

THINK TANK

Proceso de deliberación sobre la nueva cultura política: 20. Documento de trabajo

VISIÓN MULTINIVEL DEL TERRITORIO: ¿QUÉ EFECTOS TIENE SOBRE EL ECOSISTEMA DE
POLÍTICAS Y EL GRUPO DE DELIBERACIÓN?

(25 de mayo de 2022)

Introducción

Entre los tres focos de aprendizaje con que cuenta este grupo de deliberación en esta fase (mapeo del territorio, transformación interna de la Diputación Foral de Gipuzkoa y rol y liderazgo del propio grupo en el territorio), en esta sesión se analizó el primero. El tema se trató por dos vías. Por un lado, se expusieron algunos resultados intermedios del proceso de mapeo; por otro, teniendo en cuenta las posibilidades de gobernanza multinivel evidenciadas durante proceso de mapeo, se invitó al grupo a una nueva participante: Itziar Salaberria. Dada su experiencia en las agencias de desarrollo comarcal de Gipuzkoa, su aportación será de gran valor en el desarrollo del enfoque multinivel.

Estudios incorporados al grupo

El proceso de mapeo, además de otros elementos que serán tratados más adelante, ha puesto sobre la mesa una realidad. A la hora de analizar la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa, son importantes tanto los ayuntamientos como las agencias de desarrollo comarcal. Entre otros, su cercanía a la ciudadanía y a las empresas les permite llevar a la práctica una gobernanza colaborativa que durante los últimos años se ha materializado en diferentes proyectos.

En la introducción de la sesión se compartió información sobre ese rol, partiendo de la labor de mapeo y de la presentación de las agencias de desarrollo comarcal realizada por Itziar Salaberria.

A partir de esas presentaciones se llevó a cabo el trabajo que se recoge en los siguientes apartados.

Gobernanza colaborativa multinivel: resultados de la reflexión individual

Para que la gobernanza sea multinivel, una de las personas que intervino en la sesión señaló que es necesario un reconocimiento mutuo entre Diputación y ayuntamientos/agencias.

Para empezar a reflexionar sobre esa relación, se consideró como punto de partida la definición de gobernanza colaborativa del think tank. Según esa definición: “La gobernanza colaborativa se plantea desde un núcleo concreto de la política (gobierno)...”. Etorbizuna Eraikiz es una propuesta de la Diputación Foral de Gipuzkoa, pero seguidamente se planteó la siguiente pregunta a los/las participantes:

¿Es la Diputación el único “gobierno” dentro de Etorbizuna Eraikiz? ¿O también se reconoce ese carácter a los ayuntamientos (y a sus agencias)?

Una mayoría creía que los ayuntamientos (y sus agencias) también deberían ser vistos como gobierno dentro de Etorbizuna Eraikiz, aunque hoy día no sea así:

- En principio, creo que el liderazgo corresponde a la Diputación, aunque, en cierta medida, debería ser compartido. El problema es cómo articular y construir ese liderazgo compartido.
- No existe un único modelo, aunque en la práctica todavía parezca que sea así. Eso puede estar relacionado con el modo en que cada uno se siente parte de Etorkizuna Eraikiz, hasta qué punto se siente parte de él.
- Más de un gobierno en el modelo. Pero en la práctica, sólo la Diputación.
- Creo que lo que se “transmite” a la sociedad es la existencia de un único gobierno. Y haciendo una analogía con las comarcas, habría que utilizar más la palabra o el concepto de Gipuzkoa.

Dentro de esa situación general, dos intervinientes se refirieron a las excepciones (Udal Etorkizuna Eraikiz y Lurralde Garapenerako Laborategia):

- Creo que el único gobierno con vocación en Udal Etorkizuna Eraikiz no es el de la Diputación. En algunos ámbitos se reconoce la labor de distintos actores que no son Diputación. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer.
- Dentro de Etorkizuna Eraikiz, por ejemplo, en el laboratorio, ha habido un reconocimiento de ayuntamientos y agencias de desarrollo en cuanto a liderazgo compartido. En otros espacios, tanto en el discurso como en la práctica, se materializa el liderazgo de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Sea como fuere, hubo quien señaló que ese reconocimiento de ayuntamientos y agencias ya existe, y que todos son gobierno:

- No. Se reconoce a otros actores. Existe un reparto de poder.
- No. También están las agencias de desarrollo. Aunque el liderazgo sea de la Diputación.
- Todos son “gobierno”. Algunas ideas: consolidación de los ayuntamientos, organización de las juntas generales por comarcas, unidades funcionales, servicios por comarcas. Unidades de convivencia, tan pequeñas como se quiera.

Asimismo, se compartieron otros enfoques:

- Desde la visión de gobierno, la Diputación ratifica el reparto de poderes y el trabajo en colaboración. Sin embargo, es posible caer en la simplificación.
- Liderazgo compartido entre estructuras que, a su vez, operan conjuntamente de cara a los objetivos estratégicos asumidos por la Diputación.

En relación con lo anterior, se formuló la segunda pregunta:

¿Quién “abre” los procesos?

Entre las respuestas a esta pregunta, tres se refirieron principalmente a la Diputación:

- La Diputación Foral de Gipuzkoa en la mayoría de los casos.
- En la práctica, la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Diputación.

Otras tres respuestas destacaron los esfuerzos realizados por la Diputación en el ámbito de la colaboración:

- El liderazgo de la gobernanza colaborativa es compartido. Por ejemplo, abren los procesos tanto la Diputación como las agencias de desarrollo. No es fácil y supone un gran cambio cultural para algunos participantes. Sin embargo, no es una tendencia general.
- En la práctica (política y procedimental) me resulta difícil responder a esta pregunta. No obstante, el estatus simbólico tiene una gran importancia en la apertura y legitimación de procesos. La Diputación lleva años desarrollando este ámbito.
- Cualquiera. Se puede establecer un mínimo. La Diputación define los temas y los recursos. Hay muchas formas de gobernanza.

Por último, algunos participantes se refirieron a cómo se abren los procesos, no a quién los abre.

- Los procesos se pueden abrir a diferentes niveles. Es decir, la iniciativa debe ser compartida.
- Cualquiera puede ser impulsor/a de un proceso.
- La propia Diputación puede abrir un proceso, pero siempre dejando un canal abierto para que pueda hacerse en sentido contrario.

La pregunta sobre el reparto del poder fue la siguiente:

¿Se puede construir un liderazgo compartido? ¿El reparto de poder es compartido? (autoridad formal, control de los recursos críticos, legitimidad del discurso...)

La mayoría de los que respondieron afirmativamente señalaron alguna condición o dificultad:

- Creo que sí. Se puede construir, siempre y cuando seamos capaces de gestionar la voz colectiva.
- Se puede construir un liderazgo compartido. Las normas deben establecerse previamente.
- Sí. Pero es muy difícil, y hacerlo “de verdad” requiere una labor de transformación de varios años.
- Es necesario un espacio dialógico para poder construir ese liderazgo compartido. Ese espacio debería entenderse como un espacio para aprender y actuar.
- Sí. Pero es difícil.
- Repartir poder, sí. No solo entre instituciones públicas. Colaboración pública-social en torno al reparto de poder.
- No creo que sea algo absoluto, sino progresivo y gradual. En gran medida sí. La cuestión es hasta dónde, si todos entienden de la misma manera esa medida, etc.

Hubo quien destacó el liderazgo de la Diputación:

- El liderazgo institucional y público corresponde siempre a la Diputación, pero habría que dar pasos hacia un liderazgo compartido en procesos, resultados y transmisión de los mismos.

Y también hubo quien hizo hincapié en los problemas que plantea el concepto:

- El concepto de “reparto de poder” plantea problemas teóricos. Lo que sí se puede hacer es identificar y subrayar las carencias o déficits de poder. Diría que en este caso el mapeo representa un ejemplo significativo.

Finalmente, los participantes respondieron a la siguiente pregunta sobre los roles:

¿Cuál es el rol de cada uno? ¿Que se necesita para construir conjuntamente estrategias territoriales?

Pocas fueron las respuestas directamente ligadas a los roles:

- Visión estratégica territorial. Gestión, evaluación, deliberación por parte de las comarcas: juntas generales.
- En cada proceso puede ser diferente. Los roles deben basarse en las fortalezas de cada territorio, en beneficio de ellos. En el caso de las agencias de desarrollo, se hace hincapié en la cercanía.

Por lo demás, se subrayó la dificultad de definir los roles y las características del proceso para esa definición.

Necesidad de aprendizaje e información en algunos casos:

- Deben compartir los objetivos más generales y profundizar en el proceso de aprendizaje.
- Creo que lo que se pide es que se lleve a cabo un proceso de aprendizaje, para aprender a trabajar y realizar acciones en equipo. No podría decir cuál debe ser el rol y creo que es algo que deben acordar los distintos colaboradores/as.
- Gipuzkoa está formada por distintas comarcas y municipios y no se entiende que no se coordinen y caminen en paralelo. Siendo las agencias de desarrollo y los municipios entidades muy cercanas, debería existir un flujo de información de arriba abajo y de abajo arriba.

Visión compartida y capacidad de vislumbrar el futuro juntos:

- El rol debe basarse en lo que cada uno puede aportar para construir una visión compartida, más allá del propio interés corporativo-político. De ahí vendrá el reparto coyuntural de roles.
- Compartir estrategia implica ir más allá de los límites de cada uno. Lo que nosotros/as no vemos puede ser visto por los demás, y esa capacidad es algo a tener en cuenta.

En general, las respuestas individuales subrayaron los siguientes enfoques:

- 1) En el modelo de Etorbizuna Eraikiz la Diputación Foral de Gipuzkoa no es el único gobierno, aunque en la práctica sea así.

- 2) Según ese modelo, los procesos pueden ser iniciados por la Diputación u otros agentes, aunque existen distintas visiones sobre lo que ocurre en la práctica: algunos creen que en la mayoría de los casos es la Diputación, mientras que otros señalan que la iniciativa está más repartida.
- 3) Es posible el liderazgo compartido y el reparto del poder, aunque se ven muchas dificultades para ello.
- 4) Existen muchos obstáculos para definir previamente el rol de cada agente. La definición de roles debe ser el resultado del aprendizaje, intercambio de información y visión compartida.

Gobernanza colaborativa multinivel: reflexión grupal

Los distintos grupos trataron el tema partiendo de las aportaciones anteriores. Las respuestas de los/las portavoces respondían a un mismo patrón, de tal forma que primero señalaban cuál es la práctica y después cuál debería ser. Así las cosas, en este apartado primero se expone cuál es la situación real según los grupos y, después, su aportación normativa al respecto, o la visión de cómo debería ser.

Gobernanza multinivel en la práctica: ¿cómo es?

Grupo 1. “La Diputación [...], por ejemplo, con las agencias de desarrollo: Creemos que la Diputación siempre tiene la última palabra. Sin embargo, escucha a otros actores. Un participante comenta que la Diputación escucha con atención. Aunque la Diputación es la que decide, tiene en cuenta y escucha a los demás actores del territorio.”

Grupo 2. “Creemos que el liderazgo es de la Diputación. Sin embargo, es un liderazgo compartido.”

Grupo 4. “Creemos que dentro de Etorbizuna Eraikiz hay otros gobiernos, más allá de la Diputación. Por ejemplo, los ayuntamientos. Sin embargo, visto por fuera parece que Etorbizuna Eraikiz es la Diputación Foral de Gipuzkoa. O, al menos, eso parece.”

Aportaciones normativas en torno a la gobernanza multinivel: ¿cómo debería ser?

Grupo 1. “La Diputación tiene legitimidad democrática en todo el territorio. No obstante, creemos que debe dejar espacio a otros actores.”

Grupo 2. “La propia iniciativa de Etorbizuna Eraikiz conlleva una idea de gobernanza colaborativa. Genera un espacio dialógico en el que intervienen diferentes actores e instituciones. Además, uno de los principales objetivos del proceso es construir un liderazgo compartido. Sin embargo, no es fácil, y exige tiempo y esfuerzo. [...] Es muy normativo y teórico lo que decimos, y somos conscientes de ello, pero creemos que tiene que haber un espacio común para aprender y actuar. De hecho, es ahí donde se materializa la gobernanza colaborativa. Los roles se definen e implantan en ese espacio.”

Grupo 3. “Etorbizuna Eraikiz nace del liderazgo de la Diputación, pero creemos que tiene que haber gobiernos multinivel. Ahí se genera un conflicto, en nuestra opinión. Compartir y escuchar, sí. Pero, ¿quién toma la decisión final? Por ejemplo, ahí hay responsabilidades legales. Se pide a los actores que participen en la deliberación. Allí dan su opinión y se debate entre todos. Pero, ¿hasta dónde llega esa participación? ¿Dónde está el límite? ¿Deben participar también en las decisiones? Deberíamos reflexionar sobre una responsabilidad compartida en

este sentido. Hay que llevar a la práctica la gobernanza colaborativa. Por tanto, habrá que hablar de repartir las responsabilidades.”

Grupo 4. “Debería utilizarse más el concepto de Gipuzkoa, más que el de Diputación. Eso está relacionado con lo que ha pasado con las agencias de desarrollo y las comarcas. La legitimidad la tiene la Diputación. Eso es así. No obstante, la Diputación debe facilitar vías para que puedan darse procesos de abajo arriba. Eso es importante. Habría que dar más pasos hacia un liderazgo compartido. En cuanto a los roles, tiene que haber una estrategia coordinada. Tiene que haber una coordinación con las comarcas. La comunicación debe ser de arriba abajo y de abajo arriba.”

Pasos hacia el futuro

En general, el grupo ha dado prioridad a actuar desde una perspectiva multinivel, si bien han surgido enfoques diferentes en cuanto al grado de desarrollo de este modelo en la práctica. Se ha dicho que la Diputación ya escucha a otros agentes, sean ayuntamientos o agencias de desarrollo. Incluso se ha hablado de que escucha con atención, y que esa escucha influye en la Diputación. Sea como fuere, sobre si la gobernanza colaborativa consiste en ese ejercicio de escucha o tiene que ir más allá, han surgido puntos de vista diferentes, incluso se ha llegado a utilizar el término *conflicto*. Por tanto, de cara al futuro, habrá que desarrollar con más profundidad el concepto de gobernanza colaborativa, con el fin de clarificar cómo se están materializando y cómo se deberían materializar en la gobernanza multinivel de Etorkizuna Eraikiz la capacidad de decisión, la responsabilidad compartida, el liderazgo compartido y el reparto de poder.