables para desarrollar estrategias territoriales

Las estrategias y centros de referencia, descritos en un apartado anterior, no se incluyeron en el modelo diseñado inicialmente sobre la base teórica descrita en el Capítulo 2. Sin embargo, el equipo responsable consideró que las áreas en las que la Diputación tenía previsto desarrollar apuestas estratégicas debían abordarse con una lógica de gobernanza colaborativa, es decir, las principales estrategias del territorio debían ser colideradas por la sociedad organizada y la Diputación.

Para su desarrollo, los miembros del equipo identificaron a los actores clave en cada área estratégica (previamente definida) de Gipuzkoa, para acercarlos la propuesta de desarrollar este empeño de forma conjunta. De esta forma, fueron tomando forma los diferentes centros de referencia y estrategias, cada uno con su forma específica, de acuerdo con las particularidades de los diferentes sectores.

Como se ha mencionado en el apartado 5, los centros de referencia y las estrategias contribuyen a desarrollar la gobernanza colaborativa de dos maneras: en primer lugar, la organización, estructura y funcionamiento de cada centro supone la colaboración de agentes de diferentes sectores, dando lugar a una nueva institucionalización; y en segundo lugar, cada uno de los proyectos llevados a cabo es esencialmente una colaboración.

7.2. El desarrollo del proceso pasa por la reformulación de los espacios iniciales: de un modelo clásico de Think Tank a un espacio de investigación-acción

Inicialmente, el Think Tank se concibió como un instrumento para dotar a la Diputación de una mayor capacidad de reflexión. Una vez definido conceptualmente, el reto era construir el espacio en la práctica y el equipo responsable comenzó de la manera que mejor sabía, de forma clásica: propuso una reflexión estratégica con cuatro grupos de agentes sobre cuatro grandes temas, sobre los que se realizaron una serie de reflexiones y, posteriormente, se pusieron en marcha algunos proyectos.

Tras esa primera experiencia, el equipo decidió replantearse la idoneidad del modelo. La reflexión había tenido una función instrumental orientada a seleccionar los proyectos de experimentación y llegamos a la conclusión de que debíamos buscar otra forma de institucionalizar la reflexión. Partiendo de la idea de que era necesario establecer un nuevo orden en la relación entre el conocimiento y las políticas públicas (véase el apartado siguiente), y de la experiencia adquirida en el Laboratorio de Desarrollo Territorial (véase el Capítulo 4), en 2020 se decidió utilizar la investigación-acción como metodología de trabajo.

Dos años después, el Think Tank no es sólo un espacio de reflexión, sino también de transformación, ya que la reflexión se orienta hacia la acción y la transformación de las políticas (véase el Capítulo 5). Por ejemplo, se ha definido conjuntamente un nuevo modelo de atención (recogido en un Libro Blanco), que el departamento de Políticas Sociales está incorporando a sus políticas públicas. Además, el Think Tank ha asumido un papel central que no estaba previsto inicialmente, convirtiéndose en un elemento clave para experimentar con la gobernanza colaborativa y generar reflexiones y lecciones que pueden ser útiles para otros espacios de EE.

7.3. Una nueva relación con la universidad es a la vez condición y resultado de una nueva gobernanza colaborativa

El esquema que suele proponerse en las organizaciones públicas (y que también se propuso inicialmente en la Diputación Foral) en cuanto a la relación entre la generación de conocimientos y las políticas públicas es un esquema lineal clásico: se

proponen ideas y corresponde al responsable político apropiarse de ellas y trabajar con ellas. Esto es lo que tradicionalmente se ha denominado el *modelo impulsado por el conocimiento* (Weiss, 1979).

En el marco de EE, realizamos un ejercicio de reflexión que nos llevó a reconsiderar el papel del mundo académico y la relación entre la Diputación Foral y las universidades. Se consideró que había que cambiar la lógica, de forma que la Diputación Foral expusiera las necesidades derivadas de las políticas, a las que la universidad pudiera responder. Sin embargo, es difícil que una institución pública supere la inercia existente, por lo que se decidió dejar en pie la dinámica anterior, en la creencia de que iría disminuyendo gradualmente, y generar un nuevo acuerdo de trabajo en el marco de EE. Además del arreglo descrito anteriormente (en el que la Diputación expone las necesidades a la universidad), también se han establecido otros espacios en los que las necesidades de investigación se definen conjuntamente en el propio proceso, en un diálogo continuo entre la política y la investigación (véase el Capítulo 5).

Este nuevo esquema ha sido sumamente importante, no sólo porque ha permitido el desarrollo de varios proyectos de colaboración entre el Gobierno Foral y la universidad, sino también porque establece conceptualmente un cambio en la relación entre ambos, así como en la lógica de incorporación del conocimiento a las políticas.

7.4. La importancia del cambio en la Diputación Foral

Una dimensión que ha cobrado fuerza en la institucionalización de EE es la importancia de trabajar en la transformación de la Diputación Foral para que asuma los planteamientos y valores de la gobernanza colaborativa.

El cambio en la Diputación Foral había sido un objetivo desde el principio, pero no constituía un campo de acción, ya que el enfoque de EE se había centrado en los espacios de articulación con la sociedad. Durante el proceso de implementación, se hizo cada vez más evidente que era de vital importancia transformar la cultura de la organización. Los espacios de deliberación y experimentación de EE contribuyen a esta transformación, ya que el desarrollo de proyectos requiere trabajar en colaboración. Sin embargo, se consideró necesario hacer un esfuerzo adicional para evitar lo que algunos denominaron una “Diputación gemela”, que se relaciona con los agentes externos de una manera -colaborativa- en el marco de EE, y de otra más basada en una jerarquía tradicional.

El primer paso fue incorporar los programas del departamento de Gobernanza a la iniciativa de EE, para que pudieran desarrollarse sobre la base de una lógica de colaboración. También se creó un Comité Interdepartamental que está permitiendo dar pasos hacia la integración. Además, se han intensificado los estudios para que la Diputación Foral pueda reforzar su capacidad de reflexión. El programa *Ekinez Ikasi* (acción para el aprendizaje), mencionado anteriormente y descrito en el Capítulo 7, ha permitido aumentar la reflexividad sobre la práctica y enriquecer

las interacciones con una dinámica de escucha y ayuda mutuas, y ha repercutido en la forma de abordar los problemas y el trabajo en colaboración. Por último, se está llevando a cabo un proyecto piloto para fomentar una cultura de colaboración y acelerar la transformación de la Diputación Foral hacia una gobernanza colaborativa.

7.5. La evolución hacia una “arquitectura policéntrica”: de la gestión como apoyo a la metagobernanza

El modelo inicial diseñado para EE incluía dos espacios (de escucha y de experimentación), y un órgano -la Oficina de Proyectos- que conectaba ambos. La lógica relacional se concibió del siguiente modo: los espacios de escucha generarían ideas, de las que la Oficina de Proyectos seleccionaría varias para experimentarlas en el espacio de experimentación, con el fin de generar lecciones que pudieran incorporarse a las políticas. La Oficina de Proyectos estaba formada por representantes del ecosistema de actores (universidades, instituciones públicas, empresas, asociaciones, Diputación Foral), y debía ser el órgano encargado del seguimiento de EE, así como del análisis y la selección de propuestas. La Dirección de Estrategia de la Diputación Foral debía tener un papel de apoyo.

Sin embargo, la realidad demostró que la Oficina de Proyectos tal y como se concibió inicialmente no era viable. Las organizaciones participantes consideraban que no tenían los conocimientos, la capacidad o el tiempo suficientes para desempeñar la función decisoria asignada; pensaban que su papel debía ser consultivo y de asesoramiento, y esta es la función que desempeña actualmente la oficina. Lo que parecía una buena fórmula para estructurar el modelo en un diseño ideal basado en la teoría resultó no serlo en la práctica.

Además, la institucionalización de la gobernanza colaborativa en EE fue más compleja de lo que preveía el modelo inicial. Ha generado lo que Sonia Ospina, profesora de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Nueva York, denominó una “arquitectura policéntrica”, en su intervención en una conferencia organizada por *Etorkizuna Eraikiz* en diciembre de 2021. El modelo incluye una diversidad de espacios de colaboración, que generan sus propios ecosistemas colaborativos, y que interactúan en una lógica de relaciones diversas, influyendo en las políticas a través de diversos mecanismos.

En esta compleja situación, el equipo llevó a cabo una reflexión en 2021 y destacó la importancia de gestionar toda la iniciativa de forma sistemática e ir más allá en la gobernanza de la gobernanza, es decir, la *metagobernanza* (Sørensen y Torfing, 2009). Los procesos colectivos de reflexión y evaluación realizados en el plenario anual de EE en 2021 reforzaron esta idea, y surgieron cuestiones como la necesidad de trabajar con una visión sistémica y la importancia de articular las relaciones entre las distintas áreas. Tras un proceso de reflexión entre un equipo de responsables políticos e investigadores (incluidos los autores), en 2022 se decidió crear el grupo denominado Laboratorio de Gobernanza, cuya misión es reforzar

la visión sistémica y holística de EE y seguir ampliando las formas de trabajo sobre gobernanza colaborativa en toda la iniciativa (descritas con más detalle en el Capítulo 4).

7.6. ¿Estructuras dentro o fuera de la Diputación Foral? Un modelo híbrido que podría aumentar el potencial de innovación y cambio político

Uno de los debates a la hora de diseñar el modelo fue si EE debía gestionarse e integrarse en las estructuras de la Diputación Foral o si debía crearse una agencia específica para su gobernanza. Tras considerar las ventajas y los inconvenientes, se optó por la primera opción. Así, aunque se asignen recursos y se generen órganos y dinámicas especiales para su desarrollo, se decidió situar a EE dentro de las estructuras de la Diputación Foral, bajo la dirección de la Dirección de Estrategia.

En la práctica, sin embargo, se ha construido un modelo híbrido que puede aprovechar las ventajas de ambas opciones. EE se gestiona desde las estructuras de la Diputación Foral. Esto conlleva una serie de dificultades, como la menor capacidad para facilitar los procesos de colaboración e innovación, la confusión en el tipo de tareas de los gestores públicos y otro tipo de resistencias típicas de las estructuras jerárquicas y compartimentadas. Sin embargo, este enfoque facilita la vinculación entre el trabajo de los espacios deliberativos y el de los departamentos y órganos decisorios, aumentando así la posibilidad de transformación.

Al mismo tiempo, los centros de referencia de EE disponen de estructuras que desarrollan sus estrategias de forma semiautónoma. Algunos centros, como *Adinberri*, *Arantzazulab* y *Badalab*, están especialmente avanzados en el desarrollo de dinámicas de experimentación, lo que permite generar espacios de innovación alejados de la inercia institucional de las burocracias públicas. Si en cada lugar es necesario encontrar diseños institucionales que busquen su propio equilibrio entre diferentes criterios (Ansell y Torfing, 2021), en el caso de EE se ha construido una fórmula que permite equilibrar la capacidad de innovación con la capacidad de influencia en la elaboración de políticas con un modelo que hibrida estructuras internas y externas.

7.7. La ambición de establecer la gobernanza colaborativa como principio de gobernanza más allá de la Diputación Foral: *Udal Etorkizuna Eraikiz*

La perspectiva multinivel se integra especialmente en determinados espacios de deliberación y experimentación de EE, como el *Laboratorio de Desarrollo Territorial* y la estrategia *Elkar-Ekin Lanean*, en los que se establecen dinámicas de colaboración entre organismos públicos de diferentes escalas territoriales, adoptando una perspectiva de gobernanza multinivel. De hecho, algunos territorios, como

Gipuzkoa, se caracterizan por un fuerte marco de institucionalidad local, en el que varios organismos públicos desempeñan un importante papel en la construcción de respuestas colectivas a los retos territoriales.

Desde esta perspectiva, y siendo el objetivo de EE fomentar una nueva cultura política en Gipuzkoa, se consideró relevante desarrollar una línea de trabajo que promoviera la gobernanza colaborativa más allá de la Diputación Foral, es decir, a nivel local entre diferentes municipios. Para ello se puso en marcha el programa *Udal Etorkizuna Eraikiz*. Su objetivo es extender la cultura y las formas de gobernanza colaborativa a nivel local y generar una comunidad de cambio y aprendizaje con los ayuntamientos.

Aunque el programa está aún en sus inicios, puede tener un gran potencial para establecer la gobernanza colaborativa como principio de gobernanza pública en Gipuzkoa, así como para reforzar la colaboración interinstitucional entre la Diputación Foral y los municipios, ampliando aún más la perspectiva multinivel de EE.

8. Reflexiones finales

Desde su puesta en marcha en 2016, la institucionalización de EE ha supuesto una confluencia entre el diseño inicial y las decisiones que se han ido tomando en la práctica, como parte del proceso de aprendizaje que ha caracterizado la implantación y desarrollo de un modelo para fomentar la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa.

Más allá de los retos concretos que surgen de la práctica, como el fortalecimiento del liderazgo compartido, EE debe seguir afrontando el reto de experimentar para seguir extendiendo la democratización de la política.

El reparto del poder se ha convertido en un área fuerte de la institucionalización de la sociedad en las democracias avanzadas, pero aún no ha calado en el sistema de instituciones públicas. Se suele considerar que las democracias se consagran mediante la elección de representantes de la ciudadanía y su integración en las instituciones públicas, que luego desarrollan dinámicas que no afectan más al sistema democrático.

La gobernanza colaborativa supone cuestionar el sistema público actual, por lo que el desarrollo de una iniciativa como EE tropieza con ciertas resistencias. Constituye un proceso de deconstrucción del poder tradicional, que implica alejarse del sistema burocrático y diseñar nuevos espacios, por lo que representa una nueva forma de hacer política.

Por lo tanto, es razonable suponer que cuanto más avance la aplicación del modelo, más problemático y enmarañado será el camino. La gobernanza colaborativa es un desafío al poder clásico, y traerá consigo conflicto, ira, reflexión y complejidad. Sin embargo, si una sociedad aspira a reempoderar el sistema democrático para hacer frente a la crisis de la democracia liberal, es esencial crear nuevos espacios deliberativos y arraigar aún más la democracia a través de ellos. En esta

futura construcción, un modelo como el de EE debe fomentar la reflexividad y cuestionarse y desafiarse a sí mismo con preguntas como: ¿quién participa y quién debería participar? De este modo, este proceso de cuestionamiento se convierte en un motor para un avance constante de la gobernanza colaborativa.

9. Lecciones para los profesionales

- La flexibilidad es de vital importancia a la hora de coconstruir un modelo de práctica de gobernanza colaborativa. Es necesario rediseñarlo sobre la marcha para responder a los nuevos retos e incorporar las lecciones aprendidas durante su aplicación. En EE, esta flexibilidad ha permitido, entre otros cambios, incorporar una plataforma de colaboración para desarrollar estrategias territoriales (centros de referencia); transformar un ámbito de deliberación clave (el Think Tank) de espacio de escucha y generación de ideas en foro de investigación-acción, y reformular un órgano de decisión (la oficina de proyectos) como órgano consultivo.
- Es necesario introducir la lógica de la colaboración en el sector público y abordarla en toda la organización. Se requiere un esfuerzo especial para cambiar la cultura organizativa e implicar al personal político y técnico de todas las áreas para que trabajen juntos en colaboración.
- Impulsar un sistema de colaboración en el que se promuevan diferentes plataformas, arenas y proyectos requiere la creación de un buen sistema de “gobernanza de la gobernanza” (*metagobernanza*), para dotar al sistema de la capacidad de reflexionar y trabajar sobre los diseños institucionales y el liderazgo, no sólo de cada una de las plataformas y espacios, sino del sistema en su conjunto.
- Aunque los acuerdos de gobernanza colaborativa deben basarse en el contexto, una fórmula híbrida como la construida en EE, en la que las plataformas se articulan desde la estructura de las organizaciones públicas, al tiempo que se promueven plataformas y espacios autónomos que huyen de la lógica tradicional de la administración, puede ser una fórmula útil para generar innovación y tener un impacto real en las políticas.
- Es esencial cambiar la forma de relación entre la administración pública y el mundo académico, e implicar a las universidades en la gobernanza colaborativa, para que el conocimiento especializado pueda incluirse en la identificación de los retos territoriales y en la construcción de respuestas para abordarlos.
- Si la ambición es cambiar la cultura política de un territorio, orientándolo hacia la gobernanza colaborativa, es esencial adoptar una perspectiva territorial multinivel. Esto significa implicar a otros gobiernos e instituciones públicas del territorio en plataformas y proyectos de colaboración. Pero también implica considerar la promoción de la gobernanza colaborativa a diferentes escalas territoriales – en el caso de EE, a nivel local y en los municipios.

