

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 6

Comunicar para una gobernanza colaborativa

ION MUÑOA ERRASTI, Universidad de Deusto, San Sebastián, España

1. Introducción

Dado que este capítulo se centra en el papel que juega la comunicación en el desarrollo de *Etorkizuna Eraikiz*, se podría comenzar diciendo que desde 2016 se han puesto en marcha más de 275 acciones, lo que supone más de 275 oportunidades de comunicación por parte del Gobierno Foral de Gipuzkoa. Algunas de las preguntas que podríamos analizar son las siguientes: ¿Cómo se han aprovechado estas oportunidades? ¿Cómo se ha gestionado cada uno de los objetos comunicables? ¿Cómo se han utilizado los diferentes canales? ¿Cuáles han sido las principales acciones? ¿A qué público se ha llegado? ¿Cuáles han sido los principales mensajes? ¿Cómo se ha abordado la marca *Etorkizuna Eraikiz*? ¿Cómo se ha construido la narrativa? ¿Qué ha aprendido la organización? ¿En qué medida y de qué manera ha cambiado la forma de comunicar de la institución? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos que ha habido que superar?

Sin duda, son muchas las preguntas que pueden plantearse y muchos los puntos de vista desde los que pueden responderse en cualquier análisis del caso de *Etorkizuna Eraikiz* desde la perspectiva de la comunicación. Sin embargo, por encima de todas las demás preocupaciones hay una pregunta central que creo que debe guiar nuestra reflexión en este capítulo: ¿Qué aporta la comunicación a la gobernanza colaborativa en *Etorkizuna Eraikiz*?

Para responder a esta pregunta central, este capítulo describe en primer lugar cómo se concibe la comunicación en el modelo de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz*. Partiendo de este marco conceptual, analizo a continuación el enfoque práctico específico adoptado en tres ámbitos de la comunicación: las relaciones institucionales, las relaciones con los medios de comunicación y la comunicación digital. En cada una de estas áreas, describo lo que se hizo y cómo se abordaron los problemas que surgieron. Por último, a modo de conclusión, ofrezco algunas reflexiones finales, con vistas a extraer lecciones del caso *Etorkizuna Eraikiz* en lo que respecta al papel desempeñado por la comunicación en la gobernanza colaborativa.

2. Los principales pilares de la visión de la comunicación en *Etorkizuna Eraikiz*

Esta sección tratará de exponer los principios en los que se basa la concepción de la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*. El propósito es proporcionar cierto contexto para su desarrollo práctico, tal y como se describe en la tercera sección. Esta concepción ha sido analizada formalmente para este capítulo y se basa en: la revisión de la bibliografía básica; la formación en sociología y comunicación de varias de las personas implicadas en el diseño y desarrollo del programa; la interacción del Gobierno Foral con profesionales y agencias especializadas en comunicación, relaciones públicas y publicidad; y las conversaciones y reflexiones conjuntas entre responsables políticos, funcionarios y profesionales de la comunicación en diversos talleres y procesos de reflexión realizados a lo largo de estos años.

Hay una frase que refleja claramente cómo ven la comunicación en el modelo de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz* quienes trabajan en él: “La gobernanza colaborativa no se comunica; la gobernanza colaborativa es *en sí misma* comunicación”. Esto significa aceptar que la comunicación es un elemento intrínseco del propio modelo y alejarse de la idea de la comunicación como una función para contar, escenificar, relatar o “vender” lo que hace el Gobierno Foral a través de *Etorkizuna Eraikiz*. En otras palabras, la comunicación no viene después de la gobernanza colaborativa. Más bien, es parte integrante de todos los espacios y procesos del modelo de gobernanza colaborativa que *Etorkizuna Eraikiz* adopta.

Creo que esta visión de la comunicación evita un enfoque que algunos han calificado de “marketiniano”, centrándose en cambio en la dimensión relacional e integral de la comunicación. La comunicación en *Etorkizuna Eraikiz* se concibe como una interacción social con la que construir confianza. Con este objetivo en mente, no consideramos que baste con mejorar los procesos y las técnicas de intermediación. Más bien, la interacción de la comunicación debe situarse en el centro de cualquier acción política, transformando la gobernanza de las formas que se describen en los siguientes subapartados.

2.1. La comunicación es relación e interacción social

A la hora de categorizar la comunicación de EE, puede resultar útil recurrir a la distinción realizada por Martín Algarra (2010), quien afirmó que todas las posibles definiciones de comunicación pueden agruparse en dos grandes perspectivas: la perspectiva relacional y la perspectiva simbólica. Hay que aclarar que la “perspectiva relacional de la comunicación”, tal y como la entiende este autor, difiere de la “comunicación relacional”, que se refiere a la gestión de la comunicación organizativa y tiene que ver con la relación con los diferentes grupos de interés. Para Martín Algarra, la perspectiva relacional es más amplia, en el sentido de que considera que la comunicación existe siempre que hay contacto o cualquier otra forma

de relación. Es decir, por ejemplo, la comunicación existe siempre que dos objetos o dos animales se relacionan. En el enfoque simbólico, en cambio, la comunicación se limita a las relaciones en las que se transmite algún contenido cognitivo. De las dos, la comunicación política pertenece más propiamente a la perspectiva simbólica, ya que considera la comunicación como una acción cuya finalidad es significar algo.

Martín Algarra (2010) explora esta conceptualización utilizando las teorías de Schütz sobre el conocimiento de la realidad, y sostiene que al comunicar “se comparten contenidos conscientes: conocimientos, sentimientos, etc.” (p. 39), y lo que se comparte con alguien no se pierde. En este sentido, la comunicación es una “realidad social”. Para compartir con alguien tiene que haber alguien. Y a su vez, para poder compartir, hay que ser capaz de “transformar el mundo en conocimiento significativo” (p. 39) mediante la capacidad de producir símbolos. A partir de la amplia revisión que Martín Algarra (2010) hace de las diferentes teorías de la comunicación, se puede concluir que la comunicación es un proceso de interacción social, en el que intervienen al menos dos sujetos (uno que manifiesta y otro que interpreta) que comparten conocimientos sobre la realidad con una intencionalidad.

La idea de “interacción social” es una característica clave a tener en cuenta para comprender la perspectiva más amplia de la forma de comunicación política que mejor se adapta a EE. Como explica Martín Algarra, las diferentes escuelas y teorías sociológicas, desde los constructivistas (interaccionismo o fenomenología) hasta los estructuralistas, ven la comunicación como el elemento que posibilita la acción y la interacción social. Existen diferencias a la hora de explicar esta interacción, pero todas las interpretaciones reconocen la importancia de la comunicación (y su dimensión social) en cualquier sociedad. Es esta idea de interacción social la que constituye el núcleo de la concepción de la comunicación de EE, y que va más allá de la simple transmisión de mensajes o de la intermediación.

2.2. La comunicación institucional para generar confianza

Una segunda característica de la comunicación de EE es que fue diseñada para expresar un modelo de gobernanza colaborativa que fomenta la confianza. La confianza como uno de los objetivos de la comunicación ha sido objeto recurrente de estudio. Según Gutiérrez García (2013), “una de las variables fundamentales en el cultivo de la confianza es la relación comunicativa con los públicos; de ahí que la comunicación efectiva sea fundamental” (p. 13). No obstante, es importante tener en cuenta que en los procesos tanto de comunicación como de fomento de la confianza pueden intervenir muchas variables diferentes. Gutiérrez García (2013) señala que “restaurar la crisis de credibilidad y confianza depende de múltiples factores, entre los cuales la comunicación puede jugar un papel relevante, si bien no esencial si antes no se han corregido otros problemas” (p. 52). En otras palabras, la confianza es multicausal. En este sentido, Gaber (2009) sostiene que en las so-

ciedades democráticas complejas, el incremento de la comunicación pública y la posibilidad de acceder a más información no siempre parece redundar en mayores niveles de confianza.

La confianza facilita la acción colectiva entre las personas y entre las instituciones al promover la cooperación y la construcción de normas y valores comunes. Luhmann (1988), Putman (2000) o Giddens (1990) entre otros, subrayan la importancia de este valor intangible en el buen funcionamiento de cualquier sistema social. La confianza es un elemento esencial e intrínseco de los procesos de comunicación, e imprescindible en cualquier sociedad democrática. Tal y como afirma Gutiérrez García (2013): “la confianza es un intangible de gran valor en un sistema democrático y social, porque alimenta la legitimidad social de las instituciones y facilita que los ciudadanos tomen sus decisiones sin el costoso trabajo de comprobar la fiabilidad de quien es depositaria de ella, máxime en sociedades complejas” (p. 51).

Precisamente en las sociedades complejas de sistemas democráticos, las visiones y las definiciones sobre la comunicación política han ido evolucionando desde una perspectiva de entender la comunicación como un añadido de la política a situarse en el centro de la propia política. Los primeros autores en tratar el tema como Fagen (1966), Blake y Haroltsen (1975) o Meadow (1980) entendían la comunicación política como todas aquellas acciones que pueden influir en el sistema político ahora o en el futuro. Predominaba la visión de dos mundos separados, el comunicativo y el político, que se influyen mutuamente.

Estudiosos posteriores como Wolton (1992), Shudson (1997) o Canel (1999), destacan las interrelaciones y las interacciones que se dan entre todos los agentes que influyen en el sistema político y en las decisiones públicas, como constitutivas de los procesos de comunicación política. Por tanto, esta visión entiende que la comunicación política engloba todas las acciones y actores comunicativos que intervienen de alguna forma en el espacio público, y así en el sistema político. Canel (1999) distingue por lo menos tres funciones principales que cumple la comunicación política: aportar la información y la comunicación necesaria para cualquier toma de decisión; legitimar los procesos de toma de decisión y ejecución; y posibilitar el debate necesario para la organización colectiva de las sociedades. Según esta visión, la comunicación política se sitúa como pilar fundamental de todos los ejes de acción de la política.

La comunicación institucional es uno de los principales ámbitos del amplio campo de la comunicación política. Todas las instituciones públicas de los sistemas democráticos, independientemente de sus competencias, ámbito geográfico o tamaño, tienen necesidades comunicativas con características comunes en su relación con los ciudadanos y otras organizaciones. La disciplina de la comunicación institucional es la que abarca todos esos procesos de comunicación, que además de cubrir con las necesidades prácticas derivadas de las funciones diarias, tienen la necesidad central de responder a la propia existencia de la institución. Según Canel (2010), la identidad de la institución no se construye solamente a

través de la ley, sino que tiene que ver también con otras cuestiones: la forma en la que la institución se autodefine, la forma de mostrar los objetivos, la forma de justificar sus acciones, la capacidad de hacer partícipes a otros en las propias acciones, etc. Desde ese punto de vista, la comunicación institucional entronca con la dimensión estratégica de la propia organización. La comunicación debe ser acorde al proyecto y a la identidad de la institución y no puede limitarse a informar sobre lo que realiza, ya que es elemento constitutivo de la propia existencia de la institución. Por ello, las estrategias y la planificación de la comunicación tienen que estar en el centro de la institución, para que sea creíble y coherente.

En ese mismo sentido, Canel y Sanders (2013) identifican en el trabajo de Botan y Taylor (2004), que la forma de entender la comunicación institucional ha evolucionado desde una “perspectiva funcional hacia una perspectiva cocreativa. Mientras que la primera ve el público y la comunicación como una herramienta o medio para lograr los fines organizacionales, la segunda considera al público como cocreador del significado y la comunicación de la organización” (p. 35). Esa perspectiva cocreativa entronca de lleno con la concepción relacional de la comunicación organizacional en general y la institucional, en particular (Canel y Sanders, 2013; Gutiérrez García, 2013).

En el caso de la comunicación institucional, teniendo en cuenta la tendencia de entender y ejercer la comunicación institucional de forma estratégica e integral en la relación multinivel con su entorno, se hace necesario el diálogo. Para que haya verdadera relación comunicativa, se debe considerar al público, al ciudadano, como interlocutor y no como un destinatario pasivo de la comunicación.

A la hora de desarrollar el concepto de comunicación utilizado para impulsar la iniciativa *Etorkizuna Eraikiz*, tuvimos en cuenta las tendencias imperantes en la comunicación institucional, y más concretamente el desarrollo de su dimensión estratégica, la vocación de responder a las necesidades actuales de las sociedades complejas y el objetivo de generar confianza.

Sin embargo, ¿cómo y de qué forma se ha manifestado esta visión de la comunicación en *Etorkizuna Eraikiz*? ¿Cómo se ha aplicado realmente el enfoque teórico de la interacción social? ¿Cumple realmente la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz* las directrices sobre la generación de confianza? Examinaré esta cuestión en las secciones siguientes.

3. La gestión de la comunicación en *Etorkizuna Eraikiz*: del enfoque conceptual a la realidad cotidiana

Los rasgos que caracterizan el enfoque de *Etorkizuna Eraikiz* son la comunicación integral, relacional y basada en la confianza. Sin embargo, poner en práctica este concepto conlleva retos, ya que requiere cambiar los procesos de trabajo, superar las inercias existentes y lograr un consenso sobre los objetivos. Esto quedó claro con los diferentes actores que participaron en *Etorkizuna Eraikiz*: responsables

políticos, personal técnico (funcionarios) del Gobierno Foral de Gipuzkoa, dirigentes políticos, responsables de comunicación, stakeholders y medios de comunicación.

En general, la experiencia ha demostrado que los cambios no pueden aplicarse de la noche a la mañana ni en su totalidad. En el caso de *Etorkizuna Eraikiz* se ha producido un proceso evolutivo a lo largo de los últimos cinco años (2017-2022). Este ha estado condicionado en cierta medida por el momento de la propia iniciativa (se puso en marcha en vísperas de unas elecciones); por el contexto político, económico y social de Gipuzkoa; y por el cambio cultural experimentado por los diferentes agentes implicados. En términos generales, por ejemplo, el enfoque de la comunicación no fue el mismo en el momento del lanzamiento de EE, cuando había que presentar el programa y darle visibilidad, que en los últimos años, cuando las pruebas materiales reales de los espacios, procesos y proyectos de la iniciativa ya están en marcha. Este proceso de evolución ha puesto de manifiesto la existencia de palancas dinámicas, y también de tensiones, contradicciones y brechas entre la conceptualización y el desarrollo práctico.

A continuación analizaré lo que se ha hecho hasta ahora, centrándome en tres ámbitos de la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*: las relaciones institucionales, las relaciones con los medios de comunicación y la comunicación digital. Abordo estas áreas en particular porque han demostrado ser especialmente significativas en el desarrollo de *Etorkizuna Eraikiz*. De hecho, estas fueron las áreas identificadas en el organigrama cuando se reorganizó el área de comunicación al inicio de la legislatura 2019. En el anterior mandato (2014-2019) la comunicación de la Diputación Foral se concentraba en un único departamento, que respondía directamente del gabinete de comunicación de la Oficina del Diputado General. En el mandato actual (2019-2023), se ha reorganizado: existe un departamento de comunicación con tres subáreas (relaciones institucionales, comunicación digital y comunicación con los medios), cada una con su propio responsable. La comunicación de *Etorkizuna Eraikiz* se ha basado en esta distribución de áreas y tareas.

A continuación se ofrece una breve descripción de lo que se ha hecho en cada una de estas áreas, haciendo especial hincapié en la brecha existente entre el concepto y la práctica y en los retos que, en mi opinión, quedan por delante.

3.1. Las relaciones institucionales

Dado que la colaboración con la sociedad civil es, por definición, la piedra angular del modelo de *Etorkizuna Eraikiz*, las relaciones con otras instituciones y organizaciones de la sociedad constituyen el eje central del modelo de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz* y, por tanto, de su comunicación.

Aquí es importante señalar que la Diputación Foral tiene básicamente dos tipos de relaciones con las organizaciones en el marco de *Etorkizuna Eraikiz*:

1. Relaciones institucionales formales: es decir, acciones encaminadas a establecer, mantener y fortalecer las relaciones de la Diputación Foral con otros

agentes de la provincia. Incluyen visitas oficiales, convenios de colaboración, actos públicos, presentaciones, etc. Son “formales” en el sentido de que tienen una cierta estructura y formalización.

2. Relaciones institucionales informales derivadas de las diferentes iniciativas que conforman *Etorkizuna Eraikiz* (espacios, proyectos, procesos). Estas relaciones dan lugar a una interacción continua, ya que existen múltiples espacios de encuentro, debate, reflexión compartida y diálogo, tal y como se describe en el primer capítulo de este libro.

Se podría decir que las acciones y la puesta en escena de las relaciones formales siguen una línea más clásica, ya que se basan en una lógica de representación institucional que se ha desarrollado a lo largo de varias décadas. Sin embargo, *Etorkizuna Eraikiz* ha permitido introducir nuevos contenidos en algunas relaciones existentes al incorporar nuevos proyectos y formas de colaboración y establecer nuevas relaciones con otros agentes. Un ejemplo puede verse en el caso de las relaciones con el mundo empresarial. Al poner en marcha nuevos proyectos de colaboración para el futuro, EE modifica la relación institucional existente, creando formas más compartidas de ver la realidad de la provincia, y permite incluir nuevos agentes económicos que comienzan a relacionarse exclusivamente a través de los contenidos. Siguiendo la filosofía de *Etorkizuna Eraikiz*, incluso en las relaciones más formales se ha buscado reforzar la confianza y dotar a las colaboraciones y actos públicos de contenidos acordes con el modelo.

Es el segundo tipo de relaciones, las informales, las que podría decirse que son las más innovadoras. Aquí han surgido nuevas oportunidades de relación e interacción entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y agentes muy diversos, como otras instituciones públicas, organizaciones sociales, empresas, universidades, agencias de desarrollo, etc. Estas relaciones se han instituido y desarrollado a muy distintos niveles: en privado y en público, en relaciones informales vinculadas a proyectos o espacios como el Think Tank, presenciales y online, a nivel de representación institucional y a nivel de representación personal, etc.

Estas relaciones institucionales se han comunicado a través de diversas acciones: presentaciones iniciales (a lo largo de 2017) de *Etorkizuna Eraikiz* a las universidades, a los principales agentes económicos y sociales de la provincia, a las agencias locales (comarca) y a funcionarios de la Diputación Foral; conversaciones con agentes económicos, sociales, culturales, etc. de la provincia para ampliar el alineamiento en los temas estratégicos de la agenda de EE; reuniones con expertos internacionales; reuniones con impulsores de los proyectos piloto; presentaciones de proyectos experimentales; firma de convenios de colaboración con universidades, agencias de desarrollo, etc.; *Etorkizuna Eraikids* (iniciativa desarrollada en colaboración con las escuelas para debatir sobre el futuro con los escolares); conferencias y cursos de verano; actos con motivo de la puesta en marcha de cada uno de los centros de referencia; seminarios web y seminarios temáticos sobre la nueva agenda política de la EE; reuniones del “panel políti-

co” en las que participan los diferentes partidos políticos; la reunión plenaria de *Etorkizuna Eraikiz*, que (como se ha comentado en capítulos anteriores) combina entidades del sector público y privado; el foro, un espacio de reflexión liderado por la Universidad Pública de Euskadi, en el que los ciudadanos tienen la oportunidad de debatir sobre diferentes temas a través del diálogo intergeneracional, etc. En definitiva, los diferentes espacios y procesos de *Etorkizuna Eraikiz* ofrecen un sinfín de oportunidades para las relaciones entre los agentes. En el ecosistema de relaciones institucionales y organizativas así creado, la Diputación Foral ha sido la organización central, pero no la única (ni tampoco ha sido siempre esencial). De este modo, la interacción surgida de *Etorkizuna Eraikiz* no sólo ha fortalecido cualitativa y cuantitativamente las relaciones institucionales de la Diputación Foral, sino que también ha fomentado las relaciones entre los distintos agentes que participan en las diferentes iniciativas.

Sin embargo, aunque ciertamente las relaciones se han enriquecido, todavía no hemos alcanzado el punto del modelo que nos hubiera gustado en lo que se refiere a las relaciones institucionales. Se han identificado varios retos:

- Muchos actos institucionales siguen siendo vistos por los diferentes actores económicos, sociales y culturales como meros trámites, elementos de protocolo, a los que tienen que asistir simplemente en aras de la representación institucional. Dada la cultura de relaciones institucionales que se ha desarrollado a lo largo de los años (y de las décadas), algunos de los participantes y agentes implicados (sobre todo los que llevan tiempo en el sector) tienen dificultades para aceptar la filosofía que subyace en los actos organizados en el contexto de *Etorkizuna Eraikiz*. Algunos grupos y ciudadanos han tendido a considerar dichos actos como actos de marketing político. En otras palabras, hay indicios de cierto escepticismo entre el público destinatario de tales actos en cuanto a su autenticidad. Por lo tanto, tenemos que seguir trabajando para crear las condiciones adecuadas en los eventos, actos y reuniones organizados para fortalecer las relaciones de colaboración y ganar credibilidad y confianza.
- Los formatos actuales aún no permiten que la gente contribuya y participe tanto como requiere el modelo de comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*. Por lo tanto, tenemos que hacer un esfuerzo para encontrar los formatos que mejor faciliten esta participación.
- No todos los que participan en las diferentes iniciativas, y por tanto en el sistema de relaciones, se sienten parte de *Etorkizuna Eraikiz* en su conjunto. Uno de los retos evidentes es fomentar el sentimiento de pertenencia al proyecto.
- Es difícil atraer a los ciudadanos de a pie (es decir, a los que no pertenecen a las organizaciones con las que trabaja EE) a los distintos actos que se organizan. El reto, por tanto, consiste en crear espacios atractivos para los ciudadanos de a pie, haciendo especial hincapié en escucharlos (para conocer sus intereses y preocupaciones) y apostando por formatos y formas innovadoras de acercarse al público.

3.2. Relaciones con los medios de comunicación

La comunicación de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha tendido a priorizar las relaciones con los medios de comunicación, en detrimento de otras tareas de comunicación. Los medios de comunicación están en el epicentro de la estrategia de comunicación. Simplificando mucho, se podría decir que la forma más común de ver la comunicación política entre las personas que han trabajado en ella se ha basado en la idea de que: “todo lo que funciona bien en los medios de comunicación ha sido un éxito de comunicación”. Esto ha llevado al desarrollo de ciertas iniciativas, formas de inercias y maneras de hacer las cosas que, según nuestras reflexiones internas, no están del todo en consonancia con el concepto de comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*.

También es importante tener en cuenta que Gipuzkoa cuenta con un ecosistema mediático relativamente pequeño, en el que todo el mundo se conoce. Esto afecta aún más a las relaciones de la Diputación Foral con los medios de comunicación.

Etorkizuna Eraikiz sí necesita cobertura mediática, por dos razones (entre otras): en primer lugar, para legitimar la iniciativa entre sus stakeholders, entre los que hay un cierto número para las que la visibilidad mediática de EE es importante; y en segundo lugar, para promover el conocimiento entre los ciudadanos. Así pues, los medios de comunicación han estado en el centro de la estrategia de comunicación de *Etorkizuna Eraikiz* desde el principio y el personal ha sido consciente de la necesidad de cobertura.

Al principio, trabajamos con una agencia de publicidad en la estrategia de comunicación. Celebramos conferencias de prensa, concedimos entrevistas y planificamos campañas de comunicación. Sin embargo, este enfoque resultó difícil. La mayoría de los periodistas veían a *Etorkizuna Eraikiz* como parte de una nueva estrategia de marketing político, porque estas actividades de comunicación no les proporcionaban la cantidad y el tipo de información que deseaban. Era casi imposible hablar de gobernanza colaborativa con periodistas que cubrían seis ruedas de prensa al día y mantener su atención. Querían detalles, hechos tangibles, fechas, millones de euros, etc. Era muy difícil dar con un gancho noticiable. Así que, entre 2018 y 2019 (durante la segunda mitad de la legislatura), decidimos poner en marcha una forma de comunicación más genérica, evocando el futuro e intentando vincular la Diputación Foral a temas que pudieran ser de interés general, como el envejecimiento de la población y los cuidados, el futuro del trabajo, el cambio climático y la transición ecológica, la digitalización, etc.

Según una reflexión de las personas implicadas en *Etorkizuna Eraikiz*, estas dificultades iniciales se superaron cuando los centros de referencia empezaron a gestarse, a partir de 2019. Ofrecían la posibilidad de pasar de la idea a la realidad, de dar cierta sustancia material al proyecto. A juzgar por las conversaciones con los periodistas y la cobertura recibida en los medios de comunicación, fue a partir de ese momento cuando el proyecto empezó a ganar credibilidad: los cimientos que

sustentaban los centros de referencia empezaron a funcionar; los responsables de estos centros ocuparon espacio en los medios de comunicación y estos se mostraron más receptivos. Pidieron más información sobre *Etorkizuna Eraikiz*, empezaron a acudir a más convocatorias de prensa y dieron más cobertura a los temas y a los responsables de este proyecto gubernamental.

Al mismo tiempo, la mayor parte de la capacidad de comunicación de la Diputación Foral se centró en *Etorkizuna Eraikiz*, es decir, se dio prioridad a EE como su estrategia central de comunicación y posicionamiento público y social. Se lanzaron varias campañas publicitarias, con una inversión considerable en los medios de comunicación. Todo ello aumentó la visibilidad de *Etorkizuna Eraikiz*, aunque tendió a asociarse sobre todo con una idea general de futuro y menos con la gobernanza colaborativa.

Las elecciones de mayo de 2019 fueron un hito importante. Dada la contienda electoral, existía presión para proporcionar suficiente visibilidad. Al mismo tiempo, sin embargo, hubo quien creyó que una visibilidad excesiva podría fomentar entre el público la sospecha de que *Etorkizuna Eraikiz* tenía intereses electorales.

Con el inicio de la nueva legislatura (julio de 2019), y con la tensión de las elecciones fuera de juego, los encargados de dirigir la estrategia de la Diputación decidieron que había llegado el momento de consolidar y hacer avanzar la iniciativa, un proceso al que se refirieron como “cualificar” a *Etorkizuna Eraikiz*. Consideraron que con las campañas publicitarias y los actos institucionales se había logrado el objetivo de extender la marca, es decir, de dar visibilidad al proyecto (así lo reflejaba el *Sociómetro* (encuestas periódicas a la población), que mostraba un aumento de diez puntos en el reconocimiento sugerido entre octubre de 2018 y octubre de 2019). Por tanto, consideraron que había llegado el momento de ganar credibilidad. La idea era abandonar cualquier acción comunicativa que el público pudiera asociar negativamente con el “marketing” y centrarse en difundir lo que realmente se estaba haciendo en *Etorkizuna Eraikiz* en los medios de comunicación y entre el público. Ya se habían conseguido importantes logros tangibles y materiales: grupos de reflexión, centros de referencia, convocatorias de proyectos piloto, subvenciones para proyectos de innovación social de base ciudadana, una red de consejos municipales para extender el modelo, etc. Se podía entonces dar un cambio de rumbo que permitiera ganar en seriedad y credibilidad no sólo ante los stakeholders, sino también ante la gente de los medios de comunicación. Los que trabajamos en este tema sentimos que había signos de cambio en los medios de comunicación. Empezaban a ver que se les informaba semanalmente de los avances de los diferentes proyectos, se les proporcionaban las nuevas políticas y logros, y se les daba acceso a ver los logros reales conseguidos, por ejemplo, mediante visitas a los centros de referencia. En resumen, podían ver que se trataba de elementos reales y tangibles.

Como se ha comentado aquí, se ha producido una evolución en la relación con los medios de comunicación que consideramos positiva, en la medida en que *Etorkizuna Eraikiz* ha ido creciendo y logrando avances tangibles en ámbitos que

inicialmente habían sido sólo promesas que sonaban más a marketing político autopromocional. No obstante, siguen existiendo algunas preocupaciones con respecto a nuestra comunicación con los medios.

- Nuestra inversión en la producción de contenidos ha sido desproporcionada en relación con la cobertura mediática realmente lograda. Esto plantea un doble reto: por un lado, tenemos que ser más selectivos con los contenidos que se difunden y, por otro, centrarnos en temas que tengan un mayor atractivo informativo.
- El modelo de gobernanza colaborativa *per se*, y la mayoría de los contenidos, procesos y realidades complejas que promueve *Etorkizuna Eraikiz*, no son del todo atractivos para los medios de comunicación. Queda por ver si, con el tiempo y un cambio en la cultura, a medida que estos enfoques maduren y se desarrollen, se les dará gradualmente una mayor cobertura en los medios de comunicación.
- Los medios de comunicación exigen realidades tangibles y, la mayoría de las veces, la innovación pública y política que se asocia a la gobernanza colaborativa se basa en intangibles más que en tangibles. Este reto plantea al menos dos cuestiones: ¿Cómo podemos hacer que lo intangible sea visible y fácil de entender? ¿Y cómo podemos concienciar a los responsables de los medios de comunicación de la importancia social, política, económica y cultural de dar cabida a este tipo de contenidos?
- El principal sujeto de comunicación de *Etorkizuna Eraikiz* cuando se trata de los medios de comunicación es la institución pública, encarnada en sus principales responsables políticos. Esto matiza y limita tanto el alcance como el impacto de lo que se informa. El reto es dar mayor protagonismo a los grupos de interés sin desvirtuar la identidad de EE y manteniendo la relación narrativa con la Diputación Foral de Gipuzkoa.

3.3. Comunicación digital

La estrategia digital también ha tratado de mejorar la calidad de la comunicación entre los ciudadanos y la institución. Por un lado, las redes sociales ofrecen un abanico de interesantes posibilidades para la comunicación y el diálogo de una iniciativa basada en la gobernanza colaborativa. Por otro, la propia iniciativa, *Etorkizuna Eraikiz*, ofrece nuevas opciones de contenido, branding e interacción que pueden ir más allá de los límites encontrados en la comunicación digital de la Diputación Foral, que por su naturaleza tiende a generar contenidos muy institucionales, con escaso atractivo para el usuario medio online. Por ello, hemos intentado aprovechar esta oportunidad para dar algunos saltos cualitativos en el ámbito de la comunicación digital.

Nuestro objetivo es que la comunicación digital de *Etorkizuna Eraikiz* funcione en ambas direcciones. Por un lado, queremos informar a la gente sobre la iniciativa y los proyectos que se desarrollan a partir de ella. Por otro, los canales digitales

ofrecen más posibilidades de obtener una respuesta directa e inmediata de la sociedad en general. De acuerdo con la filosofía de *Etorkizuna Eraikiz*, queremos que toda la sociedad guipuzcoana en línea se convierta en parte interesada digital de la iniciativa. Sin embargo, dada la complejidad del proyecto, la distancia necesaria para que los ciudadanos conecten con una iniciativa gubernamental y la dificultad de garantizar una comunicación realmente bidireccional entre la institución y la sociedad, por el momento sólo podemos entablar una comunicación digital con determinados públicos específicos.

El público objetivo puede dividirse en dos niveles. Por un lado, está el ecosistema *Etorkizuna Eraikiz*, es decir, las organizaciones relacionadas con las políticas públicas, un público cualificado que está familiarizado con el proyecto. Este público muestra más conocimiento e interés por la iniciativa, ya que, de un modo u otro, han participado en ella. También son más activos y participativos, y gracias a ellos se consigue un mayor alcance e impacto en las comunicaciones digitales, ya que luego difunden los contenidos de EE en sus propias redes. Por otro lado, está la sociedad en general, que constituye un público menos informado y que muestra menos interés por *Etorkizuna Eraikiz*. Con este público, nuestra comunicación acaba siendo más unidireccional; los usuarios no participan mucho y no muestran interés por estar informados.

Estos son algunos de los rasgos que definen la comunicación digital de *Etorkizuna Eraikiz*:

- La página web institucional informa sobre las características generales de la iniciativa y ofrece las últimas noticias, al tiempo que da acceso a los diferentes espacios de participación e interacción de los usuarios.
- Tenemos presencia en Twitter, Facebook, Instagram y LinkedIn. Todos los canales se actualizan con regularidad y están activos.
- Estos canales se tratan de forma diferente en función de las necesidades de cada segmento y de las oportunidades que ofrece cada uno.

En general, se ha reforzado la comunicación en todos estos canales, pero con estrategias diferenciadas. Hemos intensificado la actualización de la información; el contenido se ha adaptado para fomentar la participación de los usuarios, y la iniciativa se ha “humanizado” (con caras) para hacer más accesible *Etorkizuna Eraikiz*. Intentamos utilizar cada canal para crear un vínculo y aportar legitimidad a la iniciativa entre los diferentes segmentos de una forma más directa y eficaz. Cada medio se utiliza para recibir aportaciones de los usuarios e interactuar con ellos de forma instantánea, individual y personalizada. Por ejemplo, se plantean preguntas, datos, ejemplos, etc. que, además de ofrecer información sobre temas relacionados con la EE, sirven de “excusa” para una interacción más “natural” entre los distintos usuarios. En la misma línea, nos alejamos de puestas en escena de tipo más institucional que suscitarían un mayor rechazo en línea y, en su lugar, tratamos de encontrar imágenes que enganchen mejor con los gustos de los públicos digitales a los que nos dirigimos.

Es evidente que los medios digitales ofrecen un gran potencial para acercar *Etorkizuna Eraikiz* a los ciudadanos y establecer con ellos una relación más cercana, humana y directa, a través del diálogo digital. Por ello, la gobernanza colaborativa también puede construirse y desarrollarse en el ámbito digital. La estrategia de comunicación digital se ha diseñado teniendo esto en cuenta, pero aún quedan algunos retos por abordar:

- Aún no se han establecido las condiciones necesarias para desarrollar una gobernanza colaborativa en el espacio digital. Es necesario crear una comunidad digital más sólida y estable que permita más interacciones y posibilidades de diálogo de mayor calidad.
- Nos preocupa cómo podemos ampliar y mejorar la interacción entre la Diputación Foral y los ciudadanos en el entorno digital a través de *Etorkizuna Eraikiz*. Hemos probado y experimentado con nuevos métodos y canales, pero aún existen límites y la realidad está todavía muy lejos de lo que nos gustaría.
- No hemos tenido éxito del todo a la hora de generar o adaptar el contenido de las redes para que resulten atractivas al público en general. Por ejemplo, el Think Tank -que es un espacio central dentro de EE- genera algunos documentos y reflexiones muy importantes y profundos sobre el futuro de las políticas públicas en el territorio; sin embargo, por su propia naturaleza es extremadamente difícil convertir estos contenidos en objeto de intermediación con las audiencias digitales. El reto consiste en “traducir” este tipo de contenidos en contenidos en línea fácilmente “consumibles”.
- Aún quedan muchas barreras culturales y políticas por superar antes de que los usuarios guipuzcoanos puedan interactuar con normalidad con una institución pública como la Diputación Foral.

4. Algunas conclusiones sobre la comunicación y *Etorkizuna Eraikiz*

Una vez explicada la concepción de la comunicación en el modelo *Etorkizuna Eraikiz* y analizada la práctica real desde diferentes enfoques y ámbitos de la comunicación, me gustaría ahora exponer una serie de conclusiones para su consideración.

En primer lugar, es importante señalar que en el modelo de *Etorkizuna Eraikiz*, la comunicación se concibe desde y para la gobernanza colaborativa. La experiencia ha demostrado que la comunicación es parte integrante del modelo y que puede utilizarse para buscar y reforzar las interacciones, lo que significa poner en práctica un enfoque relacional de la comunicación. Sin embargo, esta forma de enfocar la comunicación tiene que coexistir con las necesidades y funciones intrínsecas de la comunicación institucional, lo que a veces puede generar ciertas tensiones, así como desarrollar prácticas contrarias al modelo. En este sentido, la experiencia ha demostrado que es útil plantearse un desarrollo progresivo del enfoque relacional,

sin alterar el equilibrio en las formas de comunicación que permiten la legitimación cotidiana de la institución.

En segundo lugar, es evidente que siguen existiendo importantes brechas entre el concepto y la práctica real en las tres dimensiones analizadas (relaciones institucionales, relaciones con los medios de comunicación y medios digitales). Aunque se han producido avances significativos en los tres ámbitos y la realidad de la comunicación está ahora más cerca del ideal que cuando se lanzó inicialmente *Etorkizuna Eraikiz*, aún está lejos de alcanzar su objetivo final.

En tercer lugar, examinando más de cerca esta evolución, observamos que el impulso de *Etorkizuna Eraikiz* ha provocado cambios en los diferentes niveles y procesos de la comunicación: en muchas de las acciones, en la forma de diseñar los eventos, en algunos aspectos de la forma de trabajar de los responsables de comunicación y en los procesos de comunicación. Sobre todo, se ha producido una transformación (aunque no total) en la forma de ver y ejercer la comunicación desde la Diputación Foral de Gipuzkoa. *Etorkizuna Eraikiz* ha constituido, por tanto, un gran proceso de aprendizaje colectivo en materia de comunicación para el conjunto de la organización.

En cuarto lugar, podemos identificar una serie de logros de *Etorkizuna Eraikiz* en el ámbito de la comunicación.

- Se han abierto nuevos espacios y oportunidades para la colaboración y, por extensión, para la interacción y el diálogo. En muchos casos se han establecido las condiciones para desarrollar una forma de comunicación que genere contenidos y significados compartidos.
- En todos los espacios y canales de comunicación se ha pasado de un enfoque unidireccional a otro bidireccional. El espacio de comunicación digital de la Diputación Foral se ha innovado, reforzado y mejorado a partir de este enfoque.
- Se ha avanzado en una comunicación que genera confianza, ganando en credibilidad y fiabilidad (al menos entre los stakeholders y los públicos más cualificados).
- Hemos demostrado que es posible aplicar (al menos parcialmente) otra forma de ver y practicar la comunicación institucional.

En quinto lugar, no debemos ignorar que aún existen serias dificultades para avanzar hacia el modelo de comunicación propuesto por *Etorkizuna Eraikiz*.

- Dentro de la propia organización, entre otros agentes y en los medios de comunicación, sigue existiendo una cierta inercia a nivel operativo que va en contra del enfoque propuesto para la comunicación. Concretamente, aún hoy se siguen viendo muchas “puestas en escena” clásicas que priorizan la “foto” de la visita, en lugar de espacios reales de diálogo.
- Sigue habiendo reticencias entre el público hacia posibles elementos que se identifiquen con el uso instrumental y político de *Etorkizuna Eraikiz*.
- Sigue habiendo dificultades para comunicar elementos intangibles.

- Sigue habiendo dificultades para establecer nuevas relaciones (por ejemplo, con actores importantes del mundo empresarial y con una parte importante del público en general) y para seguir creciendo con el modelo relacional.
- Existen dudas sobre hasta qué punto los diferentes actores que participan en *Etorkizuna Eraikiz* se sienten parte integrante de la iniciativa. Aquí cabe plantearse si existe una comunidad *Etorkizuna Eraikiz* que pueda seguir creciendo más allá del núcleo central de las personas más activas que participan en las diferentes iniciativas y proyectos.

En sexto lugar, al principio de este capítulo, planteé la siguiente pregunta central: ¿Qué aporta la comunicación a la gobernanza colaborativa? Basándome en el análisis anterior, concluyo que la comunicación no sólo es necesaria para informar y legitimar cualquier acción de gobernanza colaborativa, sino que es esencial para la propia existencia de la gobernanza colaborativa. En este sentido, sería interesante profundizar en los elementos y características que requiere una comunicación óptima de la gobernanza colaborativa.

Por último, y para darle la vuelta a la pregunta inicial, se podría decir que en el caso de *Etorkizuna Eraikiz* la gobernanza colaborativa ha contribuido mucho a la comunicación. Ha sido la palanca que ha propiciado la transformación que necesitaba la comunicación institucional de la Diputación Foral. Por tanto, podemos concluir que los procesos de gobernanza colaborativa son también procesos de transformación de la comunicación de las instituciones públicas.

5. Lecciones para los profesionales

- La gobernanza colaborativa requiere pensar en la comunicación desde la propia gobernanza colaborativa. En el caso de *Etorkizuna Eraikiz*, se entiende que “la gobernanza colaborativa no se comunica; la gobernanza colaborativa es en sí misma comunicación”. Eso significa que la comunicación no viene después de la gobernanza colaborativa, sino que es parte integrante de todos los espacios y procesos del modelo de gobernanza colaborativa que *Etorkizuna Eraikiz* abraza.
- Los rasgos que caracterizan el enfoque de *Etorkizuna Eraikiz* son la comunicación integral, relacional y basada en la confianza. Sin embargo, poner en práctica este concepto conlleva retos, ya que requiere cambiar los procesos de trabajo, superar las inercias existentes y lograr un consenso sobre los objetivos. Esto quedó claro con los diferentes actores que participaron en *Etorkizuna Eraikiz*: responsables políticos, personal técnico (funcionarios) del Gobierno Foral de Gipuzkoa, dirigentes políticos, responsables de comunicación, stakeholders y medios de comunicación.
- Es esencial, pero no suficiente, disponer de un modelo de comunicación claro y bien definido para la gobernanza colaborativa. Teniendo en cuenta la experiencia de *Etorkizuna Eraikiz*, también sería recomendable prever la hoja de

ruta para implantar este modelo, considerando los principales cambios que implica.

- El modelo de gobernanza colaborativa *per se*, y la mayoría de los contenidos, procesos y realidades que promueve *Etorkizuna Eraikiz*, no son complejos en sí mismos. Esto dificulta atraer a los medios de comunicación y a los ciudadanos (tanto física como virtualmente). – En general, se requieren realidades tangibles; y la mayoría de las veces, la innovación pública y política que se asocia a la gobernanza colaborativa se basa en intangibles más que en tangibles.
- En la experiencia de *Etorkizuna Eraikiz*, hemos aprendido que gestionar adecuadamente la comunicación puede mejorar la gobernanza colaborativa; y viceversa, un proceso de innovación política como el de *Etorkizuna Eraikiz*, basado en la gobernanza colaborativa, también puede mejorar los procesos de comunicación de una institución pública.