



EUROPEAN
PUBLIC & SOCIAL
INNOVATION
REVIEW

EUROPEAN
PUBLIC & SOCIAL
INNOVATION
REVIEW

VOLUME 3, ISSUE 1

EUROPEAN PUBLIC & SOCIAL INNOVATION REVIEW

<http://pub.sinnergiak.org/index.php/esir/index>

Published in 2018 in San Sebastian (Basque Country) by Sinnergiak Social Innovation

<http://www.sinnergiak.org/>

ISSN: 2529-9824

Editors

Alfonso Unceta - University of the Basque Country

Álvaro Luna - Sinergiak Social Innovation

Editorial Board

Sharam Alijani - NEOMA Business School, France

Andrea Bassi - Università di Bologna, Italy

Steven Dhondt - TNO, The Netherlands and University of Leuven, Belgium

Josef Hochgerner - Center for Social Innovation, Austria

Christoph Kaletka - TU Dortmund University, Germany

Francesca Rizzo – Politécnico di Milano

Julia Wittmayer - Dutch Research Institute of Transitions (DRIFT), Erasmus University Rotterdam, The Netherland

Table of Contents

Hacia un modelo de Metagobernanza para Gipuzkoa: El caso de Etorkizuna Eraikiz Xabier Barandiaran	(1)
La Comunicación en Etorkizuna Eraikiz: características, oportunidades y desafíos Ion Muñoa	(13)
Estrategia y Trabajo de Desarrollo: La Gestión Estratégica de la Gobernanza Colaborativa en Gipuzkoa Egoitz Pomares	(22)
When collaborative development meets New Public Governance: The case of Etorkizuna Eraikiz Territorial Development Lab in Gipuzkoa Ainhoa Arrona, Miren Estensoro, Miren Larrea, Eduardo Sisti	(33)
Los retos de la co-generación en la búsqueda del impacto social de la Universidad: un caso de construcción de un espacio dialógico a través de la investigación acción Patricia Canto, Pablo Costamagna, Andoni Eizagirre, Miren Larrea	(46)
Opportunities and Policy Challenges of Digital Economy to Small Regions: The Case of Gipuzkoa Andoni Eizagirre	(68)
Consumo y creación audiovisual en euskera de los adolescentes guipuzcoanos: sobrevivir en un contexto digital dominado por lenguas hegemónicas Ainhoa Fernández de Arroyabe, Iñaki Lazkano, Leire Eguskiza	(82)
Bizilagun Sarea: La Sistematización de Redes en el programa Etorkizuna Eraikiz Felix Arrieta, Bakarne Etxeberria, Ainhoa Izagirre, Mabel Segú, Martin Zuñiga	(95)
Radiografía de la economía gipuzkoana en materia de igualdad y conciliación de la vida familiar y laboral Mertxe Larrañaga, Elena Martínez-Tola, Yolanda Jubeto, Maria Luz De la Cal	(104)

HACIA UN MODELO DE METAGOVERNANZA PARA GIPUZKOA: EL CASO DE ETORKIZUNA ERAIKIZ

TOWARDS A METAGOVERNANCE MODEL FOR GIPUZKOA: THE CASE OF ETORKIZUNA ERAIKIZ

Xabier Barandiaran

Departamento de Trabajo Social y Sociología, Universidad de Deusto, Donostia-San Sebastián
xabier.barandiaran@deusto.es

Resumen: El presente artículo está orientado al análisis y descripción del programa de gobierno Etorkizuna Eraikiz implementado por la Diputación Foral de Gipuzkoa. Este artículo aborda este análisis desde un ejercicio reflexivo centrado en los conceptos de gobernanza y meta-gobernanza como manifestaciones de las nuevas condiciones para el ejercicio del buen gobierno y la competitividad territoriales. Etorkizuna Eraikiz se erige como el primer paso para el establecimiento organizado de las condiciones para una nueva gobernanza del territorio más colaborativa y abierta. El objetivo de este programa es visualizar y garantizar los mecanismos necesarios para la institucionalización de un nuevo sistema de deliberación compartida con la ciudadanía y los principales agentes e instituciones territoriales de Gipuzkoa para afrontar sus principales retos de futuro.

Palabras clave: meta-gobernanza, gobernanza, innovación pública, Gipuzkoa, políticas públicas, competitividad territorial.

Abstract: The present article is focused on the analysis and description of the government program Etorkizuna Eraikiz implemented by the Provincial Council of Gipuzkoa in the Basque Country. This article approaches this analysis from a reflective exercise focused on the concepts of governance and meta-governance as manifestations of the new conditions for the exercise of good governance and territorial competitiveness. Etorkizuna Eraikiz stands as the first step for the organized establishment of the conditions for a new governance for a more collaborative and open territory. The objective of this program is to visualize and guarantee the necessary mechanisms for the institutionalization of a new system of shared deliberation with the citizens and the main agents and territorial institutions of Gipuzkoa to face their future socioeconomic challenges.

Palabras clave: meta-governance, governance, public innovation, gipuzkoa, public policies, territorial competitiveness.

Introducción

Etorkizuna Eraikiz –construyendo el futuro– es un programa político enfocado hacia la creación de una estrategia de meta-gobernanza (Jessop, 2003; Kooiman, 2003; Sorensen, 2006; Meuleman, 2008; Christopoulos et al., 2012) y competitividad territoriales (Camagni, 2002; Moulaert & Sekia, 2003; Martin et al., 2008; Valdaliso & Wilson, 2015) implementado por la Diputación Foral de Gipuzkoa entre 2015-2019. Esta estrategia se compone de una serie de acciones para abordar los futuros retos socioeconómicos y políticos del territorio Gipuzkoano. Esta iniciativa se orienta

hacia la construcción de un nuevo escenario de políticas públicas capaces de responder coyuntural, endógena y organizadamente a los déficits y desafíos democráticos de nuestro tiempo a través de la ampliación de los escenarios de deliberación política, yendo “mas allá” de los sistemas de Gobernanza más tradicionales (Jessop, 2003; Torfing et al., 2012).

Etorkizuna Eraikiz se concibe también como una compleja apuesta integrada por distintas iniciativas de gobernanza abierta y colaborativa (Lathrop & Luma, 2010; Sorensen & Torfing, 2007; Emerson et al., 2011) consistente en un ejercicio de experimentación activa a través de



proyectos de interés general y una prospectiva compartida con los agentes público-privados del territorio Gipuzkoano para la construcción de una nueva agenda política. Esta propuesta pretende encarar los retos socioeconómicos de Gipuzkoa para reorientar su futuro económico, político, social y cultural desde un ejercicio reflexivo que permita el fortalecimiento organizado de la sociedad Gipuzkoana en el medio y largo plazo.

Asimismo, esta estrategia se inscribe en un contexto donde el incremento de la complejidad de los sistemas sociales (Lipset, 1959; Luhmann, 1982) y los programas políticos derivados de la creciente interdependencia de los distintos niveles de gobierno, la diversidad de actores y agentes políticos involucrados y el aumento de las áreas de actuación política (Jessop, 2004; Papadopoulos, 2007; Duit & Galaz, 2008), nos obliga a reflexionar sobre la importancia de implementar iniciativas políticas capaces de aglutinar en un solo programa político conceptos como los del “buen gobierno”, la “gobernanza abierta”, la “gobernanza interactiva” o la “gobernanza colaborativa” (Agranoff & McGuire, 2003; Borras & Jacobsson, 2004; O’Flynn & Wanna, 2008; Meuleman, 2008; Lathrop & Luma, 2010; Emerson et al., 2011).

Como consecuencia de estos cambios, el término meta-gobernanza (Jessop, 2003; Kooiman, 2003; Sorensen, 2006; Meuleman, 2008; Christopoulos et al., 2012) o “gobernanza de la gobernanza” sirve al análisis de todas aquellas actividades políticas enmarcadas en las nuevas prácticas de gobierno no solamente vinculadas al *New Public Management* (Ferlie et al., 1996; Bovaird & Loffler, 2009; McLaughlin et al., 2002), sino también a contextualizar y cuestionar los nuevos procesos de gobernanza público-privada o de gobernanza en red (Jones et al., 1997; Sorensen & Torfing, 2007; Provan et al., 2008) adoptados hoy en día por muchos gobiernos (Meuleman, 2008; Torfing et al., 2012). Es decir, ofrece la oportunidad de reorganizar los nuevos criterios y las condiciones para el buen gobierno del territorio Gipuzkoano (Jessop, 2003) desde la creación de nuevos espacios de reflexión y deliberación compartida sobre sus necesidades futuras. En este sentido, la importancia del concepto de “meta-gobernanza” radica en su aproximación más holística y ordenada para definir y encarar todas las iniciativas, desafíos, programas y procesos de gobernanza futuros de Gipuzkoa.

Este salto aparentemente conceptual que produce la idea de Gobernanza en realidad nos brinda la oportunidad para hablar de aproximaciones y diseños políticos e institucionales que, dentro de los nuevos modelos de gobernanza colaborativa (Agranoff & McGuire, 2003; O’Flynn & Wanna, 2008), permiten ampliar el espectro de ideas y prácticas más previsoras y conscientes de los límites del sector público, y los desafíos y condicionamientos políticos, institucionales, sociales y económicos del contexto global que padecemos y vivimos en la actualidad (World Bank, 2000).

El presente artículo se centra en comprender cómo el rol cambiante del liderazgo público en las distintas configuraciones institucionales y campos políticos del contexto actual han dado pie a la transformación de las condiciones estructurales y los mecanismos de gestión pública y política de la Diputación Foral de Gipuzkoa. El objeto de esta reflexión es tratar de interpretar estos cambios aplicándolos a la descripción y el análisis del programa Etorikizuna Eraikiz.

Este artículo se divide en tres secciones: en primer lugar, abordaremos los conceptos de Gobernanza y Metagobernanza desde los cambios sociopolíticos sufridos como resultado de la crisis de legitimidad y la pérdida de confianza (Bouckaert, 2012a, 2012b) en las administraciones públicas; en segundo lugar, abordaremos la importancia otorgada a los mecanismos de competitividad regional y territorial presentes en este proceso; y en tercer y último lugar profundizaremos en el diseño, la aproximación metodológica y los contenidos de Etorikizuna Eraikiz.

1. Reflexiones sobre la Gobernanza y la Metagobernanza

Los procesos de planificación estratégica de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el diseño del programa Etorikizuna Eraikiz se inscriben tanto en lo que podemos concebir como las perspectivas sobre la Gobernanza Territorial (Bukowski et al., 2003; Lidström, 2007; Faludi, 2012) como en las lógicas institucionales que ahondan en la búsqueda de procesos de planificación más trascendentales. Por esta razón, conviene hacer un breve acercamiento para comprender y distinguir de qué hablamos cuando utilizamos los conceptos de Gobernanza y Metagobernanza (Jessop 1998,

2002; Rhodes, 1997,1998 2007; Kjaer, 2004; Bovaird & Löffler, 2009; Beuir, 2012).

Desde hace ya algunas décadas, la Gobernanza se ha erigido como un concepto clave tanto en la agenda política como en el contrato social europeo. Los criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad tan añorados hoy por las buenas prácticas de gobierno, se han visto reñidos con el incremento de la complejidad sistémica y relacional, y con la pérdida de legitimidad de la gestión política, resultando en el conflicto y en el deterioro de las relaciones existentes entre la ciudadanía y sus gobiernos; una paradoja que frente a la retórica de las herramientas promovidas por el concepto de Gobernanza y sus buenas intenciones, entrañan numerosas dificultades a la hora de ser puestas en práctica (Atkinson & Coleman, 1992; Rhodes, 1997; Fukuyama, 2013) en sus diferentes niveles gubernamentales –Europeo, regional, local-, trascendiendo así los espacios y los escenarios tradicionales de representación política.

Además, el concepto Gobernanza se inspira en la necesidad de un cambio progresivo de actitudes que, más liberadas de las rígidas dicotomías de los gobiernos tradicionales, implique las comparticiones gubernativas de las distintas demarcaciones, de modo que diluyan sus antiguas limitaciones entre las responsabilidades administrativas exigidas por los nuevos espacios de la vida social, económica y política de nuestra actualidad (Rhodes, 1997; Stoker, 1995). Con razón escribe Castells que *“los sistemas políticos están sumidos en una crisis estructural de legitimidad, hundidos de forma periódica por escándalos, dependientes esencialmente del respaldo de los medios de comunicación y del liderazgo personalizado, y cada vez más alejado de la ciudadanía”* (Castells, 1997: 33).

Los cambios en los escenarios políticos, económicos e institucionales (crisis energética, crisis económica, crisis productiva, crisis política) ocurridos en Europa y Estados Unidos durante la década de los años 70 y 80 del siglo pasado con los gobiernos *neoliberales*¹ de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, aceleraron el incremento de la complejidad político-institucional provocando, en el proceso, una crisis de las herramientas políticas

tradicionales, dificultando y diversificando a gran escala los procesos de toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y, por tanto, causando el debilitamiento de los mecanismos que posibilitaron el anclaje del Estado de Bienestar Keynesiano tras la Segunda Guerra Mundial (Harvey, 2007).

Este replanteamiento introdujo una serie de obstáculos agravando las disfunciones políticas de los sistemas tradicionales de gobierno. De acuerdo con Crozier et al., (1975) este proceso ha sido producto, precisamente, del éxito del sistema democrático.

Desde este contexto, el concepto de Gobernanza ha ido derivando en ámbitos de actuación específicos demandados por (Luna, 2015):

- Su capacidad para involucrar a actores y agentes diversos, ya sea desde perspectivas transversales, (públicas, privadas, o de la sociedad civil) y/o a distintos niveles dinámicos de colectivos internacionales, nacionales, regionales, provinciales o municipales.
- Por la necesidad de articular la complejidad de esta variedad inter-institucional y multidisciplinaria desde agrupaciones conectadas y organizadas en red.
- O por la voluntad de incluir a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y en la asunción y asimilación de responsabilidades relacionadas con la eficacia y flexibilidad que dichos procesos conllevan.
- Asimismo, por la promoción de una “ética pública”, basada en valores y comportamientos, como la transparencia y el rigor, a cargo de todos los actores, agentes e instituciones involucrados.
- Y, finalmente, por la autonomía requerida tanto como capacidad para la toma de decisiones como para la utilización de herramientas alternativas a los hábitos burocráticos y administrativos más clásicos.

La nueva combinación exitosa de estos ámbitos ha dado lugar a un incremento de las relaciones de interdependencia organizacional, a la multiplicación de las redes de intercambio de recursos e ideas, y a la intensificación de sus procesos de negociación. Asimismo, ha aumentado el grado de autonomía de las

¹ La referencia al neoliberalismo no pretende atribuir en ningún caso un sesgo ideológico al desarrollo de este artículo sino que pretende describir un periodo histórico clave en la historia del pensamiento político de finales del siglo XX.

estructuras intermedias de gobierno con respecto al Estado, difuminando también el poder de éste último tanto desde el punto de vista macro, a través del nuevo poder otorgado a los mercados y las estructuras supranacionales, como desde las microestructuras de gobierno regionales y municipales, fragmentando y diversificando cada vez más el sistema relacional.

En este sentido, de acuerdo con Rhodes *“la gobernanza se refiere al gobierno a través y entre redes”* (Rhodes, 2007:1246) lo cual atribuye al concepto de Gobernanza un carácter colaborativo, interactivo y abierto. La complejidad de esta relación de factores nos obliga a pensar en procesos y perspectivas que sean capaces de ir más allá de las consecuencias y tendencias democráticas antes descritas, desde la importancia otorgada a la generación de redes entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

De este modo, la implementación de las políticas públicas dependen del gobierno que esté en el poder y de la capacidad del mismo para mantener las redes creadas por otros gobiernos o para construir nuevas redes de intercambio (Jessop, 1998, 2002). Esta dinámica nos ha conducido a pensar en la importancia de los procesos de innovación en el sector público (Windrum & Koch, 2008; Bason, 2010; Barlett & Dibben, 2010) y en el diseño de estas políticas. De acuerdo con Jessop (2002), dado el intercambio de la complejidad estructural y la opacidad del mundo social, el fracaso es el resultado más factible de los distintos niveles de gobierno por alcanzar múltiples objetivos durante un horizonte temporal y espacial extendido, obviando el tipo de mecanismo o modo de coordinación adoptado (Jessop, 2002:5).

La incapacidad y las dificultades de tener éxito a través de la aplicación completa de estos programas coordinados de actuación política, termina por centrar los discursos en la retórica de la coordinación, la gobernanza y los partenariados, en vez de reconocer que la aplicación de estos programas y políticas están, en realidad, ayudando a construir una nueva estructura institucional o una nueva forma de hacer política a largo plazo que está por encima del éxito o del fracaso de actuaciones concretas (Jessop, 2002:5).

Hacia una nueva metagobernanza del territorio

Este hecho nos conduce a la necesidad de crear meta-estructuras organizacionales de coordinación (Alexander, 1995; Jessop, 1998, 2002); es decir, estrategias de meta-gobernanza capaces de “organizar las condiciones para la gobernanza” (Jessop, 2002:5). Ello implicaría reflexionar sobre la gobernanza y sus mecanismos desde un sentido más amplio, considerando la re-articulación dirigida de sus distintas manifestaciones a través de la creación de estructuras y políticas que van más allá de los modos usuales, velando por la supervisión y coordinación del conjunto.

De acuerdo con Jessop, “la meta-gobernanza es la gestión de la complejidad, desde la creación de las condiciones estructurales que posibiliten la conjugación del mercado, la ruptura o la inclusión de las jerarquías del poder y las redes” (Jessop, 2002:5). En definitiva, las estructuras de meta-gobernanza implican la capacidad para crear estructuras de gobierno que tengan en consideración los tres sistemas, es decir, la cosmovisión coordinada, eficiente y efectiva del “mercado”, las “jerarquías” y las “redes” desde su interconexión, en muchas ocasiones conflictiva (Jessop, 1998; Meuleman, 2008).

Por adoptar una definición del concepto de meta-gobernanza que sea capaz de integrar todas las dimensiones mencionadas, nos quedaremos con la aportación de Louis Meuleman (2008), que entiende la meta-gobernanza como *“los medios a través de los cuales producimos algún grado de gobernanza coordinada, desde el diseño y la gestión combinada de gobernanza jerárquica (top-down), de mercado y en red, para obtener los mejores resultados posibles desde el punto de vista de aquellos que son responsables del rendimiento de las organizaciones del sector público: los gestores públicos como meta-gobernantes”* (Meuleman, 2008: 68).

De acuerdo con la reflexión adoptada Christopoulos et al, (2012), en la definición de Meuleman, la meta-gobernanza adquiere un mayor potencial en la gestión de las circunstancias contextuales y específicas, seleccionado las prácticas que mejor se adaptan a los factores institucionales, sociales, políticos y culturales, de los distintos países, regiones y comunidades (Christopoulos et al., 2012: 32). Postura que también es reconocida por Engberg y Larsen (2010) pero desde su énfasis en aquellas

aportaciones provenientes de la sociedad civil (bottom-up), capaces de reconducir las inconsistencias de determinadas prácticas gubernamentales implantadas verticalmente (Christopoulos et al., 2012; Engberg & Larsen, 2010).

Finalmente, es importante reconocer también dentro de estos procesos meta-gubernamentales, los mecanismos de gobernanza quasi-mercantil dictados por el *New Public Management* (Ferlie et al., 1996; McLaughlin et al., 2002), cuyo mayor exponente es el ahorro y la gestión eficiente y eficaz del gasto público; los acuerdos de colaboración público privada establecidos especialmente a través de procesos de planificación estratégica; y la estructuración de nuevas redes inter e intra-organizacionales entre distintos actores.

Todas las tipologías mencionadas pueden ser reconocidas en el programa Etorbizuna Eraikiz cuya mayor aspiración es, precisamente, la *institucionalización de un modelo de gobernanza colaborativo* que no sólo defina una agenda pública común de ámbitos de actuación relacionados con la competitividad, la cohesión y la sostenibilidad del territorio Gipuzkoano, sino también con el fortalecimiento de las capacidades contextuales del propio territorio para decidir y enfrentar sus propios retos de futuro.

2. La importancia de la Competitividad Territorial

En este contexto, vislumbramos también en todo proceso de gobernanza, la dispersión, polarización y fragmentación de los poderes gubernamentales que se traduce en la nueva capacidad de los territorios y sus gobiernos regionales para competir y adaptarse a los retos globales desde estrategias y políticas locales (Robertson, 1995). Este componente a la vez meta-gubernamental y competitivo es orientado también hacia la concepción del territorio como agente fundamental de actuación en el propio proceso de desarrollo, desde la potenciación de la competitividad y la innovación territoriales (Camagni, 2002; Moulaert & Sekia, 2003; Crevoiser, 2004; Martin et al., 2008; Valdaliso & Wilson, 2015). Los sistemas regionales de innovación (Moulaert & Sekia 2003), por ejemplo, han constituido un gran pilar en la mayoría de procesos y modelos de gobernanza territorial descritos. Asimismo, han dado lugar a procesos de

descentralización política y administrativa en el marco de los viejos Estados Nacionales.

En el caso de Euskadi, su marco institucional ha posibilitado el establecimiento de una nueva cultura de gobernanza local en la cual las redes asociativas y de colaboración han instaurado una nueva “lógica de intervención pública” capaz de estructurar un nuevo modelo para la integración de la sociedad civil y la cooperación público-privada (Estensoro & Zurbano, 2010:133).

Tanto el modelo regional como las corrientes regionalistas beben de los nuevos modelos de gobernanza para potenciar tanto la autonomía como la competitividad de sus demarcaciones territoriales. (Dickinson, 1964; Keating, 1998, 2002). La región al igual que el territorio, no puede desprenderse, de su carga política, ya que como sistema de acción (Luhmann, 1995) tiene ciertas implicaciones en la distribución del poder y en el contenido de las políticas públicas que lleva a cabo. Aspectos tales como su limitaciones territoriales, el sistema institucional que la caracteriza, ya sea como gobierno regional o como conjunto institucional, y su rol como agencia económica, política o social, a nivel nacional o internacional, son factores que deben tenerse en cuenta a la hora de estudiar la conformación socio-histórica que la define y construye (Keating, 1997: 383).

Según Sorensen & Torfing (2012), estos procesos unidos al cada vez más acusado énfasis en los *procesos de innovación del sector público* (Windrum & Koch, 2008; Bason, 2010; Barlett & Dibben, 2010) han sido influenciados por tres importantes factores históricos: en primer lugar, por la creciente presión, demanda y expectativas ciudadanas dirigidas hacia el sector público en forma de soluciones y nuevos servicios y el acceso limitado a los recursos, agravado por la crisis económica global en el 2008.

En segundo lugar, por la acentuación de una serie de problemas de orden mundial como el cambio climático, la reducción de la pobreza, la seguridad, los procesos de planificación urbana y la necesaria potenciación de los ámbitos rurales. Problemáticas, todas ellas, de gran calado que han intensificado la complejidad de los procesos y herramientas necesarias para solventarlos y que requieren de la reducción de los niveles de riesgo y los conflictos entre todos los agentes implicados.

Y en tercer y último lugar, el propio proceso de globalización ha derivado asimismo en la nueva construcción de los discursos basados en

la competitividad territorial (Camagni, 2002; Moulaert & Sekia, 2003; Martin et al., 2008; Valdaliso & Wilson, 2015) del cual participan gobiernos, regiones y localidades de todo el mundo por mejorar sus capacidades de innovación, como único vehículo capaz de lidiar con los rápidos procesos de cambio y la acelerada y necesaria adaptación a los mismos (Sorensen & Torfing, 2012: 3).

Estos factores han sido determinantes en las nuevas perspectivas surgidas en torno al concepto de innovación colaborativa (Torfing, 2016) y a la Nueva Gobernanza Pública (New Public Governance) (Osborne, 2008, 2010) dando como resultado la dinamizadora creación de libros blancos sobre la innovación, laboratorios de innovación pública y social, y un mayor protagonismo y responsabilidad otorgados a los gestores y empleados del sector público, causando además la creación de nuevos programas de formación centrados en el “aprendizaje a lo largo del ciclo vital” (Life-long learning) (Field, 2000; Sorensen & Torfing, 2012: 3).

Uno de los mayores exponentes de este mestizaje entre las nuevas estructuras meta-gubernamentales y los procesos de competitividad ha sido la creación del Mindlab² en Dinamarca o el concepto de Big Society promovido por el Gobierno de David Cameron en Gran Bretaña (Penin et al, 2015; Foxwell, 2015), centrado en la visión de la ciudadanía y la sociedad civil como un recurso y un socio clave en el proceso de innovación del sector público. Podemos encontrar todos estos elementos en el programa Etorkizuna Eraikiz sobre el que discutiremos en los siguientes apartados.

3. El diseño de Etorkizuna Eraikiz

Etorkizuna Eraikiz es producto de un proceso de reflexión y planificación estratégica elaborado por la Diputación Foral de Gipuzkoa para la reorientación de las políticas públicas y la innovación del Sistema de Gobernanza Institucional Gipuzkoano, fortaleciéndolo, dinamizándolo y adaptándolo a los nuevos retos

² Mindlab es una unidad de innovación pública interministerial creada por el gobierno Danés para promover la innovación colaborativa entre los diferentes agentes y organismos ministeriales y las empresas para responder a nuevos desafíos sociales. Otros ejemplos parecidos pueden ser encontrados en la 27e Región en Francia o Kennisland en Holanda.

demográficos, económicos, sociales, productivos y medioambientales, desde la defensa del bienestar y la sostenibilidad territoriales.

Esta estrategia también responde al reto de la Diputación Foral de Gipuzkoa para aportar soluciones de forma colaborativa, sumando conocimientos y experiencias que ayuden a construir conjuntamente un futuro compartido para Gipuzkoa. Este proceso de deliberación ha contado con la participación de las organizaciones, las empresas, las asociaciones, las universidades y la sociedad civil del territorio Gipuzkoano

Este programa se concreta en el diseño de una estrategia participativa a través de la reflexión entre distintos agentes y expertos, valorando los procesos de aprendizaje territorial y la incorporación a redes regionales y polos de innovación más competitivos y avanzados. En este sentido, podemos concebir este programa como el primer paso para el establecimiento organizado de las condiciones para una nueva gobernanza, es decir, como un programa meta-gubernamental capaz de visualizar y garantizar los mecanismos necesarios para un sistema de gobernanza institucional nuevo y consolidado en el largo plazo.

Esta dinámica de planificación surge en el marco del Plan Estratégico de Gestión 2015-2019 de la Diputación Foral de Gipuzkoa en el cual se establecen las bases para el desarrollo de una serie de proyectos, entre los cuales destacan para nuestro análisis, una Estrategia de Buena Gobernanza y un Programa de Cultura Política y Profundización Democrática, concretados en los siguientes objetivos específicos (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2016:20):

- La transformación de las formas de gobernar y hacer de la Buena Gobernanza la seña de identidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Profundizar en las actitudes, valores y comportamientos democráticos de la ciudadanía, de los representantes institucionales y de la sociedad organizada.

Estos proyectos quedan reflejados en los objetivos generales más importantes del Plan, entre los que conviene resaltar la Reinención del Gobierno de Gipuzkoa *“como motor que impulse el desarrollo y la transformación del territorio, estableciendo un compromiso corporativo y transversal con el cambio cultural y organizativo que alcance y exija*

a cada persona y área de la Diputación Foral de Gipuzkoa; abriendo cauces ágiles de participación ciudadana, colaboración multiagente y transparencia” (...) “...extendiendo y homogeneizando nuevas prácticas avanzadas de planificación, gestión y evaluación aplicables a cada una de sus políticas públicas...” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2016:15).

Dentro de este marco de actuación y reflexión surge el programa Etorbizuna Eraikiz enfocado a enfrentar los retos de futuro del territorio desde dos ideas básicas: por un lado, la modernización de Gipuzkoa a través de nuevos proyectos económicos, sociales y culturales; y por otro lado, el diseño de los ámbitos estratégicos de futuro que deberán ser abordados por Gipuzkoa en colaboración con la sociedad civil y los principales agentes e instituciones territoriales. Desde el punto de vista metodológico, Etorbizuna Eraikiz responde a tres objetivos importantes:

1. Definición de los proyectos estratégicos concretos que es necesario abordar en los próximos diez años en el territorio Gipuzkoano.
2. Experimentar y aplicar con la colaboración de las empresas, la sociedad civil y las instituciones del territorio Gipuzkoano una serie de proyectos económicos, políticos, sociales y culturales que ayuden a orientar las necesidades y desafíos territoriales
3. Construir un nuevo modelo de gestión público más abierto, transparente y colaborativo.

Estas ideas básicas han derivado en el diseño y elaboración de una serie de iniciativas innovadoras asentadas sobre dos importantes pilares y una serie de medidas transversales:

Gipuzkoa Lab: centrado en el diseño de un Laboratorio para la implementación y evaluación de una serie de experiencias piloto para su posterior incorporación a las políticas públicas.

Gipuzkoa Taldean: orientando a la elaboración de un Plan Estratégico para Gipuzkoa 2026 desde la creación de un *Think Tank* centrado en la reflexión acerca de las necesidades económicas, políticas, sociales y culturales estratégicas para Gipuzkoa, desde una aproximación compartida y contrastada con agentes empresariales, de la administración pública y la sociedad civil.

Una serie de ejes transversales concretados en tres sub-proyectos: *Nazioarteratze Sarea* (Internacionalización), *Ikerguna* (Investigación) y *Gizarteatze Prozesua* (Integración/Socialización).

Gipuzkoa Lab

Gipuzkoa Lab es el núcleo de Etorbizuna Eraikiz y está basado en la creación de un laboratorio de experiencias avanzadas de futuro para impulsar proyectos de interés prioritario en diferentes ámbitos estratégicos. Este laboratorio divide sus actividades entre la identificación de los mencionados proyectos para ser contrastados con los agentes económicos y sociales del territorio; la integración de estos proyectos en los programas y políticas públicas de la de la Diputación Foral; y finalmente, el diseño de las estrategias de intervención, las experiencias piloto y su aplicación.

Este Laboratorio es de una naturaleza fundamentalmente práctica y tiene por objetivo transformar las empresas, las instituciones públicas y el tercer sector de Gipuzkoa en Laboratorios donde poder experimentar, ensayar y aplicar nuevas políticas de carácter económico, social y cultural. En este contexto, *Gipuzkoa Lab* funciona como un *Laboratorio de Experimentación Activa* en colaboración con la sociedad civil y los distintos agentes del territorio, con el propósito de incorporar la *co-creación* y *co-diseño* de sus diferentes resultados a las *políticas públicas* del territorio gipuzkoano.

Los ámbitos temáticos abordados por *Gipuzkoa Lab* se dividen cuatro áreas estratégicas:

1. La participación de las personas en las empresas: La incentivación de este proceso de participación tiene múltiples efectos positivos: por un lado, fijar los centros de decisión al territorio gipuzkoano como vía para evitar su *deslocalización*; y por otro lado, hacer a las personas trabajadoras en la empresa participes de la gestión y la toma de decisiones estratégicas, mejorando así la competitividad de las empresas gipuzkoanas. En este contexto, es importante mencionar que Gipuzkoa es un territorio con una gran tradición participativa y un capital social fuerte, con presencia de cooperativas y sociedades laborales para lo cual es preciso reforzar los modelos existentes desde nuevas vías para la participación activa.

2. Igualdad, conciliación y corresponsabilidad: Este eje aborda la importancia de la vida laboral y familiar, y la igualdad de oportunidades en la empresa, centrándose en la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres, la escasa presencia de las mujeres en puestos de dirección y la precariedad del empleo femenino en el territorio. Todo ello desde la búsqueda experimental de fórmulas capaces de mejorar la conciliación de la vida familiar, personal y laboral, promoviendo así la corresponsabilidad.
3. Atención a mayores y grupos vulnerables: Esta área se divide en dos importantes proyectos: el primero se enmarca en el diseño de un Centro de referencia para la innovación y la mejora de la calidad de los recursos dirigidos a la atención de las personas mayores; el segundo, está basado en el diseño de cuatro experiencias piloto en cuatro comarcas del Territorio para promover la solidaridad vecinal y el voluntariado de proximidad en centros para el cuidado de personas mayores, proyectos de responsabilidad social con las empresas, y proyectos de voluntariado con los centros escolares.
4. Contenidos audiovisuales en Euskera: Esta línea de trabajo del laboratorio tiene como propósito la promoción de la producción y creación audiovisual en euskera. Observadas las dinámicas de consumo y las posibilidades de los límites de la creación en euskera, el objetivo de esta iniciativa radica en el diseño de experiencias piloto orientadas a la capacitación y transformación. De igual manera pretende poner en vías de desarrollo y transformación nuestras propias estructuras y actividades, para así cambiar las costumbres de consumo audiovisual en la ciudadanía, desde la perspectiva de país y el idioma (la lengua).

Gipuzkoa Taldean

Gipuzkoa Taldean, consiste en la formulación y desarrollo de un Plan Estratégico para Gipuzkoa en el 2026, desde la reflexión y puesta en marcha de una serie de proyectos. Estas preguntas se centran en la elaboración de un documento de base para saber en qué situación se encuentra el territorio, hacia dónde quiere cambiar, cómo es

posible abordar el cambio que exige pasar de un estadio al siguiente y cuáles son los pasos que es necesario seguir para la transformación.

Para responder a estas preguntas, *Gipuzkoa Taldean* cuenta con la incorporación de una nueva generación de personas involucradas en los procesos de toma de decisiones de las empresas, organizaciones y asociaciones de Gipuzkoa que están en contacto diario, pero que, hasta el momento, se han encontrado alejadas de la realidad institucional del propio territorio. En este marco, *Gipuzkoa Taldean* constituye un *Think Tank* orientado a reflexionar sobre las necesidades económicas, políticas, sociales y culturales estratégicas para Gipuzkoa desde una aproximación compartida y contrastada.

Esta estructura establece cuatro áreas y grupos de trabajo en el año 2016 entre los cuales se incluyen:

- La promoción económica y turística del territorio para mejorar su competitividad y atractivo.
- La promoción de la educación, la cultura y la igualdad lingüística desde el conocimiento y la identidad territorial.
- La promoción del bienestar a través del diseño de nuevas políticas sociales.
- Y, finalmente, el apoyo a la movilidad, el medioambiente y las infraestructuras, desde el fomento de un territorio sostenible.

Los ejes transversales

Los ejes transversales a la estrategia descrita incluyen tres importantes iniciativas:

Nazioarteratze Sarea (Internacionalización de la red)

Es una estrategia de internacionalización a partir de la cual se pretende aprender de otros casos de éxito y experiencias de referencia desde la creación y acceso a nuevas redes y foros internacionales. Se trata de un sistema que busca aprender, comprender, analizar e incorporar otras iniciativas a nivel internacional desde dos importantes premisas:

- Analizar experiencias de éxito en países avanzados.
- Aplicar estas experiencias en Gipuzkoa.
- Integrar Etorkizuna Eraikiz en foros y redes internacionales.

- Compartir y exportar las experiencias propias de Etorkizuna Eraikiz

Ikerkune (Investigación)

Es una iniciativa que busca implicar al Sistema Universitario Gipuzkoano a través de sus cuatro universidades—Universidad del País Vasco (UPV/EHU), Universidad de Deusto, Mondragon Unibersitatea y Tecnun—, en el proceso de reflexión, debate y divulgación de las diversas acciones incluidas en el programa Etorkizuna Eraikiz. Este eje busca establecer una serie de programas de investigación centrados en cuatro objetivos importantes:

- Responder a preguntas útiles y relevantes para la sociedad Gipuzkoana.
- Realizar un proceso sistemático y continuo de evaluación y contraste de las prácticas políticas y los procesos organizacionales e institucionales con territorios líderes en estos campos.
- Divulgación de los resultados obtenidos.
- Participar en foros de debate para contrastar y co-crear nuevos programas de acción e investigación con distintos usuarios.

Gizarteratze prozesua (Proceso de integración/socialización)

acciones orientadas a la promoción de procesos de debate, difusión y socialización de los principales retos del territorio de Gipuzkoa, así como de las experiencias y resultados obtenidos, fomentando un proceso de aprendizaje y divulgación de conocimiento dentro de la sociedad gipuzkoana. Todo ello con el propósito de retroalimentar todo el proceso buscando:

- Compartir con los ciudadanos los valores y el proceso de trabajo a través de acciones colaborativas y co-diseño de nuevos proyectos.
- Implicar a los ciudadanos en nuevas dinámicas de participación política.
- Compartir con las empresas y las organizaciones Gipuzkoanas las experiencias, el desarrollo y los resultados obtenidos.

Conclusiones

El diseño del programa Etorkizuna Eraikiz constituye un pilar central en el tránsito hacia una nueva cultura institucional en la forma de gestionar y administrar el futuro de la gobernanza política del territorio Gipuzkoano. Si bien aún es pronto para valorar el impacto que este programa tendrá en los años venideros, su razón de ser se inscribe en un compromiso más ambicioso y complejo que, a través de estructuras meta-gubernamentales más estables, sea capaz de erigir en el medio-largo plazo un nuevo proceso de institucionalización basado en modelos y prácticas colaborativas más amplios. A pesar de las dificultades y la complejidad de estas estructuras, el arraigo y la necesaria implantación de una nueva cultura política es fundamental para el futuro institucional del territorio tanto desde el punto de vista discursivo como práctico por tres importantes razones:

En primer lugar, la representación conceptual del lenguaje que da sentido a las prácticas en la construcción del conocimiento experto sobre el espacio territorial; segundo, las prácticas y los planes de acción que se derivan de este lenguaje influenciando a los agentes e instituciones encargados de implementarlos; y, finalmente, las normas y los valores que guían las distintas acciones sociales, decidiendo cuáles son relevantes y cuáles son descartables y, por tanto, configurando dinámicas de poder hegemónicas que gobiernan los factores normativos y conceptuales desde los que se construyen las políticas, aplicando cada discurso a su práctica espacial concreta (Richardson & Jensen, 2004: 57-65).

De este modo, el análisis del diseño del programa Etorkizuna Eraikiz nos brinda la posibilidad de conocer los discursos y prácticas meta-gubernamentales que configuran la nueva construcción del futuro entramado institucional del territorio Gipuzkoano. En este contexto, cada estructura social suscita el pensamiento sobre las razones para su existencia, sus mecanismos de acción y comunicación, la configuración de sus entramados de poder, y el efecto de todos ellos a la hora de construir políticas y escenarios centrados en el fortalecimiento de la sociedad organizada y el aumento del proceso de legitimación política. Todo ello, a través de nuevos mecanismos de colaboración y

representación política orientados a resolver los problemas de la sociedad Gipuzkoana, creando las herramientas necesarias para poder orientar y decidir sobre su futuro.

En este contexto, rescato aquí las nociones elementales de la teoría de la estructuración en las que la acción y la estructura se interpelan mutuamente, es decir, aquellas “reglas y recursos envueltos recursivamente en instituciones” que estructuran y a la vez son estructurados a través de las acciones y sistemas sociales de las sociedades a las que pertenecen, en un tiempo y un espacio dados. Acciones reproducidas por agentes e instituciones concretos que “aplican reglas y recursos en la diversidad de contextos de acción”, interactuando e influyéndose recíprocamente (Giddens, 2006: 60-61).

En este sentido, entre la denominada “conciencia discursiva y práctica no hay separación; existen sólo las diferencias entre lo que se puede decir y lo que en general simplemente se hace” (Giddens, 2006: 44). Dicho esto, conocer los motivos que subyacen a cada acción del discurso institucional Gipuzkoano es un objetivo prioritario; es por ello que el análisis del propio diseño del programa Etorbizuna Eraikiz va más allá de la implantación de una simple estrategia de acción política, por cuanto se inscribe en un proceso más amplio y ambicioso de reestructuración de la cultura política institucional de este territorio.

Por tanto, el objetivo último de una estrategia como la mencionada sería instituir un proceso mediante el cual, siguiendo a Loureau, “las fuerzas sociales instituyentes” terminen por “construir formas sociales codificadas e instituidas jurídicamente” (Loureau, 1979: 73). Su éxito radicará en la posibilidad de desarrollar acciones continuistas que bien a través de *GipuzkoaTaldean* o del futuro desarrollo del Plan Estratégico para el 2026 inscrito en esta última medida, sean capaces de conservar las perspectivas meta-gubernamentales propuestas en Etorbizuna Eraikiz.

Dicho esto y para concluir, siguiendo a Bill y Hardgrave (1992), la progresiva estructuración institucional del ámbito público ha debido de ir solventando distintos problemas: identidad, legitimidad, participación, penetración y distribución. De esta manera, “la vida pública” deja de ser una mera Ágora pública donde debatir y acordar las cuestiones públicas para convertirse también en objeto de la economía política, un ámbito relacionado con los recursos y la actuación política. Una vez definidas estas metas a través de los procesos de planificación estratégica y programas como Etorbizuna Eraikiz, solamente queda institucionalizar los medios necesarios para crear las garantías que aseguren sus sostenibilidad en el futuro (Lechner, 1988).

Referencias

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Alexander, E. R. (1995). How Organizations Act Together: Interorganizational Co-ordination in Theory and Practice. Amsterdam: Overseas Publishers Association.
- Atkison, M. M., & Coleman, W. (1992). Policy Networks, policy communities, and the problems of Governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 5(2), 154-180.
- Barlett, D., & Dibben, P. (2010). Public Sector Innovation and Entrepreneurship: case studies from local government. *Local Government Studies*, 28(4), 107-121.
- Bason, C. (2010). Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a Better Society. Bristol: The Policy Press.
- Bevir, M. (2012). Governance: A very short introduction. Oxford: Oxford University Press.
- Borras, S., & Jacobsson, K. (2004). The open method of coordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*, 11(2), 185-208.
- Bouckaert, G. (2012a). Trust and Public Administration. *Administration*, 60(1), 91-115.
- . (2012b). Reforming the Performance and Trust: Some Reflections. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 5(1), 9-20.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). Public Management and Governance. London: Routledge.
- Bukowski, J., Piattoni, S., & Smyrl, M. (Eds.). (2003). Between Europeanization and Local Societies: the space for territorial governance. Oxford, UK: Rowmen & Littlefield.

- Camagni, R. (2002). On the concept of Territorial Competitiveness: Social or Misleading? *Urban Studies*, 39(13), 2395-2411.
- Candy, P., C. (1991). *Self-direction for Lifelong Learning: A comprehensive guide to theory and practice*. San Francisco: ERIC.
- Castells, M. (1997). *La Era de la Información. Vol 1. La Sociedad Red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Christopoulos, S., Horvath, B., & Kull, M. (2012). Advancing the Governance of Cross-Sectoral Policies for Sustainable Development: A Metagovernance Perspective. *Public Administration and Development*, 32(3), 305-323.
- Crevoiser, O. (2004). The Innovative Milieus Approach: Toward a Territorialized understanding of the Economy? *Economic Geography*, 80(4), 367-379.
- Crouch, C. (2011). *The Strange Non-death of Neo-Liberalism*. Cambridge: Polity.
- Crozier, M., Huntington, S. P., & Watamuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Dickinson, R. E. (1964). *City and Region: a geographical interpretation*. London: Routledge & Keagan Paul.
- Diputación Foral de Gipuzkoa, F. d. (2016). *Plan Estratégico de Gestión 2015-2019*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Duit, A., & Galaz, V. (2008). Governance and Complexity: Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21(3), 311-335.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Engberg, L. A., & Larsen, J. N. (2010). Context-oriented Meta-Governance in Danish Urban Regeneration. *Planning Theory and Practice*, 11(4), 549-571.
- Estensoro, M., & Zurbano, M. (2010). La Innovación Social en la Gobernanza Territorial: Los casos de Innobasque y de las Redes Comarcales en el País Vasco. *Ekonomiaz* 74(160-177).
- European, Commission. (2001). *European governance: a white paper*. Luxembourg.
- Faludi, A. (2012). Multi-level (territorial) governance: Three criticisms. *Planning Theory and Practice*, 13(2), 197-211.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (Eds.). (1996). *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
- Field, J. (2000). *Lifelong learning and The New Educational Order*. London: ERIC.
- Foxell, S. (2015). Design as a Policy Tool. *Building Research and Information*, 43(4), 553-555.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26(3), 347-368.
- Giddens, A. (2006). *La Constitución de la Sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Gobierno Vasco. (2014). *Informe sobre el análisis y funcionamiento institucional en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Barcelona: Akal.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45.
- . (2002). Governance and Metagovernance: On reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony from <http://comp-lanes.au.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- . (2003). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite, Variety and Irony. In H. P. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication* (pp. 142-172). Manchester: Manchester University Press.
- . (2004). Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance. In I. Bach & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 49-74). Oxford: Oxford University Press.
- Jones, C., Hesterly, W. S., & Bourgatti, S. P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22(4), 911-945.
- Keating, M. (1997). The Invention of Regions: political re-structuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(4), 383-398.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Keating, M. (2002). Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age. In A. J. Scott (Ed.), *Global City Regions. Trends, Theory and Policy*. New York: Oxford University Press.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge U.K.: Polity.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (Eds.). (2010). *Open Government*. Sebastopol: O'reilly.

- Lechner, N. (1988). *Los Patios Interiores de la Democracia: Subjetividad y Política*. FLACSO: Santiago de Chile.
- Lidström, A. (2007). Territorial Governance in Transition. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 499-508.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy. *Economic Development and Political Legitimacy*. *The American Political Science Review*, 53(1).
- Loureau, R. (1979). *El Estado y el Inconsciente*. Barcelona: Editorial Kairos.
- Luhmann, N. (1982). The World Society as a Global System. *International Journal of General Systems*, 8(3), 131-138.
- . (1995). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Luna, A. (2015). *La Innovación de la Metrópoli: de Bilbao a Oresund y San Diego*. Leioa: UPV/EHU.
- Martin, R., Kitson, M., & Tyler, P. (Eds.). (2008). *Regional Competitiveness*. London & NY: Routledge.
- McLaughlin, K., Osborne, S. P., & Ferlie, E. (Eds.). (2002). *New Public Management. Current trends and future prospects*. London & NY: Routledge.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Physica-Verlag: Heidelberg.
- Moulaert, F. (2000). *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*. New York: Oxford University Press.
- Moulaert, F., & Sekia, F. (2003). Territorial Innovation Models: a critical survey. *Regional Studies*, 37(3), 289-302.
- Moynihan, D. P. (2009). The Network Governance of Crises Response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 19(4), 895-915.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. Retrieved from London.
- O'Flynn, J., & Wanna, J. (2008). *Collaborative Governance: a new era of public policy in Australia?* Canberra: ANU Press.
- Osborne, S. P. (2008). The New Public Governance. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance? Emerging theories on the theory and practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal*, 13(4), 469-486.
- Penin, L., Staszowski, E., & Brown, S. (2015). Teaching the Next Generation of Transdisciplinary Thinkers and Practitioners of Design-based Public and Social Innovation. *Design and Culture. The Journal of Design Studies Forum*, 7(3), 441-450.
- Posner, R. A. (2010). *The Crisis of Capitalist Democracy*. Cambridge, M.A. : Harvard University Press.
- Provan, K. G., & Kervis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure Management and Effectiveness. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- . (1997). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Maidehad, G.B.: Open University Press.
- . (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(08), 1243-1264.
- Richardson, T., & Jensen, O. B. (2003). Linking discourse and space: Towards a cultural sociology of space in analysing spatial policy discourses. *Urban Studies*, 40(1), 7-22.
- Robertson, R. (1995). Globalisation or Glocalization? *The Journal of International Communication*, 1(1), 33-52.
- Sorensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in the Process of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of Network Governance*. New York: Palgrave MacMillian.
- . (2012). Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1).
- Stoker, G. (1995). Regime Theory and Urban Politics. In David Judge, G. Stoker & H. Wolman (Eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 54-72). London: Sage Publications.
- Torfing, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Torfing, J., Peters, G., Pierre, J., & Sorensen, E. (2012). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. New York: Oxford University Press.
- Valdaliso, J. M., & Wilson, J. R. (Eds.). (2015). *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness*. NY: Routledge.
- Windrum, P., & Koch, P. (Eds.). (2008). *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity, and Management*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- World Bank. (2000). *Performing public institutions and strengthening Governance. A world bank strategy*. Washington D.C.

LA COMUNICACIÓN EN ETORKIZUNA ERAIKIZ: CARACTERÍSTICAS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

COMMUNICATION IN ETORKIZUNA ERAIKIZ: CHARACTERISTICS, OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

Ion Muñoa Errasti

Universidad de Deusto, Donostia-San Sebastián
ion.munoa@deusto.es

Resumen: Etorkizuna Eraikiz (construyendo el futuro) es una iniciativa de transformación del modelo de gobernanza de la Diputación Foral de Gipuzkoa. A través de la colaboración entre diferentes agentes del Territorio, busca afrontar los retos de futuro impulsando el conocimiento, la reflexión y la experimentación. Este modelo de gobernanza plantea también nuevas oportunidades y condiciones para la comunicación institucional: abre nuevos espacios para la interacción, crea nuevas realidades y posibilita nuevos diálogos. Se observa que Etorkizuna Eraikiz es una iniciativa con potencialidad para mejorar la relación entre la institución pública y los ciudadanos, porque tiene características que permiten establecer procesos de comunicación generadoras de confianza.

Palabras clave: comunicación institucional, gobernanza, confianza, interacción social, Etorkizuna Eraikiz, comunicación política.

Abstract: Etorkizuna Eraikiz (building the future) is an initiative to transform the governance model of the Provincial Council of Gipuzkoa. Through collaboration between different agents of the Territory, it seeks to face future challenges by promoting knowledge, reflection and experimentation. This model of governance also poses new opportunities and conditions for institutional communication: it opens up new spaces for interaction, creates new realities and enables new dialogues. It is observed that Etorkizuna Eraikiz is an initiative with potential to improve the relationship between public institutions and citizens, because it has characteristics that allow to establish communication processes that generate trust.

Key words: institutional communication, governance, trust, social interaction, Etorkizuna Eraikiz, political communication.

Introducción

El 19 de mayo de 2016, la Diputación Foral de Gipuzkoa presenta ante la sociedad guipuzcoana el programa *Etorkizuna Eraikiz*. Para ello elige el patio de Tabakalera en Donostia-San Sebastián, donde se reúnen más de trescientas personas representantes de diferentes ámbitos de la sociedad guipuzcoana: instituciones, empresas, universidades, agentes culturales, agentes sociales, etc. Es el acto con el que se pone en marcha de forma pública el programa más importante y ambicioso de la legislatura de la Diputación Foral de Gipuzkoa: *Etorkizuna Eraikiz*.

El acto comunicativo de la presentación está pensado y diseñado tanto para los asistentes, así como para los medios de comunicación. La puesta

en escena es sencilla, pero moderna: un austero escenario, una pantalla grande al fondo y los asistentes sentados en frente del escenario. El Diputado General Markel Olano lidera y dirige la presentación; es el actor central del acto. Junto a él, participan otros representantes institucionales, los máximos representantes de las universidades y otros agentes relevantes del Territorio. Se combinan explicaciones del Diputado General, con testimonios y reflexiones de otros asistentes, y breves videos muy impactantes.

En el inicio del acto de presentación, y exponiendo el contexto en el que se enmarca *Etorkizuna Eraikiz*, el máximo responsable foral subraya los dos retos a los que pretende responder la iniciativa: la falta de confianza de los



ciudadanos en la política y la incertidumbre que genera el futuro. Partiendo de esas prioridades políticas, explica detalladamente el modelo de *Etorkizuna Eraikiz*. La ceremonia culmina con estas palabras del Diputado General:

"Yo creo que tenemos capacidad en Gipuzkoa. Y la mayor capacidad que tenemos sois todos vosotros. La mayor fortaleza que tenemos en Gipuzkoa es su sociedad civil organizada. Y lo que queremos hacer y debemos hacer, de forma humilde, las instituciones es abrir las puertas y las ventanas, para poner en marcha una profunda colaboración con la sociedad".

Estas últimas palabras de Markel Olano resumen de forma muy clara y explícita la inspiración central del modelo *Etorkizuna Eraikiz*: la apuesta por la gobernanza colaborativa con la sociedad guipuzcoana, para aprovechar al máximo las capacidades existentes en el Territorio de cara a afrontar el futuro. Pero subyace también una idea implícita en esa voluntad de querer "abrir las puertas y las ventanas" de las instituciones: impulsar y mejorar la comunicación con la sociedad.

Por tanto, la concepción y los objetivos de *Etorkizuna Eraikiz* ligan obligatoriamente el modelo de gobernanza con los procesos de comunicación, que a su vez, inciden directamente en el propio desarrollo del programa. ¿Pero cuáles son las características, los cambios, las novedades, las oportunidades, los problemas, los desafíos, etc. que plantea *Etorkizuna Eraikiz* en el plano de la comunicación política? Este artículo trata de responder a esta cuestión, aunando las diferentes aproximaciones teóricas sobre comunicación política con reflexiones que quieren ayudar a mejorar la comunicación del programa, y de esta manera, también del propio *Etorkizuna Eraikiz*.

1. La comunicación política como herramienta para la interacción social

El marketing político, los procesos electorales, la persuasión, la propaganda, la búsqueda de legitimación o el *agenda setting*, son algunos de los principales elementos y funciones que

habitualmente se asocian a la comunicación política. En todos ellos, prevalece una visión instrumental de la comunicación en aras a conseguir unos objetivos políticos. Es decir, la comunicación se entiende y se ejerce como un medio al servicio de unos fines políticos superiores.

Esta visión más instrumental de la comunicación, no es exclusivo y predominante, solamente en la comunicación política, sino que está muy extendido y es habitual también en otros áreas de la comunicación, como por ejemplo la comunicación organizacional, la comunicación empresarial o la comunicación institucional. Desde esta visión, se ejerce la comunicación optimizando todos los recursos disponibles para mejorar el proceso de intermediación entre el sujeto emisor y los públicos receptores; es decir, se trabaja sobre todo en las técnicas de transmisión del mensaje y los canales disponibles para ello. Sin embargo, al limitar el papel de la comunicación a esa labor de intermediación, no se contemplan otras fases y funciones de la comunicación, que desde otras visiones más relacionales y de interacción sí se tienen en cuenta.

Previo a abordar las posibilidades que la comunicación política puede aportar a *Etorkizuna Eraikiz*, y de cómo a su vez, este programa ofrece nuevas posibilidades de comunicación política, se define y se justifica la aproximación sobre comunicación que se plantea en este trabajo.

1.1. La comunicación es interacción social

Hay muchas y muy variadas formas de definir la comunicación, pero según Martín Algarra (2010), "todas las definiciones posibles de la comunicación" se pueden agrupar en dos grandes visiones: la visión relacional¹, por una parte, y la visión simbólica por otra parte. La primera, el enfoque relacional, es el más amplio, ya que si existe contacto o cualquier relación, ya hay comunicación. En el segundo enfoque, sin embargo, se agrupan las definiciones que hablan de comunicación cuando en las relaciones se

¹ El concepto de "visión relacional de la comunicación" que plantea Algarra es distinto del concepto "comunicación relacional" que se refiere a la gestión de la comunicación organizacional, que tiene que ver con la relación con diferentes *stakeholders*.

transmite contenido cognitivo. Por tanto, desde una perspectiva relacional amplia, hay comunicación si hay cualquier tipo de relación entre dos objetos o sujetos; y desde la perspectiva simbólica, además de esa relación, tiene que haber una acción que tenga por objetivo significar algo.

Para enmarcar la comunicación política, la visión simbólica de la comunicación puede ser un buen punto de partida. Algarra (2010) ahonda en esta conceptualización siguiendo las teorías de Schütz sobre el conocimiento de la realidad, y afirma que al comunicar se "comparten contenidos conscientes: conocimientos, sentimientos, etc.", y lo que se comparte con alguien no se pierde. En ese sentido, la comunicación es una "realidad social", ya que para compartir con alguien tiene que haber alguien, y a su vez, para poder compartir se debe poder "transformar el mundo en conocimiento significativo" a través de la capacidad de producir símbolos. Por tanto, la comunicación es la forma de compartir las realidades de conocimiento de cada uno.

En todas las situaciones de comunicación, Algarra (2010) identifica cinco características: es humana, es social, es referencial, es compleja y sucede en la dimensión presente del tiempo. Es humana, porque solamente es del ser humano; entre animales o entre máquinas no existe comunicación simbólica. En la medida que es humana, también es social, ya que el objetivo de la comunicación, siempre, es hacia otro; se pretende influir en otro. La comunicación también es referencial, puesto que al comunicar se comparten conocimientos sobre el mundo físico; se comparten referencias del mundo objetivo común (de ahí la importancia de la cultura o el mundo referencial común para la correcta comunicación). La comunicación es un proceso complejo en el que intervienen muchos factores. Basta mirar las teorías y los modelos sobre comunicación que se han desarrollado durante las últimas décadas, para observar que esos modelos han ido incorporando cada vez más elementos para explicar la comunicación. En ese proceso de comunicación, por lo menos participan dos actores, hay una intencionalidad comunicativa, hay una manifestación comunicativa, hay una interpretación, hay un mundo simbólico, hay un canal... Aun en la situación más simple, todo proceso de comunicación es una interacción compleja, ya que se ha de completar el proceso cognitivo entre los actores, teniendo en cuenta todos esos elementos. Por último, la comunicación siempre se produce en la dimensión temporal del

presente. Tanto la acción de manifestación como de interpretación siempre se producen en el presente, aunque no tiene por qué coincidir con el tiempo objetivo.

En vista de todo ello, y partiendo del amplio repaso que realiza Algarra (2010) sobre las diferentes teorías de comunicación, se puede concluir que la comunicación es un proceso de interacción social en el que participan por lo menos dos sujetos (uno manifiesta y el otro interpreta) que comparten conocimientos sobre la realidad con una intencionalidad.

La idea de "interacción social" es un elemento clave a tener en cuenta, para entender las perspectivas más amplias sobre comunicación política. Las diferentes escuelas y teorías sociológicas, desde los constructivistas (el interaccionismo o la fenomenología) hasta los estructuralistas, entienden la comunicación como el elemento que permite la acción y la interacción social. Existen diferencias a la hora de explicar esa interacción, pero coinciden en reconocer la importancia de la comunicación en cualquier sociedad, y ponen de manifiesto la dimensión social de la comunicación.

Según Gerbner, "la comunicación es la interacción social que se realiza a través de mensajes (Gerbner, 1972:39). Al ser interacción, siempre participan más de una persona o grupos de personas y siempre se produce en un sistema social. Por ello, afecta en ese sistema en general y en los participantes en concreto. A través del análisis de la acción comunicativa se puede explicar en parte, el contexto social en el que se realiza esa interacción (Thompson, 1998).

Las bases teóricas de entender la comunicación como interacción social se encuentran en el trabajo de Max Weber. Partiendo del concepto de *acción social* de Weber, se han desarrollado posteriormente varias escuelas de pensamiento que han trabajado esta aproximación a la comunicación: la interacción simbólica, la fenomenología social, la Teoría de la acción comunicativa o el Existencialismo, por ejemplo (Igartua y Humanes, 2010). Destaca el trabajo de Schütz (1993), padre de la sociofenomenología, que subraya tres procesos que tienen lugar en la interacción social entre sujetos que se da con la comunicación: el proceso interno de dar significado y entender las cosas, el proceso de interpretación de los comportamientos de otros y el proceso de interpretación de uno mismo.

Atendiendo a esto, y subrayando la idea de la dimensión social de toda comunicación, entendemos que la función que puede ejercer la comunicación política en el plano de la interacción social no se puede limitar a la mera transmisión de mensajes. La potencialidad que le otorga la interacción social a la comunicación sobrepasa los límites de la intermediación.

1.2. La comunicación institucional para generar confianza

Entendiendo que la comunicación es interacción social, la comunicación política e institucional es un medio para la acción política, que debe buscar mejorar la calidad de esa interacción. Uno de los elementos imprescindibles para ello, es el valor de la confianza que existe entre los sujetos de esa interacción. Desde el enfoque estratégico, la comunicación política e institucional se considera esencial para generar y fortalecer la confianza de los ciudadanos. 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). Aun así, hay que tener en cuenta que tanto en los procesos de comunicación como en los procesos de construcción de confianza intervienen diferentes variables, y cualquier planteamiento al respecto se ha de realizar teniendo esto presente. Gutiérrez García (2013) subraya 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 ese sentido, Gaber (2009) sostiene que en las sociedades democráticas complejas, el incremento de la comunicación pública y la posibilidad de acceder a más información, no parece redundar en niveles más altos de confianza.

La confianza es un tema clave en la medida en que facilita la acción colectiva entre las personas y entre las instituciones promoviendo la cooperación y la construcción de normas y valores comunes. Autores de gran referencia como 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, la estrategia y la planificación de la comunicación tiene 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, 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, 2013; Gutiérrez García, 2013; Sanders, 2013).

En el caso de las 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. Gutiérrez García (2013) subraya que "mediante el diálogo, se argumenta, las instituciones se comprometen a una mayor transparencia informativa, siguiendo el principio de lealtad y reciprocidad en la relación" (p.20). En ese sentido, expone que "si las entidades se gestionan con una clara vocación de servicio, parece lógico esperar que su comunicación siga los principios no solo de transparencia informativa o rendición de cuentas, sino también el de actitud dialógica para escuchar

al público, atender sus demandas, dar respuesta sobre las políticas adoptadas o, incluso, promover su participación en el proceso de toma de decisiones en asuntos relevantes u ordinarios" (p.). Las principales características de las tendencias de la comunicación institucional en su dimensión estratégica y teniendo en cuenta las necesidades actuales de sociedades complejas como la nuestra, pueden ser reconocibles en la iniciativa *Etorkizuna Eraikiz*, diseñado por la Diputación Foral de Gipuzkoa, entre otros, para fomentar la relación y la interacción real con los ciudadanos y los diferentes agentes económicos, políticos y sociales del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

2. La comunicación en Etorkizuna Eraikiz

En *Etorkizuna Eraikiz* la comunicación se concibe como una interacción social que busca generar confianza. Y desde una aproximación integral y relacional de la comunicación política e institucional, se entiende que para tal objetivo, no es suficiente con mejorar los procesos y las técnicas de intermediación de la comunicación, sino que hay que transformar el modelo de gobernanza, para así posicionar en el eje central de toda acción política la interacción de la comunicación. Este planteamiento conlleva transformaciones de calado en los diferentes procesos e interacciones de la Institución Foral, pero sobre todo, implica una transformación de fondo en la forma de entender y ejercer la comunicación institucional.

Esta concepción entronca a la perfección con las principales tendencias de la comunicación institucional (Gutiérrez García, 2013) y genera nuevas realidades y oportunidades comunicativas. En *Etorkizuna Eraikiz*, la comunicación institucional en su sentido más integral y relacional se convierte en eje fundamental de tracción del modelo, ya que se precisa de un constante diálogo entre los diferentes actores. No es suficiente con la comunicación unidireccional hacia los ciudadanos o los medios, puesto que para el desarrollo de las diferentes acciones y programas dentro de *Etorkizuna Eraikiz*, se necesita otro tipo de comunicación que puede tener mucho más valor para generar confianza, y así la cocreación de valor público.

Pero, ¿en qué y cómo se materializa esta concepción de la comunicación dentro de *Etorkizuna Eraikiz*? ¿En qué se traduce la

aproximación teórica de la interacción social en su aplicación real? ¿Responde realmente la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz* a la aproximación de la comunicación institucional como generadora de confianza? A continuación se plantean algunas características y retos que se pueden observar en la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*, tratando de responder a las preguntas formuladas y suscitar el debate para la posible mejora.

2.1. Principales rasgos de la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*

Los diferentes elementos que intervienen en los procesos de comunicación (complejos por definición), posibilitan gran cantidad de tipos de análisis: mensajes, canales, actitudes de los actores, las influencias, el contexto, etc. son potencialmente objeto de estudio en comunicación. En esta ocasión se ha optado por elevar la mirada con el fin de identificar las principales características de la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*, sin entrar a estudiar pormenorizadamente cada uno de los diferentes elementos que intervienen en los procesos de comunicación.

En general, se han identificado tres grandes aspectos relevantes en la comunicación que se desarrolla entorno al programa: el amplio espacio para la interacción que ofrece el modelo, las avanzadas técnicas que se emplean para la intermediación y las acciones que acompañan a la comunicación.

2.1.1. Amplio espacio para la interacción

Etorkizuna Eraikiz se basa en el ejercicio de la gobernanza colaborativa. Diferentes tipos de actores participan en los variados proyectos y programas que se desarrollan dentro del modelo: instituciones públicas, empresas, el tercer sector social, universidades, agentes internacionales, ciudadanos, etc. participan de forma diversa y multinivel en *Etorkizuna Eraikiz*. Esta forma de organizar y ejercer la acción política, hace imprescindible la relación multinivel de los diferentes agentes. La necesidad de trabajar entorno a proyectos compartidos, provoca el diálogo permanente y convierte a la institución foral en un interlocutor válido que genera confianza y gana legitimidad.

El propio modelo de *Etorkizuna Eraikiz*, teniendo en cuenta su estructura, su organización, el

funcionamiento y los programas que se desarrollan en su seno, constituye una aportación a la comunicación institucional, ya que ofrece espacios para la interacción de los diferentes agentes. Se puede afirmar que *Etorkizuna Eraikiz* es en sí mismo, un amplio espacio para la interacción, que ofrece entre otros, los siguientes elementos comunicativos:

- **Gunea:** El espacio físico situado en la planta baja del Palacio de la Diputación Foral de Gipuzkoa, además de un laboratorio de políticas públicas, es una herramienta de comunicación del modelo y sobre todo, un punto de encuentro, diálogo e interacción de ciudadanos, institución pública y otros agentes. Es el espacio físico que ejemplifica el espacio de interacción, diálogo y comunicación que constituye el modelo *Etorkizuna Eraikiz*.
- **Gipuzkoa Taldean:** El *Think Tank* de *Etorkizuna Eraikiz* es un punto de encuentro interdisciplinar entre diferentes agentes relevantes de Gipuzkoa. Es un espacio de análisis, reflexión, debate y diálogo entre diferentes personas, para identificar los retos de futuro.
- **Gipuzkoalab:** El laboratorio social de *Etorkizuna Eraikiz* es un espacio donde se experimentan y se llevan a cabo los diferentes proyectos innovadores que se impulsan tanto directamente desde la institución pública, como a través de convocatorias abiertas, mediante subvenciones a los proyectos de la sociedad civil organizada. Es un espacio que obliga a dialogar y coordinarse entre diferentes agentes, y sobre todo, a la Diputación Foral de Gipuzkoa con los demás agentes.
- **Las redes internacionales:** En la dimensión internacional de *Etorkizuna Eraikiz* se establecen relaciones y diálogos con expertos internacionales de diferentes ámbitos, que participan de diferente forma y grado en los programas y proyectos.
- **Los eventos públicos temáticos:** Relacionados con los proyectos estratégicos o los temas que se trabajan dentro de *Etorkizuna Eraikiz*, se organizan eventos públicos (conferencias, charlas, seminarios, debates, etc.) para reflexionar y aprender conjuntamente sobre esos temas.

Todos estos elementos que son parte sustancial de la estructura y el funcionamiento de *Etorkizuna Eraikiz* son claros espacios de espacios y oportunidades para la interacción social. Pero además de los citados, toda la gobernanza colaborativa que se plantea en el seno de *Etorkizuna Eraikiz* para el diseño, desarrollo y puesta en marcha de las políticas públicas ofrece oportunidades constantes de interacción social. Por tanto, el propio modelo es en sus diferentes componentes y apartados un inmenso espacio de interacción social.

2.1.2. Avanzadas técnicas y herramientas para la intermediación

Aunque el modelo de gobernanza y el funcionamiento de *Etorkizuna Eraikiz* sean propicias para el desarrollo de la comunicación desde el enfoque de la interacción social, tanto las inercias de la propia institución pública, así como el funcionamiento de los medios de comunicación y la comunicación política en general, convierten todavía hoy la comunicación basada en la intermediación en imprescindible para la comunicación institucional. Es por ello, que para alcanzar una eficaz comunicación en la transmisión de mensajes, se deben optimizar los recursos, las técnicas y los canales de difusión. En ese sentido, gran parte de la comunicación que se desarrolla en el seno de *Etorkizuna Eraikiz*, se realiza a través de las técnicas y las formas actualizadas de los mecanismos clásicos de comunicación institucional. Entre otros, se pueden observar los siguientes tipos y canales de comunicación:

- **Publicidad para la notoriedad:** Con el objetivo de aumentar la notoriedad y el conocimiento sobre *Etorkizuna Eraikiz*, periódicamente se realizan campañas de publicidad convencional (medios de comunicación, autobuses, marquesinas, etc.). Se intenta que en esa publicidad se hable de los contenidos del programa y no tenga demasiado deje de marketing electoral que pudiera generar desconfianza entre los ciudadanos.
- **Relación con los medios de comunicación:** El equipo de comunicación de la Diputación Foral de Gipuzkoa trabaja los temas de *Etorkizuna Eraikiz*, adaptando el contenido y los actos comunicativos al funcionamiento

e interés de los medios de comunicación. Ruedas de prensa, desayunos con los periodistas, elaboración de notas de prensa y dossieres, etc. son habituales en la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*.

- **"Humanización" del contenido:** En los mensajes de *Etorkizuna Eraikiz* se trata de buscar testimonios de diferentes personas, poner "nombre y cara" a los diferentes proyectos que se realizan. De esa forma, se trata de "humanizar" el contenido para que el ciudadano receptor de la comunicación se identifique con lo que ve y escucha.
- **Internet:** Internet es el principal canal que se emplea para transmitir todo lo que se realiza en *Etorkizuna Eraikiz*. El sitio web y los perfiles de Twitter y Facebook transmiten todo tipo de contenidos relacionados con el programa e interactúan con los usuarios que tengan interés. Se intensifica el alcance de los perfiles virtuales propios del programa a través de la combinación de otros perfiles de la Diputación Foral y los responsables políticos.
- **La importancia de lo audiovisual:** Siguiendo las tendencias de consumo de comunicación, el vídeo se emplea como principal medio para transmitir los mensajes. Casi la totalidad del contenido se explica también en vídeos que sirven tanto para transmitir mensajes en Internet, como para utilizarlos en los diferentes eventos y actos que se desarrollan en el seno de *Etorkizuna Eraikiz*.

Analizando los diferentes canales, mecanismos y técnicas que se utilizan a la hora de comunicar *Etorkizuna Eraikiz*, se observa que en forma y contenido se siguen las tendencias actualizadas, aunque en la forma de entender la comunicación institucional, se continúa una lógica de búsqueda en la optimización de las transmisión de mensajes; es decir, gran parte de la "maquinaria" de la gestión de comunicación se emplea para mejorar los procesos de intermediación.

2.1.3. Comunicación acompañada por acciones

Es bien sabido que la credibilidad es sustancial para mejorar la comunicación y aumentar la confianza, y que para ganar credibilidad las

palabras deben ir acompañadas por hechos. La comunicación política ahonda cada vez más en la necesidad de impulsar una comunicación basada en acciones, en comunicar cada vez más a través de las acciones, ya que solamente el empleo de palabras no es suficientemente creíble en los tiempos de crisis de confianza política.

Una de las principales virtualidades de *Etorkizuna Eraikiz* para la comunicación, es que produce realidades a través de acciones concretas. La apuesta por un "modelo de la gobernanza colaborativa para afrontar los retos del futuro" puede, en general, gustar como gesto político, pero tiene el riesgo de no generar confianza si no va acompañada por hechos. En *Etorkizuna Eraikiz*, todos los proyectos estratégicos tangibles, todas las experimentaciones piloto y todos los programas impulsados a través de financiación pública y convocatorias abiertas, producen realidades nuevas que son en sí mismas acciones comunicativas.

Cuando se crea un centro de referencia, o cuando se experimenta con un programa de conciliación en varias empresas o cuando se realiza una reunión de trabajo de *Gipuzkoa Taldean*, se está comunicando, porque se están generando nuevas realidades tanto físicas como no físicas. Y estas acciones concretas de *Etorkizuna Eraikiz* que producen nuevas realidades son coherentes con el modelo y con lo que los responsables institucionales dicen sobre el modelo. Esta coherencia entre los hechos y las palabras constituye una base de valor inmensa para conseguir credibilidad en la comunicación y confianza en la relación, siempre y cuando esa coherencia sea sostenido y duradero en el tiempo.

2.2. Principales retos para el futuro de la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*

Tal y como se ha visto, *Etorkizuna Eraikiz* presenta condiciones y oportunidades comunicativas que pueden permitir mayor interacción, relaciones más intensas y la generación de confianza. Por tanto, la comunicación institucional también se transforma junto con el modelo de gobernanza.

Sin embargo, esa transformación y el modelo de *Etorkizuna Eraikiz*, también abre nuevas incógnitas, y en ese contexto, se identifican también algunos retos de comunicación. Entre otros, se pueden subrayar los siguientes:

- **Notoriedad para la legitimidad:** La legitimidad política y democrática es imprescindible para el ejercicio de la acción institucional. Un programa de tal calado y nuevo como *Etorkizuna Eraikiz* necesita la legitimación social para poder seguir desarrollándose. Y para conseguir esa legitimación, es necesario que se conozca. Por eso, un reto importante de comunicación es aumentar la notoriedad del propio modelo entre los ciudadanos (las campañas de publicidad que se realizan, por ejemplo, responden a este reto). Pero esto, a su vez, genera un nuevo riesgo de fomentar la identificación social de marketing político sobre *Etorkizuna Eraikiz*. Por tanto, el reto es acertar en el equilibrio entre la comunicación para aumentar la notoriedad y mantener la credibilidad del propio modelo de gobernanza.
- **Comunicar la complejidad y lo intangible:** La comunicación sobre realidades complejas e intangibles es difícil, porque muchas veces necesita de explicaciones extensas que no son fáciles de transmitir a través de los canales habituales, en un contexto en el que la comunicación social se basa, sobre todo, en mensajes cortos y simples. Este reto que es común a todas las realidades complejas, es muy evidente en la comunicación de *Etorkizuna Eraikiz*, un modelo complejo y con muchos componentes en sí, y que trata proyectos, muchas veces intangibles. Es cierto que se generan realidades y acciones que ayudan en la credibilidad de la comunicación, pero al mismo tiempo, no deja de ser un reto comunicativo, visibilizar contenidos que deben entenderse de forma clara y sencilla.
- **Ahondar en la comunicación como interacción social:** La comunicación en *Etorkizuna Eraikiz* plantea, tal y como se ha expuesto, oportunidades muy interesantes para la interacción social. Esta forma de entender y ejercer la comunicación institucional, parece la más adecuada para generar la confianza que necesitan las instituciones públicas. Sin embargo, las inercias y los mecanismos de las instituciones públicas, los medios de comunicación y la comunicación política siguen dificultando, muchas veces, ahondar más en este tipo de espacios de interacción

social y así, en la comunicación más relacional. El reto de futuro está en seguir reforzando esta visión con estrategias y acciones comunicativas concretas, para llegar a transitar desde la comunicación institucional basada en la intermediación a la comunicación institucional basada en la interacción.

Hoy se aprecian rasgos y oportunidades, para mirar con ilusión, optimismo y confianza al futuro comunicativo de *Etorkizuna Eraikiz*. Si se sigue

trabajando en la línea de ahora, sin dejar de mejorar todo lo posible en las direcciones establecidas, la comunicación del programa servirá para ir generando y reforzando la confianza que necesita la Diputación Foral de Gipuzkoa. *Etorkizuna Eraikiz* es una gran oportunidad para la mejora de la comunicación institucional, porque lo sitúa en el centro de la transformación del modelo de gobernanza, y es ahí donde radica su mayor fortaleza.

Referencias

- Blake, R. y Haroldsen, E. (1975). *A Taxonomy os Concepts in communication*. New York: Nusting House.
- Canel, M.J. (1999). *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid, España: Tecnos.
- Canel, M.J. (2010). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid, España: Tecnos.
- Canel, M.J. y Sanders, K. (2013). "En busca de un modelo para el estudio de instituciones" En Gutiérrez García, Elena (ed.): *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones*. Barcelona: Editorial UOC. pp. 29-51.
- Fagen, R (1966). *Politics and Communication*. Boston: Little Brown.
- Gaber, I. (2009). "Exploring the Paradox of Liberal Democracy: More Political Communications Equals Less Public Trust". *The Political Quarterly*, Volume 80, Issue 1, pp. 84-91.
- Gutiérrez García, Elena (2013). *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones*. Barcelona: Editorial UOC.
- Igartua, J.J. y Humanes, M.L. (2010). *Teoría e investigación en comunicación social*. Madrid, España: Síntesis.
- Luhmann, Niklas (1988). "Familiarity, confidence, trust", Diego Gambetta (coord.), *Trust. Making and breaking cooperative relations*, Oxford, Basil Blackwell.
- Martin Algarra, M. (2010). *Komunikazioaren teoria: proposamena*. Bilbao, España: Deustuko Unibertsitateko Argitalpenak. (original en castellano, 2008).
- Meadow, R. (1980). *Politics as Communication*. New Jersey: Ablex Publishing.
- Putnam, R. (2000). *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Schütz, A. (1993). *La construcción significativa del mundo social*. Barcelona: Paidós. (original en alemán, 1937).
- Shudson, M. (1997). "Sending a political message: lessons from the American 1790s". *Media Culture and Society*, vol.19: 311-330.
- Wolton, D. (1992). *Elogio del gran público*. Barcelona: Gedisa.

ESTRATEGIA Y TRABAJO DE DESARROLLO: LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA EN GIPUZKOA

DEVELOPMENT STRATEGY AND WORK: STRATEGIC MANAGEMENT OF COLLABORATIVE GOVERNANCE IN GIPUZKOA

Egoitz Pomares

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
Sinergiak Social Innovation (UPV/EHU)
epomares@sinergiak.org/egoitz.pomares@ehu.es

Resumen: El objetivo de este trabajo es describir y reflexionar sobre el valor de la gobernanza colaborativa y del liderazgo en los procesos de comunicación organizativa e institucional mediante el análisis del programa de políticas públicas 'Etorkizuna Eraikiz' –'construyendo el futuro' en euskera–. Etorkizuna Eraikiz es un programa de políticas públicas desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa. El objetivo de este programa es construir un modelo de gobernanza abierto y colaborativo que refuerce el liderazgo institucional, el capital social y la cultura del territorio gipuzkoano mediante un proceso de acción compartida y deliberada con la ciudadanía y los principales agentes e instituciones territoriales. Este trabajo se centra en el análisis de este programa público y en la descripción de algunos de los resultados logrados hasta la fecha.

Palabras clave: innovación colaborativa, gobernanza colaborativa, políticas públicas, co-participación, co-diseño, innovación pública.

Abstract: The purpose of this paper is to describe and reflect on the value of collaborative governance and leadership in the process of organizational and institutional communication through the analysis of the public policy program 'Etorkizuna Eraikiz' -'building the future' in Basque–. Etorkizuna Eraikiz is a program of public policies developed by the Provincial Council of Gipuzkoa, Basque Country, to influence the future of public policies in the region through an approach based on public innovation. The objective of this program is to build an open and collaborative governance model that reinforces the institutional leadership, social capital and community culture of the Basque Country through a process of shared and deliberate action between citizens and regional institutions. This work focuses on the analysis of this public program and the description of the results achieved to date.

Key words: collaborative innovation, collaborative governance, public policies, co-participation, co-design, public innovation.

Introducción

La innovación pública y la gobernanza colaborativa se han convertido en claves para la creación de valor público y social al contribuir a la gestión, el diseño y la legitimación de políticas públicas, favoreciendo la pluralidad social y fortaleciendo el papel de la sociedad civil (Torfing, 2012; Osborne, 2010; Rhodes, 1996; Kooiman, 1993). Además, la crisis de las democracias representativas y del Estado-Nación, la creciente

despolitización de la sociedad y las transformaciones económicas y políticas que se están produciendo a nivel global en las sociedades avanzadas (Castells, 2008; Offe, 2011; Burnham, 2014) están cambiando la naturaleza de las administraciones públicas y de la política contemporánea. En este contexto, esta realidad ha obligado a las instituciones públicas y a las organizaciones a implementar nuevos modelos de



gestión externa a través de nuevos enfoques de gobernanza innovadora y colaborativa (Sorensen & Torfing, 2012; 2007) que se están materializando en nuevas perspectivas y metodologías de innovación pública para co-diseñar y co-decidir el futuro de la creación de las políticas públicas (Torfing, 2016; Bason, 2014, 2010; Osborne, 2010; Ansell & Gash, 2007; Mulgan & Albury, 2003; Kooiman, 1993).

A la luz de estos cambios, en el año 2015 la Diputación Foral de Gipuzkoa, en el País Vasco, desarrolló un Plan de Gestión centrado en dos dimensiones complementarias: la *innovación de las políticas* y la *innovación en la gestión pública*. El Plan, por tanto, permitía la diferenciación de dos enfoques muy amplios sobre los conceptos de *Gobernanza* en lo que se refiere a la esfera pública: por un lado, la *Gobernanza de la Política*, y por otro, la *Gobernanza de las Administraciones Públicas*. Ambas dimensiones son mutuamente dependientes e interactúan constantemente como elementos cruciales en la creación de *valor público y social*. La primera dimensión –la *Gobernanza de la Política*– está relacionada con la manera en que las instituciones públicas representan y toman decisiones en el territorio de Gipuzkoa, mientras que la segunda dimensión –la *Gobernanza de las Administraciones Públicas*–, se centra en la regulación de la gestión pública, la eficiencia y la efectividad de las administraciones públicas en la provisión de servicios a la ciudadanía.

En cuanto a la *innovación de las políticas* y su proceso de *Gobernanza*, el Plan mencionado ha dado lugar al programa público *Etorkizuna Eraikiz* que se centra en construir un enfoque de gobernanza compartida entre la ciudadanía y las instituciones territoriales –sociedad civil, empresas privadas, agentes universitarios y educativos, emprendedores sociales, funcionarios– para decidir colectivamente sobre los futuros retos socioeconómicos y políticos de la región atendiendo a las necesidades de la ciudadanía y mejorando su calidad de vida. Esta estrategia se basa en el co-diseño de nuevas metas y expectativas para el territorio, que con un carácter orientado a la práctica permite ponerlas a prueba en entornos reales. Por tanto, ilustra un proceso de experimentación pública y social que anima a los representantes institucionales a involucrar a la sociedad en el proceso de diseño y experimentación colectivo, que aborda retos socioeconómicos claves orientados a la mejora del bienestar social.

Este trabajo se centra en el enfoque metodológico que se ha desarrollado en el proceso de implementación del Programa, así como en la descripción de algunos de los resultados obtenidos hasta la fecha. La primera sección de este trabajo aborda algunos de los fundamentos conceptuales y teóricos de la *gobernanza colaborativa* y la *innovación pública* sobre los que se articula el diseño de este programa. La segunda sección se centra en el enfoque metodológico. Las secciones tercera y cuarta analizan los resultados obtenidos y las implicaciones para futuras investigaciones.

1. La Naturaleza de la Gobernanza Colaborativa y la Innovación Pública

La *Gobernanza Colaborativa* y la *Innovación Pública* han sido institucionalizadas como enfoques innovadores para la gestión y el diseño de políticas públicas en los sistemas democráticos contemporáneos (Jun, 2002; Kettle, 2002; Torfing et al., 2012; Torfing, 2016). Su articulación se basa en estructuras de motivación compartidas orientadas hacia la mejora de las capacidades de la acción política, fomentando el conocimiento compartido y la adaptación a retos políticos y socioeconómicos específicos. La naturaleza de esta colaboración ha de ser sostenible a lo largo del tiempo para la gestión efectiva de diferentes recursos a través de protocolos y procedimientos institucionales recíprocos. En este contexto, la *gobernanza colaborativa* se define como “*las estructuras de toma de decisiones y gestión de políticas públicas que involucran a las personas de modo constructivo traspasando las fronteras de agencias públicas, niveles de gobierno y/o las esferas pública, privada y cívicas para lograr un objetivo público que de otro modo no podría alcanzarse.*” (Emerson et al., 2011:2).

Según Eva Sorensen y Jacob Torfing, la *Innovación Colaborativa* es un “*enfoque interdisciplinario para estudiar y mejorar la innovación pública*”. Se “*centra en la participación de actores empoderados con diferentes identidades, papeles y recursos*” para un aprendizaje mutuo y transformador (Sorensen & Torfing, 2011:845, 859). La *Innovación Colaborativa* amplía los límites de la *gobernanza colaborativa* al tener en cuenta a toda la *red* (Ansell, 2007; Ansell & Gash, 2007; Sorensen & Torfing, 2007; Klijn & Koopman, 2016) de

interrelaciones públicas y privadas que participan en los procesos de gobernanza e innovación pública. Por tanto, involucra a una amplia gama de agentes integrados institucionalmente (políticos, funcionarios, expertos, organizaciones privadas, educadores, ciudadanos, etc.), y depende de diferentes *impulsores* y *barreras* que están relacionados en cuanto a *cultura*, *organización* e *identidad* con la capacidad de generar *confianza pública* y la consecución de resultados con un enfoque público y social (Sorensen & Torfing, 2011). Esta colaboración requiere impulsar el liderazgo y la responsabilidad de todas las partes en el proceso de participación generando nuevos conocimientos orientados a su implementación práctica.

En este sentido, la *innovación colaborativa* en el sector público aborda tanto los problemas derivados de la *gobernanza de administraciones públicas* así como de la *gobernanza de las políticas*. Esta distinción conceptual, explicada en la introducción de este trabajo, resulta determinante en el programa público *Etorkizuna Eraikiz*. Ambas dimensiones emergen como factores clave en el proceso de involucrar a los diferentes grupos de interés (*sociedad civil, responsables políticos, funcionarios, universidades, educadores y organizaciones privadas*) en la toma de decisiones, así como en los procesos de experimentación que potencialmente puedan favorecer la generación de un diálogo abierto entre las esferas públicas y privadas, ampliando los límites, las fronteras públicas y sociales en la mejora de la transparencia y la confianza. Por tanto, *Etorkizuna Eraikiz* trata de generar *confianza* en tres niveles diferentes (Oomsels & Bouckaert, 2014):

- La confianza de la ciudadanía y de las organizaciones en el gobierno y en el sector público
- La confianza del gobierno y del sector público en la ciudadanía y en las organizaciones
- La confianza en el seno del gobierno y del sector público

En este contexto, el nexo entre la *innovación colaborativa* y *pública* emerge como pilar central del programa *Etorkizuna Eraikiz* en la creación de *valor público y social*. La generación de *valor público y social* se realiza (Alford et al., 2013; Bryson et al., 2016) a través de la colaboración y

del uso del conocimiento compartido entre diferentes grupos de interés en una nueva forma de *organizar el trabajo* y los *lugares de trabajo* dentro y fuera de las fronteras administrativas de las instituciones públicas. Este modelo corresponde a la configuración de espacios públicos deliberativos que basados en la interacción de las administraciones públicas (así como sus diferentes niveles), los agentes económicos y sociales y la sociedad civil en los desafíos de la sociedad moderna (Ramió, 2017). Este proceso tiene lugar como una ‘comunidad de interacción’, que traspasa niveles intra- e inter-organizativos (Nonaka & Takeuchi 1996). Se trata pues de la construcción de un *espacio de aprendizaje* (Nonaka & Konno, 1998) o, en sentido similar, de la generación de coaliciones para el desarrollo (Ennals & Gustavsen, 1998). La responsabilidad es compartida, así como las consecuencias, tengan efectos tanto positivos como negativos. Este aspecto resulta crucial a la hora de determinar la *innovación pública* como un concepto orientado a atender las necesidades de la ciudadanía y la mejora de la calidad de vida, mediante la promoción de la innovación social y el cambio social.

Según Geoff Mulgan (2007), “*La Innovación Pública trata de generar nuevas ideas que trabajen para lograr valor público. Las ideas deben ser, al menos en parte, nuevas (en lugar de mejoras); deben ser implementadas y utilizadas (en lugar de quedarse en ideas); y deben ser útiles*” (Mulgan, 2007:6).

Christian Bason (2010) define la Innovación Pública “*como el proceso de crear nuevas ideas y convertirlas en valor para la sociedad. Se refiere a cómo los políticos, los líderes públicos y los empleados públicos convierten sus visiones de un nuevo estado del mundo en realidad. El concepto de innovación, por tanto, se centra principalmente en si la organización es capaz de generar y seleccionar las mejores ideas posibles, de implementarlas con efectividad, y de asegurarse de que crean valor*” (Bason, 2010, p. 34).

Desde un punto de vista organizativo, estas dos definiciones de la IP (Innovación Pública), directa o indirectamente reflejan dos concepciones importantes en la creación de valor público y social, es decir, que la fuente de innovación y la construcción de cualquier tipo de red innovadora en el sector público puede venir de un enfoque de *arriba-abajo* y, por tanto, basarse únicamente en la inclusión de funcionarios, responsables políticos, educadores y otros empleados gubernamentales; o,

al contrario, apoyado por una perspectiva de *abajo-arriba* donde la importancia de los "usuarios" –ciudadanos y sociedad civil–, y la extensión de la red a otros grupos de interés es necesaria para el desarrollo y la aplicación de cualquier tipo de innovación para la provisión de servicios públicos.

Esta es una contribución esencial para un cambio efectivo y con éxito en la gestión de las instituciones públicas y la creación de políticas públicas, mejorando su calidad, reduciendo costes y aumentando la transparencia y la participación, entre otros factores. En este sentido, el diseño metodológico de *Etorkizuna Eraikiz* contempla la fusión de estas dos concepciones como crucial para la gestión estratégica del programa.

2. El diseño metodológico de Etorkizuna Eraikiz

El Programa Etorkizuna Eraikiz se articula metodológicamente en el marco del *Plan de Gestión* de la Diputación Foral de Gipuzkoa para el periodo 2015-2019. Este Plan es la herramienta principal para la acción de gobierno y establece los mecanismos de gobernanza que aseguran una implementación eficiente de las políticas públicas, priorizando su alineación con los futuros retos colectivos sociales, económicos y políticos del territorio. Esta alineación se fundamenta a través de tres procesos de consulta pública a la ciudadanía sobre los retos futuros percibidos para el territorio, y de una convocatoria presupuestaria abierta para co-diseñar los presupuestos públicos de la Diputación para el periodo 2015-2019 (Luna, Barandiaran & Unceta, 2018). Esta convocatoria se actualiza y valida cada año para incorporar cualquier posible cambio.

En este contexto, el Plan de Gestión de la Administración tiene dos dimensiones diferentes (ver Figura I):

La primera es *interna* y está relacionada con la *Gobernanza e Innovación de la Administración Pública*, es decir, la gestión y provisión de servicios públicos a la ciudadanía. Esta dimensión contempla una serie de acciones dentro de la Diputación Foral:

- Plan Anual de Participación Ciudadana

- Un Modelo de Gestión Pública Avanzada
- Un Portal de Transparencia
- Un programa para la Monitorización y Evaluación de resultados
- Una convocatoria anual de presupuestos abiertos y participativos

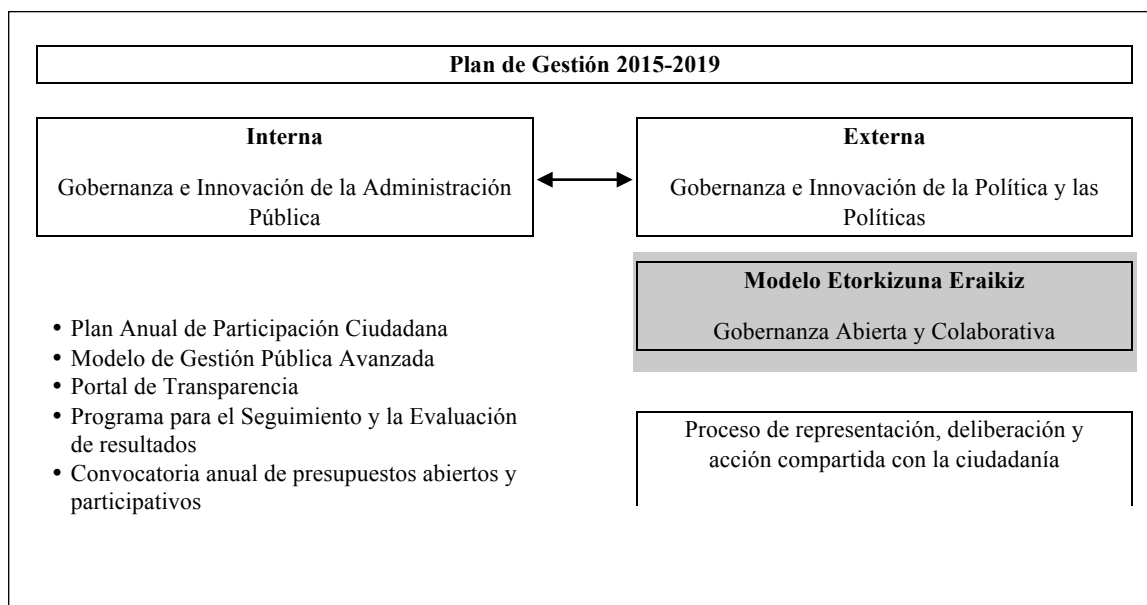
La segunda dimensión es *externa* y está relacionada con la *Gobernanza e Innovación de la Política y las Políticas*, es decir, el proceso de representación, deliberación y acción compartida con la ciudadanía. La dimensión externa es el paraguas bajo el cual se implementa Etorkizuna Eraikiz, para construir un nuevo *Modelo de Gobernanza Abierta y Colaborativa* que busca institucionalizarse más allá de los intereses electorales y partidistas. Esto significa que contempla la transformación a largo plazo del modo en que se desarrollan las políticas y la acción política. Se basa, por tanto, en tres objetivos principales:

- La transformación y el liderazgo compartido de las instituciones públicas y la sociedad civil.
- La colaboración pública-privada para impulsar proyectos estratégicos para el territorio.
- La participación activa del Gobierno en todas las fases del proceso, garantizando la rendición de cuentas, la transparencia, el seguimiento, la eficiencia y la eficacia tanto de las acciones políticas como de las administrativas.

En concreto, este trabajo se centra en la *parte externa* del Plan de Gestión relacionada con el programa Etorkizuna Eraikiz, el cual tiene tres objetivos principales:

1. La construcción de un nuevo Modelo de Gobernanza Abierta y Colaborativa
2. La definición de un marco de proyectos Estratégicos para ser desarrollados en Gipuzkoa
3. La experimentación y aplicación con agentes locales

Figura I. Plan Estratégico de Gestión de la Diputación Foral de Gipuzkoa



Fuente: Elaboración propia

En concreto, este trabajo se centra en la *parte externa* del Plan de Gestión relacionada con el programa Etorkizuna Eraikiz, el cual tiene tres objetivos principales:

1. La construcción de un nuevo Modelo de Gobernanza Abierta y Colaborativa
2. La definición de un marco de proyectos Estratégicos para ser desarrollados en Gipuzkoa
3. La experimentación y aplicación con agentes locales

Etorkizuna Eraikiz se divide en tres ejes interrelacionadas (Ver Figura II):

1. Eje de reflexión estratégica
2. Eje orientado a la práctica, la experimentación y el aprendizaje,
3. Eje transversal para la investigación, la socialización y la internacionalización del Programa.

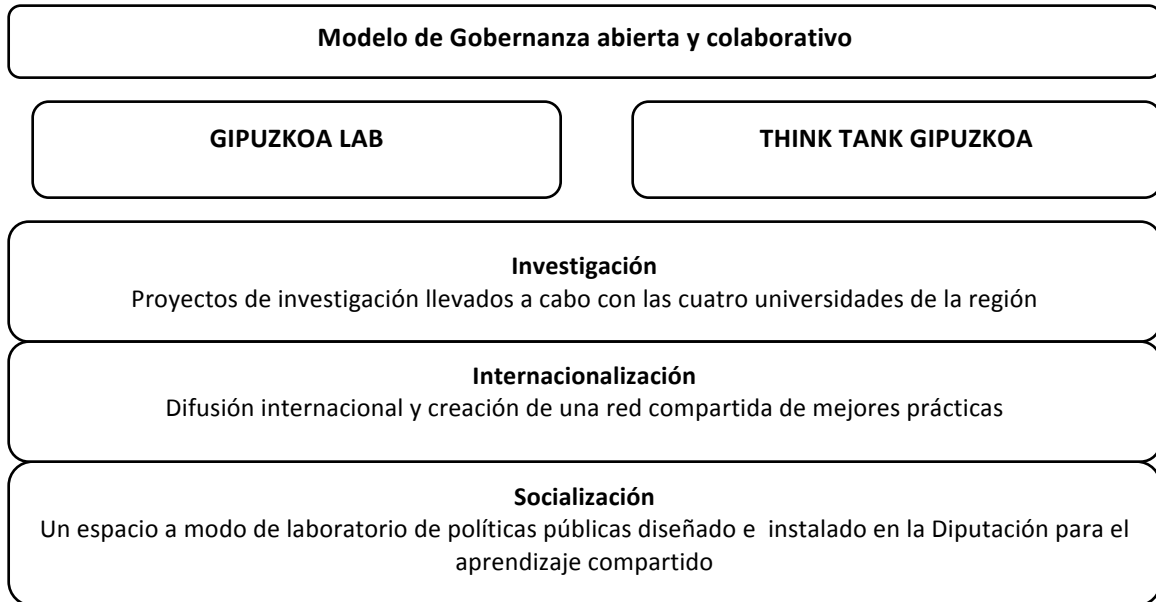
El primer eje se basa en el desarrollo de un *Think Tank* llamado *Gipuzkoa Taldean* -Gipuzkoa en Equipo-, el cual define, analiza y reflexiona, junto con la sociedad civil, empresas privadas y las instituciones públicas, sobre los retos socioeconómicos claves de la región a través de un proceso co-participativo de innovación colaborativa. Este proceso se articula en cuatro

ámbitos: competitividad regional; educación y cultura; políticas sociales y bienestar público; y sostenibilidad regional. El *Think Tank* es el órgano responsable del desarrollo de un futuro *Plan Estratégico para Gipuzkoa en 2026*. Este *proceso de reflexión estratégica* se centra en cuatro cuestiones:

- ¿Dónde estamos?
- ¿A dónde queremos llegar?
- ¿Cómo gestionamos y afrontamos el cambio?
- ¿Con qué políticas públicas y acciones políticas?

El segundo eje se denomina *GipuzkoaLab*, un *laboratorio* orientado a la experimentación y el aprendizaje con los grupos de interés (empresas privadas, sociedad civil, emprendedores sociales y el sector terciario) para el diseño de políticas económicas, sociales y culturales orientado a los retos de Gipuzkoa. *GipuzkoaLab* identifica proyectos y retos prioritarios para finalmente integrar los resultados de los aprendizajes realizados en las acciones políticas de la Diputación. Esta selección se realiza a través de la definición de una serie ámbitos temáticos, que se organizan en *proyectos estratégicas, experimentales* y de *iniciativa popular*.

Figura II. Etorbizuna Eraikiz



Fuente: Elaboración propia

- Los *proyectos estratégicos* hacen referencia a la creación de proyectos de referencia para Gipuzkoa. Estos proyectos cuentan con el liderazgo de la Administración Foral. Los proyectos identificados como de referencia para el ejercicio 2015-2019 se alinean con los retos socio-económicos del Territorio. Estos se ejemplifican en áreas como el envejecimiento activo, la ciber-seguridad industrial, la electro-movilidad, la creación y difusión cultural y el cambio climático.
- Los *proyectos experimentales*, a diferencia de los proyectos estratégicos incorporan a la red de agentes, que en colaboración con la Administración se orientan a la experimentación práctica. Se trata pues de una experimentación activa que permita aprender desde casos particulares con el objeto de transferir los resultados y escalarlos al resto de Gipuzkoa. Estas actividades, al igual que en el caso anterior están orientados al conjunto del Territorio y abarcan cuestiones como la participación de las personas trabajadoras, la conciliación de la vida laboral y familiar, la gastronomía 4.0, la creación y difusión de contenidos audiovisuales en *euskera*, los nuevos modelos de gobernanza o la comunicación con la ciudadanía, entre otros.
- Los *proyectos de iniciativa popular* representan los proyectos diseñados y promovidos por agentes y los grupos de interés de Gipuzkoa. Estos proyectos son seleccionados anualmente en base a convocatorias públicas cuya elegibilidad depende de criterios de concurrencia competitiva. A tal efecto, con carácter anual la Administración determina áreas temáticas ligadas a los retos y necesidades de Gipuzkoa y en un formato de concurso competitivo los diferentes agentes pueden realizar propuestas. Estas propuestas una vez seleccionadas cuentan con financiación pública para el desarrollo e implementación de las mismas. Los proyectos de iniciativa popular representan la dimensión más plural y abierta. A diferencia de los proyectos estratégicos y experimentales, en el caso de los proyectos de iniciativa popular el grado de gobernanza es mayor que en los anteriores.

El tercer y último eje se divide en tres áreas transversales denominadas Investigación, Internacionalización y Socialización. Estas tres áreas están relacionadas con los otros dos ejes presentados; el eje de deliberación de políticas (*Think-tank*) y el eje para el diseño y experimentación de políticas (*Gipuzkoa Lab*). El área de Investigación se vincula involucra a las cuatro universidades vascas (la Universidad del País Vasco, la Universidad de Deusto, la Universidad de Mondragón y la Universidad de Navarra-Tecnun) por medio de las cuales se establecen líneas de investigación orientadas a los principales retos socioeconómicos así como a la transferencia del conocimiento. La segunda área se basa en la *internacionalización* del programa para crear una *red de aprendizaje compartido*, que analiza y selecciona las *mejores prácticas* de otros países y regiones a través de un proceso comparativo e interconectado. La tercera y última área hace referencia a la socialización y el proceso de escalado de los resultados obtenidos en todas las etapas del programa. Este proceso se realiza de manera abierta a través de una estrategia de comunicación pública. La socialización del Programa se realiza en un espacio abierto y público diseñado específicamente y que se sitúa en las instalaciones de la Diputación Foral. Este espacio de socialización llamado *Gunea –Lugar–* tiene como objetivo el aprendizaje sobre el diseño, la implementación y los resultados del programa y las actividades desarrolladas.

3. Conocimiento Acumulado y Espacios de Aprendizaje

A la luz del diseño metodológico del programa, el proceso de socialización del conocimiento representa una dimensión clave del modelo *Etorkizuna Eraikiz*. Teniendo en cuenta la teoría de Nonaka & Takeuchi sobre la creación de conocimiento organizativo, la socialización es un proceso de compartir experiencias y por tanto de crear conocimiento. En este sentido, el conocimiento se crea y se expande a través de la interacción social entre lo tácito y lo explícito (Nonaka & Takeuchi, 1996). En este sentido, son dos los factores del Programa *Etorkizuna Eraikiz* que impulsan esta transformación; por un lado el eje transversal del diseño metodológico, y por otro el diseño de un espacio físico y abierto denominado *Gunea*. Este espacio, presentado

anteriormente, constituye un *espacio de aprendizaje* (Nonaka & Konno, 1998). Por tanto, *Gunea* es un espacio donde los procesos de creación, difusión y expansión del conocimiento posibilitan el aprendizaje. Este aprendizaje se ejemplifica concretamente mediante *Gipuzkoa Lab*. Dado el carácter anual de las convocatorias públicas de iniciativa popular, los resultados derivados de la implementación de proyectos por parte de los grupos de interés de Gipuzkoa, así como su presentación y exposición pública, permite tanto a los diseñadores del Programa como a los implementadores la socialización generando marcos de aprendizaje basados en la interacción.

Gunea, también denominado como Laboratorio de Políticas Públicas, posibilita la integración de las diferentes experiencias plurales y colectivas en un único espacio físico donde por medio de procesos dialógicos, se posibilita conocer los contenidos y procesos desarrollados por medio de proyectos. Cabe mencionar que dichos proyectos están orientados a retos determinados que posibilitan la emergencia de nuevos enfoques desde planos locales. Esto contribuye a un proceso de abajo-arriba en un marco compartido. Es decir que entendiendo los retos de Gipuzkoa como los objetos de desarrollo, el Programa establece un marco exploratorio donde varios grupos de interés participan simultáneamente en la búsqueda de nuevas soluciones y desarrollos. El espacio físico se convierte de esta manera en un lugar donde las diferentes experiencias y desarrollo realizados son presentados desencadenando nuevos aprendizajes. Estos aprendizajes puede ser, además, diversos, dado que pueden generar mejoras en aspectos tales como la organización del trabajo en la implementación de los proyectos, metodologías, herramientas o en sentido más amplio el escalado a otras áreas o políticas. De alguna manera, el espacio permite aglutinar una masa crítica conformada por quienes diseñan e implementan facilitando una mejor comprensión del proceso permitiendo potencialmente políticas públicas más eficientes y eficaces desde una perspectiva de la innovación social.

Siendo esto así *Gunea*, representa un espacio para la construcción del conocimiento que atiende a la división del trabajo en el diseño e implementación de políticas públicas, donde personal funcionarial, directivo y político de la Administración accede a los conocimientos y experiencias de quienes desarrollan e implementan los proyectos de *Gipuzkoa Lab*.

4. Resultados

Es difícil extraer conclusiones específicas basándose en los resultados obtenidos hasta la fecha, ya que el programa público continúa implementándose a lo largo del 2015-2019. En particular, este trabajo se interesa más por el diseño de la estrategia de gobernanza colaborativa que por la descripción de los resultados-proyectos tangibles desarrollados hasta ahora. Sin embargo, la aplicación de Etorikizuna Eraikiz ha sido capaz de reforzar la conexión entre la relación arriba-abajo y abajo-arriba de los procesos de gobernanza colaborativa, esto es, ha sido capaz de conectar la conceptualización estratégica general de Etorikizuna Eraikiz con proyectos específicos desarrollados por ciudadanos y diferentes grupos de interés *–arriba-abajo*, y a su vez, estos proyectos remodelan y rediseñan la estrategia original a través del proceso de experimentación pública *–abajo-arriba–*, que alimenta la discusión reflexiva llevada a cabo en el *Think Tank* para el diseño de futuras políticas públicas.

Además, Etorikizuna Eraikiz también está teniendo un impacto importante sobre las relaciones *internas* y *externas* que la Administración Pública Provincial tiene entre sus diferentes departamentos, redefiniendo la conexión de funcionarios y responsables políticos con los proyectos que se desarrollan. A pesar de la resistencia al cambio, y de que la falta de comunicación entre departamentos es difícil de corregir, la implicación de funcionarios públicos es crucial para la gestión correcta del programa. Como resultado, este proceso está teniendo una mayor influencia en la organización del lugar de trabajo *interno* de la Diputación, y también en cómo los diferentes grupos de interés externos – la sociedad civil, las empresas privadas, la ciudadanía, el Sector Terciario, las Universidades– están interactuando con la administración pública, reduciendo las barreras a la colaboración pública y a la implementación de políticas públicas.

Como adelantábamos, respecto a los proyectos que se están desarrollando en esta etapa del programa, durante los últimos tres años GipuzkoaLab ha lanzado un total de 58 proyectos a través de una serie de convocatorias públicas (ver Tabla I) y que son clasificados como *estratégicos*, *experimentales* y de *iniciativa popular*.

Seis de estos proyectos son *estratégicos* y se centran en las siguientes líneas de acción:

• Un Centro de Ciberseguridad Industrial
• Un centro de referencia para el envejecimiento activo y la dependencia social
• Un Instituto para el Cambio Climático
• Un polo de experimentación para la electro-movilidad y las energías eficientes
• Futuras infraestructuras de movilidad sostenible
• La creación de un Centro Cultural-Koldo Mitxelena 2040

La cifra de proyectos experimentales lanzados hasta la fecha es de 17 y se centran en los siguientes ámbitos:

• Un Laboratorio Audiovisual para estudiar y promover la Lengua Vasca
• Innovación en los Contextos y Formas de Trabajo
• Conciliación de la vida laboral y familiar
• Envejecimiento activo
• Ciudades inteligentes-turismo inteligente
• Industria 4.0.
• Comunicación con la ciudadanía
• Políticas sociales e inclusión social

Finalmente, la convocatoria abierta a la ciudadanía ha avanzado 35 proyectos en las siguientes áreas:

• Economía Circular
• Gobernanza Colaborativa con la Universidad
• Gastronomía Local
• Innovación Social
• El impacto de las subvenciones públicas y el impacto social de las empresas en Gipuzkoa
• Envejecimiento activo
• Desempleo juvenil
• Emprendizaje y compromiso empresarial
• Innovación social digital
• Desarrollo de comunidades y exclusión social

Tabla I. Relación de proyectos dentro de GipuzkoaLab

Proyectos estratégicos	Centro de Ciberseguridad Industrial	
	Adinberri-Centro de referencia para el envejecimiento activo y la dependencia social	
	Instituto para el Cambio Climático	
	Polo de experimentación para la electromovilidad y las energías eficientes	
	Infraestructuras de movilidad sostenible	
Proyectos experimentales	Centro cultural-Koldo Mitxelena 2040	
	Laboratorio Audiovisual para estudiar y promover la Lengua Vasca	
	Innovación en los Contextos y Formas de Trabajo	
	Conciliación de la vida laboral y familiar	
	Etxean Bizi-modelo de asistencia domiciliaria para el envejecimiento activo	
	Etxean-goxo- Disfrutando del envejecimiento activo en casa	
	Gastronomía 4.0	
	GazteOn SareLan-Sistema de protección social e inclusión de la juventud	
	Ciudades inteligentes-Turismo Inteligente	
	Gipuzkoa Coopera- Cooperación al Desarrollo	
	Nueva Cultura de Patronazgo	
	Industria 4.0.	
	Elkar Ekin- Plan para la Inclusión Social	
	Planes de Promoción para PYMES	
	Futuros presupuestos abiertos para la Innovación Social	
	Oficina de Comunicación con la ciudadanía	
	Nuevo consejo de gobernanza para la gestión interna del futuro	
	Consejo de buena gobernanza-código ético para la gestión interna, valores...	
	Propuestas ciudadanas	Jaikiberri-gastronomía
		Ecosistemas sociales en la región del Goierri
Circular Hub-economía circular		
OasisLab-inclusión social a través de la metodología del juego Oasis		
ETXEAN-nuevo modelo de atención a domicilio		
Bizilabe-red de investigación para la juventud		
Universidad y Gobernanza Colaborativa		
Geroa Lantzen-proyecto para luchar contra el Alzheimer a través de redes de cooperación social		
Diseño y validación de procesos para promocionar la conciliación igualitaria		
Zizarra- Metodología para medir el impacto de las subvenciones públicas		
Gipuzkoa Territorio de Innovación Social		
Creación y producción audiovisual en Gipuzkoa		
Centros tecnológicos en Gipuzkoa y Alemania: Un análisis comparativo y propuestas de acción		
On bizi-rehabilitación de personas con discapacidad a través de la robótica		
Euskaltrust-Escuela de diseño social		
Bizibide-Nuevo modelo de enseñanza cooperativa		
Gipuzkoa teach		
Elkar Ekinez-inclusión social/participación social		
Conocimiento Convivencial a través de la experiencia profesional de deportistas		
Bakuntza-transferencia intergeneracional de conocimientos y aprendizajes		
Atención afectiva de personas mayores		
El impacto social de las empresas - Auto-diagnóstico del impacto social de las empresas en Gipuzkoa		
FP Dual - Ingeniería y competencias para la Industria 4.0		
Red de formación para el Empleo de Adultos en situación de Exclusión		
PLASMA-Visibilidad del Desarrollo Comunitario (Auzolan)		
GIGET-Desarrollando competencias industriales		
Nirea.Azoka Plaza Rurbanoa-Manteniendo vivo el sector primario		
GU GEU GEA-promoción de la educación en valores con niños y adolescentes		
Lkaleak-Red de Apoyo Comunitario para personas mayores		
Ekin-Adinari- Propuesta para la gestión de la edad y la transferencia del conocimiento		
Basque Lanzadera project 8-promoción de emprendizaje joven e innovación		
In SAIÁZ-apoyo comunitario para la auto-ayuda de las personas mayores en situación vulnerable, red vecinal y fórmula para el trabajo voluntario		
Age: Propuesta para la gestión de la edad y la transferencia del conocimiento		
Creando las bases para la apuesta empresarial en Gipuzkoa: un proceso de construcción social		
EnGaAlatu		

Fuente: Elaboración propia

Implicaciones futuras y lecciones aprendidas

La gestión estratégica de *Etorkizuna Eraikiz* nos brinda la oportunidad de debatir las implicaciones de la IP y de la *Gobernanza Colaborativa* en los siguientes pasos que el programa deberá seguir para alcanzar con éxito sus expectativas. La dependencia del contexto de los proyectos implementados, los posibles cambios de gobierno, el reto de escalar propuestas ciudadanas o la dificultad de superar la falta de comunicación entre departamentos de la administración pública, son algunas de las barreras a las que se deberá enfrentar *Etorkizuna Eraikiz* en el futuro. Además, la creciente complejidad entre intereses gubernamentales, organizaciones públicas, actores privados, organizaciones privadas y la ciudadanía, requiere una combinación de enfoques arriba-abajo y abajo-arriba a la hora de reflexionar sobre la construcción de una Comunidad o Red dentro y fuera del sector público.

En cuanto a la naturaleza experimental de este programa y sus proyectos piloto, aún no está claro cuáles y cómo se seleccionarán las propuestas ciudadanas y proyectos experimentales para influenciar el diseño de futuras políticas públicas y el impacto que tendrán en el desarrollo del Plan Estratégico para 2026. En este contexto, debemos distinguir entre la totalidad de la estrategia de experimentación adoptada en *GipuzkoaLab* y la condición de piloto de algunas de sus acciones para la formulación de políticas. Una experiencia piloto siempre es más fácil de desarrollar y genera menos riesgo. Además, es difícil realizar una evaluación rápida e inmediata, ya que en la mayoría de ocasiones solo podemos apreciar los resultados a largo plazo.

Por tanto, debemos considerar el *fracaso* como un ejemplo importante para llegar a las

estrategias de aprendizaje correctas, identificar nuevos retos, barreras, competencias, etc. En este sentido, la **fiabilidad** es más importante que el éxito a la hora de experimentar. Saber que podemos depender y fiarnos de las administraciones públicas para hacer lo correcto es crucial. Los resultados deseados son, por tanto, más difíciles de alcanzar debido a la naturaleza compleja de los procesos colaborativos multilaterales y multisectoriales. Además, independientemente de los esfuerzos del gobierno actual para llegar a acuerdos con otros partidos sobre un enfoque a largo plazo para institucionalizar este Modelo de Gobernanza Abierta y Colaborativa, existe el riesgo de que otros partidos políticos gobernantes puedan cambiar la dinámica del actual *Plan de Gestión* en el futuro.

Otro factor importante es que los marcos normativos pueden obstaculizar la capacidad de experimentación en diferentes contextos/departamentos de la administración pública. Igualmente, la financiación para la innovación interna sigue estando ligada a los presupuestos departamentales y a la capacidad para construir estrategias compartidas de aprendizaje para la transferencia efectiva del conocimiento.

Finalmente, la complejidad del proceso de innovación y la influencia de factores socioeconómicos y políticos contextuales a diferentes niveles administrativos es definitivamente un reto importante a la hora de diseminar y escalar buenas prácticas bajo la forma de nuevos modelos de gobernanza o innovaciones sociales en el Sector Público. En cuanto a esta cuestión, *Etorkizuna Eraikiz* puede llegar a encontrar más obstáculos dentro de la administración pública que en su interacción directa con la ciudadanía.

Referencias

- Alford, J, and O'Flynn, J. (2013). "Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings." *International Journal of Public Administration* 32(3-4): 171-91.
- Ansell, C. (2000). *The Networked Polity: Regional Development in Western Europe*. Governance: An International Journal of Policy and Administration, 13(3), 303-333.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration, Research, Theory and Practice*, 8, 543-571.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2015). How does collaborative governance scale? *Policy and Politics*, 43(3), 315-329.
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a Better Society*. Bristol: The Policy Press.

- Bason, C. (2013). *Discovering Co-production by Design*. In E. Manzini, & E. Staszowski (Eds.), *Public and Collaborative. Exploring the Intersection of Design, Social Innovation and Public Policy*. USA: DESIS network.
- Bason, C. (Ed.). (2014). *Design for Policy*. London: Gower Ashgate.
- Burnham, P. 2014. "Depoliticisation: economic crisis and political management." *Policy and Politics* 42(2): 189-206.
- Bryson, J., A. Sancino, J. Benington, and E. Sorensen. 2016. "Towards a multi-actor theory of public value co-creation." *Public Management Review* 19(5): 640-54.
- DFG (2016). *Plan Estratégico de Gestión 2015-2019 de la Diputación Foral de Gipuzkoa*. San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Ennals, R., & Gustavsen, B. (1999). *Work organization and Europe as a development coalition* (Vol. 7). John Benjamins Publishing.
- Grote, R. J., & Gbikpi, B. (Eds.). (2002). *Participatory Governance: Political and Societal Implications*. Springer: Opladen.
- Klijn, E. H., & Koopenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London & NY: Routledge.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kooiman, J. (2002). *Governance. A socio-political perspective*. In J. Grote, & B. Gbikpi (Eds.), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Budrich: Springer.
- Luna, A., & Unceta, A. (2017). *De la Innovación Social a la Innovación Pública: Un marco para la reflexión en la reforma de las políticas públicas*. *Revista Española del Tercer Sector. Monográfico sobre Innovación Social*, 26(2), 123-138.
- Luna, Á., Barandiarán, X., & Unceta, A. (2018, July). *Open Participatory Democracy in the Basque Country: The Role of Open Digital Platforms in Public Budgeting and Finance*. In *International Conference on Universal Access in Human-Computer Interaction* (pp. 519-529). Springer, Cham.
- Manzini, E., & Staszowski, E. (Eds.). (2013). *Public and Collaborative. Exploring the Intersection of Design, Social Innovation and Public Policy*. USA: DESIS network.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. London: NESTA.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. London: Cabinet Office.
- Nonaka, I., & Konno, N. (1998). *The concept of "Ba": Building a Foundation for Knowledge Creation*. *California management review*, 40(3), 40-54.
- Nonaka, L., Takeuchi, H., & Umemoto, K. (1996). *A theory of organizational knowledge creation*. *International Journal of Technology Management*, 11(7-8), 833-845.
- OECD (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD publishing.
- Offe, C. (2011). "Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation be Institutionalised?" *Czech Sociological Review* 47(3): 447-72.
- Oomsels, P., and G. Bouckaert. 2014. "Studying Interorganizational Trust in Public Administration. A Conceptual and Analytical Framework for "Administrational Trust". " *Public Performance & Management Review* 37(4): 577-604.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *New Public Governance? Emerging Perspectives and Practice in Public Governance*. London & NY: Routledge.
- Ramió, C. (2017). *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050)*. Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Tecnos.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of Network Governance*. New York: Palgrave MacMillan.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2011). *Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector*. *Administration and Society*, 43(8), 842-268
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2012). *Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector*. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1).
- Torfing, J., Peters, G., Pierre, J., & Sorensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing a New Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torfing, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington DC: Georgetown University Press.

WHEN COLLABORATIVE DEVELOPMENT MEETS NEW PUBLIC GOVERNANCE: THE CASE OF ETORKIZUNA ERAIKIZ

TERRITORIAL DEVELOPMENT LAB IN GIPUZKOA

CUANDO EL DESARROLLO COLABORATIVO SE ENCUENTRA CON LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA: EL CASO DEL LABORATORIO DE DESARROLLO TERRITORIAL ETORKIZUNA ERAIKIZ EN GIPUZKOA

Ainhoa Arrona^{1*}, Miren Estensoro¹, Miren Larrea¹, and Eduardo Sisti¹

Orkestra-Basque Institute of Competitiveness, University of Deusto, Spain¹

*corresponding author: ainhoa.rrona@orquestra.deusto.es

Abstract: Etorkezuna Eraikiz Territorial Development Lab (TDLab) is a long-term action research process that has produced a change towards more horizontal forms of territorial development and policymaking governance in Gipuzkoa. The article analyses this experience to reflect on the role of public organisations in steering cooperative forms of territorial development. Specifically, the article suggests that cooperative forms of territorial development may need network-based public organisations; and it shows that TDLab has fostered and embodied practices framed under New Public Governance (NPG), a network-based public administration paradigm. By reflecting on how such practices were fostered in TDLab, the article also suggests a potential complementarity between New Public Governance and action research for territorial development, the research approach and change strategy developed in TDLab, as a means of better contributing to network-based public organisations.

Key words: territorial development, New Public Governance, action research, governance

Resumen: El Laboratorio de Desarrollo Territorial de Etorkezuna Eraikiz (TDLab) es un proceso de investigación acción a largo plazo que ha producido un cambio hacia formas más horizontales de desarrollo territorial y gobierno de las políticas en Gipuzkoa. El artículo analiza esta experiencia para reflexionar sobre el papel de las organizaciones públicas en la facilitación de formas cooperativas de desarrollo territorial. Específicamente, el artículo sugiere que las formas cooperativas de desarrollo territorial pueden necesitar organizaciones públicas en red; y muestra que TDLab ha fomentado y encarnado las prácticas enmarcadas en la Nueva Gobernanza Pública, un paradigma de administración pública basado en el concepto de red. Al reflexionar sobre cómo se fomentaron tales prácticas en TDLab, el artículo también sugiere una posible complementariedad entre la Nueva Gobernanza Pública y la investigación acción para el desarrollo territorial, el enfoque de investigación y la estrategia de cambio desarrollada en TDLab, como un medio para contribuir mejor a la red de organizaciones públicas.

Key words: desarrollo territorial, Nueva Gobernanza Pública, investigación acción, gobernanza

Introduction

Since political science underwent the so-called shift *from government to governance* more than two decades ago, the idea that horizontal and cooperative collective problem-solving strategies should replace traditional top-down governing approaches has pervaded many academic fields and practices (Klijn & Koppenjan, 2016; Pollitt & Hupe, 2011). This governance discourse has also permeated territorial development theory and

practice, where a range of different reasons support the concept that governing modes moving away from control-based forms of steering are key for place-based territorial development (Barca, McCann, & Rodríguez-Pose, 2012; Karlsen & Larrea, 2014; Laranja, 2012; OECD, 2010; Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2007).

In this article, we reflect on the implications that such cooperative forms of steering territorial development have for public organisations. Our



main argument is that territorial development needs collaboration-based public organisations that are grounded in the practices of the New Public Governance (NPG) public administration paradigm. NPG rests on the idea that intra- and inter-organizational collaboration and stakeholder empowerment will provide more efficient and democratic public action (Osborne, 2006; Torfing & Triantafillou, 2013; Waldorff, Ebbesen, & Kristensen, 2014). This argument is explored by revisiting the case of Etorikizuna Eraikiz Territorial Development Lab (TDLab), the action research lab for territorial development, and the efficiency of policies in Gipuzkoa (Basque Country).

Moreover, the analysis of the case provides valuable insights towards understanding how change has been fostered through action research for territorial development (ARTD), the work method and change strategy on which TDLab has been based.

The article is structured as follows. The next section reviews the rationale that frames the need for cooperative forms of governance in territorial development and its link to New Public Governance in order to extract key guidelines to analyse and discuss the case. Section 3 then presents the case and its work method, ARTD. Section 4 discusses the case in relation to the links of TDLab and ARTD with NPG. The article concludes with a brief summary.

1. New Public Governance for territorial development

1.1. The need for networked modes of steering for territorial development

Currently, a range of different logics, rationales and lines of argument call for interactive and networked forms of governance in territorial development (Barca et al., 2012; Karlsen & Larrea, 2014; Laranja, 2012; OECD, 2010; Pike et al., 2007). One of the strongest and – in our view – most fundamental arguments for this need derives from the acknowledgement of the contested nature of development. Although sometimes presented as a rational and value-free process, territorial development is a highly political activity. Regional development takes place in complex contexts in which diverse and conflicting visions about the nature and the goals of development exist

(Karlsen, 2010; Karlsen & Larrea, 2014; Pike et al., 2007; Sotarauta, 2005). Thus, development is strongly normative: what constitutes development is dependent on the contexts and the notions that people and groups have about it and what they judge to be priorities (Bristow, 2010; Pike et al., 2007). In that sense, “achieving answers to the question of ‘what kind of local and regional development and for whom?’ (...) involves compromise, conflict and struggle between sometimes opposing priorities” (Pike et al., 2007: 1266). In effect, territorial development can ultimately be thought as the “struggle between visions, development ideas and interests” (Sotarauta, 2009: 903).

Moreover, regional economies are multi-scalar spaces where not only public and private actors but also different multi-level administrative levels interact and where a high density of institutions with diverging interests are involved in policymaking and steering regional development (Karlsen, 2010). The multiple agents, organisations and practices within territories make certain that the power, knowledge and resources for territorial development are distributed and dispersed throughout this myriad of actors who have to continuously dialogue and negotiate (Karlsen & Larrea, 2014; Sotarauta, 2005). Consequently, in order to develop territorial strategies and bring about collective action, it is necessary to establish governance mechanisms that allow dialogue, communication and cooperation among the different actors involved in territorial development (Albuquerque, Costamagna, & Ferraro, 2008; Karlsen & Larrea, 2014; Pike et al., 2007).

1.2. The need for network-based public organisations

Cooperative forms of steering territorial development have undeniable implications for the role of governments and public organisations. Leadership and facilitation of territorial development is not exclusive of governments, and previous studies have shown that place-based leadership and facilitation is an interdependent, non-linear and dispersed phenomenon among many territorial actors (Beer & Clower, 2014; Costamagna & Larrea, 2017; Sotarauta, 2005). However, governments and public organizations still have a key role in the alignment and

facilitation of the collective effort. But what is that role, and how is it enacted?

We can learn from recent developments in public administration and governance research. A strong line in this field claims that public organisations should be based on networked forms of governing and collaboration in order to meet current society's needs. It is argued that public administration should transit towards what has been labelled as New Public Governance. A network-based administration paradigm, NPG is based on the idea that intra- and inter-organizational collaboration and stakeholder empowerment will provide more efficient and democratic public services and actions (Osborne, 2006; Torfing & Triantafillou, 2013; Waldorff et al., 2014).

Governance scholars claim that traditional hierarchical, rule-based and highly specialized and compartmentalised administrations lack both the flexibility to adapt to emergent changes and the holistic approach to problems that are affected by and thus can be tackled from several fields and departments. Equally, the managerialism logic of New Public Management based on rationalisation, atomisation of activities and private-sector logic cannot be valid to steer a public action and territorial development process in pluralist contexts that are by nature political. In contrast, NPG rests on the idea that the current complex and wicked nature of policy problems needs to include diverging visions and knowledges to frame and solve problems; that policy goals are negotiated in interactive processes and central controls have limits; and thus, public problem-solving should be fostered through networked forms of governance that promote a relational public action that no longer divides the politics and administration tasks and design and implementation of public policy and service delivery (Osborne, 2006; Torfing & Triantafillou, 2016). Such type of public administration also changes the traditional roles of policy actors and citizens in public action in regards to previous paradigms. Political leaders are to be more actively involved in defining problems and orchestrating interests, and public officials become the leaders of collaboration-based processes both internally and with external actors. Thus, a networked governance approach that features trust and relational contracts as key governance mechanisms, and an administration that works to enhance the collective capacity for public problem-solving and constructing long-term

inter-organizational relationships, seems to better fit today's world (Osborne, 2006).

1.3. New Public Governance meets territorial development

Making a parallel case between the claims that argue for network-based public organisations and the governance requirements of territorial development, it is reasonable to suggest that cooperative and horizontal governance arrangements for territorial development and policymaking require public organisations organized and based on collaboration. Undeniably, real governance is not determined by these paradigms, which are just analytical constructs that try to characterize different rationales of public action (Bevir, 2013; Torfing & Triantafillou, 2016; Waldorff et al., 2014). However, a public sector that acknowledges the complexity and pluralist character of the reality in which it is embedded, seeks to foster public value through empowering stakeholders and does so based on collaboration with external actors is much closer in our view to the needs of steering territorial development as a collective multi-agent, multi-knowledge and contested process. Next, we explore this idea in the case.

2. Etorkizuna Eraikiz Territorial Development Lab

Launched by the provincial government of Gipuzkoa (the Council) in 2009, TDLab is an action research process in which three of the article authors currently participate and the fourth author participated until 2016. The relationship between the research team and the project has developed since 2009 through annual research contracts, creating a fairly stable framework for the development of a long-term research process. The case will be analysed based on project documents (meeting minutes and project dissemination documents) and author reflections. Before describing and analysing the case through the NPG prism, next we present the specific work method on which TDLab has been based.

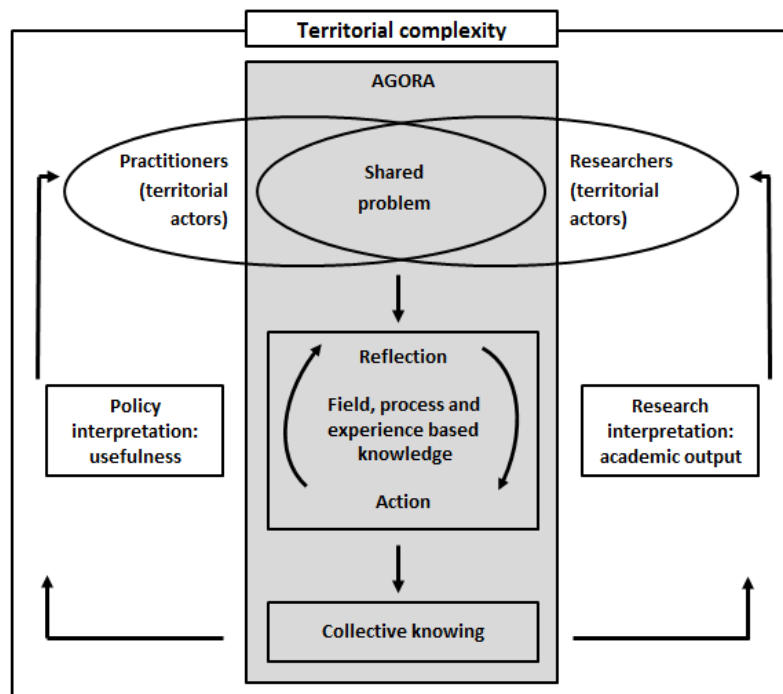
2.1. The work method: Action research for territorial development

TDLab is based on action research for territorial development (ARTD). Although action research comprises several approaches, overall it is a research approach with an agenda of social change that (1) is based on specific contexts and tries to focus on real problems, (2) gathers researchers and actors in joint knowledge co-generation processes, (3) recognizes that different knowledge and experiences contribute to the process and (4) understands that co-generated knowledge leads to social action (Greenwood & Levin, 2007). ARTD is a specific action research approach and strategy for generating change in territorial development, developed in the context of Orkestra – Basque Institute of Competitiveness in the intersection of the fields of action research and territorial

development. TDLab has been one of the experiences that has most contributed to its development.

The most comprehensive framework of ARTD is the co-generative framework developed by Karlsen and Larrea (2014). Figure 1 describes the co-generative cyclical process that takes place between researchers and policymakers. The process starts by practitioners and researchers agreeing on a problem they both “own”; that is, a problem they want to contribute to solving (e.g., changing governance, promoting innovation in companies). Reflection and action cycles in which researchers play a strong facilitator role enable the generation of collective knowing, which researchers and practitioners will later take to their own professional spheres, eventually bringing new problems that need to be solved in the agora.

Figure 1. Cogenerative framework of ARTD



Source: Karlsen and Larrea (2014: 100).

2.2. Timeline and significant events of the case

As mentioned, TDLab is a Council-launched process focused on developing new patterns of relationships with territorial actors in order to generate more democratic and efficient policy processes and policies for territorial development. In administrative and political terms, the Basque Country has a regional government, three provincial governments and municipal councils. In the 1980s, most of the municipalities created county-level economic development agencies (county agencies). These agencies (11 in Gipuzkoa) are inter-municipal joint authorities through which local economic promotion is made (Estensoro, 2012). Prior to TDLab, the Council and the 11 agencies defined and developed their own strategies, and coordination among them was through one-on-one informal communication. As a result of the action research process, new formal governance mechanisms were created by developing collaborative spaces between the Council and the county agencies in order to foster more aligned territorial development processes and involve counties in the definition of territorial-level development policies.

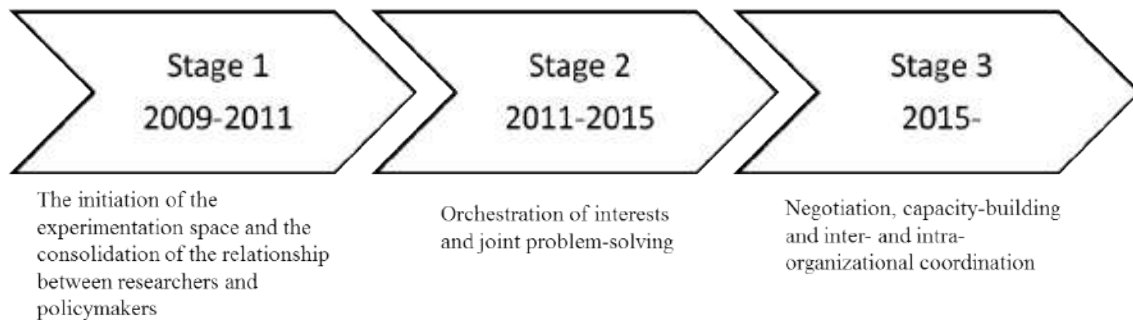
TDLab has been presented in project dissemination documents consisting of different stages, determined among others, by different

ruling governments that have led the process. In the following sections, we analyse each stage, sharing the main features of NPG that can be found in TDLab. We illustrate and later discuss the following NPG features (based on Hartley, 2005; Klijn & Koppenjan, 2016; Waldorf et al., 2014; and Torfing & Triantafillou, 2016):

- a) Politicians participate in / facilitate negotiation
- b) Political leaders orchestrate interests; they lead the definition of problems and the development of solutions
- c) The inclusion of different knowledge and joint problem-solving as a strategy to deal with complex problems
- d) Public administration contributes to improving stakeholders’ problem-solving capacity
- e) Public officials lead intra- and inter-organizational coordination.

Most of these features can be found at different periods, spaces and practices of the project. However, we have selected the main practices that embody such NPG features in each period. From this view, TDLab can be synthesized into the following timeline:

Figure 2. Timeline of the case



Source: Authors

2.2.1. STAGE 1 (2009–2011): The initiation of the experimentation space and the consolidation of the relationship between researchers and policymakers

The project (at the time named Gipuzkoa Sarean [Networking Gipuzkoa]) was launched by the Council with the goal of fostering the competitiveness and well-being of Gipuzkoa through strengthening social capital. The project was conceived as having both research and action dimensions, and was thus viewed as a collaboration project between researchers and policymakers. The Council established a team to run the project led by representatives from the Council President’s cabinet and from the city council of the capital of Gipuzkoa, researchers from three different universities (Orkestra – the institution the authors belong to – among them) and communication advisers. In its first year, several research activities and workshops with territorial actors were developed to define and implement projects to foster social capital. Nevertheless, process-wise and in order to understand TDLab in the long term, the first year and a half were mainly relevant because they enabled the generation of a working dynamic between researchers and policymakers that would be decisive for the continuation and the development of the project from that point on (see Karlsen & Larrea, 2014, and Orkestra & Gipuzkoako Foru Aldundia, 2015). As stated by the main political representative of the project at the time:

the work developed until now has served specially for: achieving the coordination of a working group and learn to work together, which at the same time contributes to know how to experiment with other working groups (...)

(Excerpt from a Steering group meeting, 22 March 2011)

2.2.2. STAGE 2 (2011–2015): Orchestration of interests and joint problem-solving

In May 2011, local elections brought a new party to the government of the Council. Discussion between researchers and policymakers led to the redefinition of the overall goal: “to propose a new

socio economic regional development model for Gipuzkoa, based on participation and with the counties at its heart.” The new government had an interest in developing a holistic approach to development that would go beyond economic promotion and in increasing the relevance of the local level and counties.

Looking back, we now think that one of the ideas shared by a government member in a 2012 researcher-developed workshop perfectly illustrates the work initiated in this period and followed since then in TDLab:

[in this territorial development approach]
The political level assumes two basic aspects: (1) Make a clear decision (2) Assumes an "orchestra conductor" function of the group of actors

(Transcribed from a Council policymaker’s post-it note shared during group discussion)

Indeed, the government made a decision to define a territorial development proposal and initiate dialogue with territorial actors to discuss this proposal and to work together on territorial development strategies and policies. The rationale of the proposal was a combination of political goals and research-derived frames. The Council wanted to develop a holistic view of territorial development through a participatory approach that would lead to more democratic practices, focusing on counties in a way that local actors could influence Council policies. The proposal was also strongly influenced by research frameworks provided by ARTD that emphasized the complexity of territorial contexts and problems and the consequent need to base territorial development in participation, the creation of shared vision and trust relationships and the development of territorial strategies based on learning, negotiation and collaboration. This proposal was the first step towards discussion with territorial actors and working with them:

The presented contents do not constitute a close model. This would be contradictory with the methodology chosen for the process. They constitute concepts and frameworks for reflection and analysis that allow opening a debate about development in the territory. Only

through dialogue with territorial actors on this basis can [we] make advances towards the implementation of a new model of territorial development.

(Excerpt from “A proposal for a new territorial development approach for Gipuzkoa,” 2012)

Several dialogue spaces were created in 2013 with the purpose of introducing changes in governance and policies. Since the counties were the main focus of the project the core governance spaces were constituted by agency and Council representatives. The first space to be created, which remains as the main political collaborative space, was the Inter County Table (ICT).

The ICT is a dialogue and negotiation space for Council policymakers and county agency representatives. Besides agency directors (technical staff), it was decided to invite political representatives (mayors of municipalities) into these dialogues. If territorial development strategies were to be aligned and defined, and territorial development is not a technocratic but rather a political phenomena, it was relevant to include the political representatives in such definitions. This constituted a significant innovation, since before TDLab the relationship between agencies and Council policymakers was mainly based on specific projects and programmes at the technical level; that is, between Council civil servants and agency directors.

The ICT aimed to collectively define some territorial challenges that the actors would consider relevant. But it also created specific groups to work on joint problem-solving of specific economic development-related issues. The groups would not only gather members of the ICT but also other departments of the Council and even of the Basque government whenever the issues were affected by these departments and institutions. New programs (such as a program to dynamise local employment promotion or to analyse energy value chain and mapping of companies for the sector) and an agreement to foster internationalisation resulted from the work in these groups.

Another relevant collaborative space created in this period is the facilitators action research process (FARP), a space facilitated by researchers that brought together county agency technical staff and Council policymakers to strengthen territorial

development facilitation capacities. If participatory ways of steering territorial development were to be promoted, those who in their everyday work also enact such processes in the counties needed to be part of the process. Moreover, this staff is mainly those who manage collaboration networks and interact on a daily basis with companies and other actors in their counties, so strengthening their capacities to manage those processes was seen as necessary. We will delve into these facilitation capacities in the next section, since politicians were involved more deeply in this endeavour in the following period.

2.2.3. STAGE 3 (2015–): Negotiation, capacity-building and inter- and intra-organizational coordination

In May 2015, local elections again brought a new government (with a new party) to the Council and to many of the municipalities. In the initial months, the Council adapted TDLab to its government programme, which would now put a special focus on the efficiency of processes and programs to reach small companies. In order to achieve this, the action research methodology would be maintained.

The main milestone of this period was the formalization of a new mode of governance established between the Council and the county agencies in June 2017 that would be based on the project’s two core spaces: the ICT and the FARP. This meant that the spaces for action research that had been created in the previous term became institutionalized. In a nutshell, the ICT consolidated as the space in which representatives from the Council and the agencies decided every June/July about what their collaboration will focus on in the upcoming year. Following these decisions, budgets and programs are designed, which are launched after January. In order to develop the programs in collaboration, the FARP was institutionalized too.

To illustrate the role of politicians in the negotiation processes, we now focus on the period before the June 2017 signing of the formal agreement. The negotiation process was agreed to in a workshop held May 27, 2016. The challenge of the process, as included in the meeting minutes, was to “decide in a coordinated way which is the role [of each of the participants] in economic development.” The preliminary stage of the process consisted of three bimonthly workshops in which researchers helped policymakers to get to

know one another's positions and made an exercise of empathy in order to build a shared vision. As the following excerpt illustrates, several open issues needed first to be framed as common interests:

At this moment there are many open questions: in which direction has the territory need to go? How do we have to work the different actors? How do we have to promote new collaborations? (...) the results of this process will be very valuable in that sense.

(Statement from the main Council representative for TDLab, ICT meeting minutes, 4 July 2016)

Researchers developed several documents and analyses to help this process. These were then shared and discussed together in two workshops held in July and September 2016. Another three bimonthly workshops were designed as the negotiation process. In the words of one of the county politicians in the last meeting before the signing of the agreement:

This agreement protects a territorial vision. In Arrasate [the first meeting of this process] it looked like each county worked on their own and that we each tried to find our own interest. (...) The process has been bottom up. It is something to highlight... the methodology: working collaboratively

(Excerpt from meeting notes of a Orkestra team member, ICT meeting, 23 February 2017)

Once the new governance was institutionalized, one of the challenges that emerged from the process and was detected in the dialogue process between policymakers and researchers was the need for policymakers in the Council and in the agencies to facilitate the new governance.

Although the need for facilitation capacities and building such capacities had already started in the FARP, in order to reinforce this, a virtual capability-building process was agreed on between policymakers and researchers. Once the virtual space was ready, politicians in the project were actively inviting other policymakers to participate. We don't go deep into this process here because an

article in this special issue (see Canto, Costamagna, Eizagirre and Larrea, 2018) presents that specific project, but we underline the relevance of the role of politicians in the capability-development process.

Finally, we illustrate the role of policymakers in the process of the construction of inter- and intra-organizational coordination. The ICT is a clear example of inter-organizational coordination. Likewise, we highlight here that a significant effort has been made inside the Council to integrate different directorates into the process. At the beginning of Stage 3, in 2015, only two policymakers from the Council's President Cabinet participated in the meetings with researchers every Wednesday. In 15 February 2017, the members of the Economic Promotion department started to participate every second Wednesday. In 20 September 2017, the representatives of the Social Services Department also integrated into the process. Whereas initially all meetings were facilitated by researchers in 17 January 2018, policymakers from the President's Cabinet started to facilitate the meetings with other directorates, thus transforming an action research space into an intra-organizational coordination space in the Council. The following excerpt from the TDLab leader illustrates the relevance of this new intra-coordination dynamic:

This space shared between the department and the Cabinet has developed, in turn, a new way of working in the Provincial Council. It is not usually easy to overcome the boundaries between departments, but to elaborate the new proposal, it has been essential to do so. Being that achievement also a result of Gipuzkoa Sarean, I considered that it was worth sharing with all of you.

(Statement from the Council representative for TDLab, TDLab Bulletin #16, November–December 2016)

3. Discussion of the case

Throughout the case, we have described practices in TDLab that, in our view, are very much aligned with practices that NPG scholars claim for public organisations. We have synthesised such practices in Table 1.

Table 1. Alignment of NPG practices with TDLab practices

NPG strategies, practices and roles	Practices in TDLab
Politicians participate in/ facilitate policy goals negotiation	<ul style="list-style-type: none"> Active participation of Council and county politicians in ARTD as a strategy to negotiate territorial development strategies and the roles of each within them
Politicians orchestrate interests; they lead the definition of problems and the development of solutions	<ul style="list-style-type: none"> Council politicians define development processes and issues and work on their development Involvement of local politicians in collaborative spaces to define development strategies
The inclusion of different knowledge and joint problem-solving as a strategy to deal with complex problems	<ul style="list-style-type: none"> Involvement of different actors from different organisations to work on concrete development issues and define programs (e.g., energy, employment promotion) Involvement of local technical staff in collaboration spaces Co-generation between researchers and policymakers
Public administration contributes to improving stakeholders' problem-solving capacity	<ul style="list-style-type: none"> Creation of spaces and strategies for facilitation capacity-building Council supporting and adopting ARTD as a collective knowing generation strategy
Public officials lead intra- and inter-organizational coordination	<ul style="list-style-type: none"> Creation of dialogue spaces between Provincial Council and county-level territorial actors and inside the Council

Source: Authors

As synthesized in Table 2 and further described in the case, the recognition of the complexity that characterises territorial development and the idea that policies and territorial development processes are not only more efficient but also more democratic if they are based on the participation and collaboration of the actors, have promoted collaborative spaces in TDLab between different actors. These collaboration spaces are not only multi-level but also gather politicians and technical staff, breaking the traditional divide between political and technical processes. Their inclusion has been mandatory in order to involve political representatives in defining the goals that affect the territory and technical staff who enact such strategies in practice. A key feature of NPG is precisely to maintain the primacy of politics by engaging elected politicians and public managers in interactive collaborative arenas (Torfing & Triantafillou, 2013). Council politicians and county politicians have been actively involved in defining and participating in the definition of problems and the strategies to tackle them, and in

defining their roles in such endeavours. Moreover, they have all entered and adopted the ARTD approach proposed and developed by researchers as a learning and negotiation approach to generate collective capacities within territorial development.

This has also required that all actors involved (both politicians and technical staff) adopt and/or strengthen their facilitation roles (both intra-government and extra-government). Intra-coordination spaces and mechanisms have also been strengthened in order to tackle together the challenges posed by coordinating the inter-organizational spaces and working on issues defined by the actors.

In sum, from a public administration point of view, TDLab has had significant impact on the practices and roles adopted by the Council (and also agencies) in steering such a process:

...the important thing is how things are done: concretely it is necessary to depart from the capacity to work together to

tackle challenges and problems. The methodology fosters the experimentation with governance models that have multi-level and multi-actor active collaboration within. Moreover, in such process universities inject their knowledge in policy design and implementation processes.

(Statement from the Council representative responsible for TDLab, TDLab Bulletin #20, August – October 2017)

Hence, fostering territorial development through collaboration has required the adoption of the practices, roles and strategies that NPG proposes for public administration – although in the micro-environment that affects the steering of this process. In TDLab, the practices of collaborative territorial development have merged with the practices of NPG, which makes us consider the fit of the NPG paradigm with cooperative territorial development processes.

On the other hand, the new governance practices in Gipuzkoa that highly respond to the principles of NPG have been developed without any explicit discussion about this paradigm. We consider that this is due to the high connections of NPG and ARTD, the approach through which change has been fostered in TDLab. They both view contexts and policy and territorial development problems as highly complex, where there are multiple conflicting voices involved. Equally, they acknowledge the existence of diverse knowledge and the richness of such knowledge types, which need to be put in favour of collective problem-solving. Derived from this acknowledgement of not only the complexity but also the political nature of the problems and the processes to tackle them, they have an interactive and inclusive view, with a shared understanding of the fact that policy goals and processes are negotiated in interaction processes. These principles also derive from a shared view of collaboration- (and negotiation-) based processes as the means of enhancing collective problem-solving (or collective-knowing) capacity.

Table 2. Similarities of NPG and ARTD

	NPG	ARTD
View on context and problems	Context is continuously changing, problems are complex and policy goals are developed and negotiated during interaction processes	Territorial complexity and conflict are the natural state of territorial development processes, and territorial development is a process of managing such conflict
Knowledge needed for solving problems	Multiple: political, private, civil society, etc.	Research knowledge (field and process knowledge) and territorial actors' knowledge
Strategies and principles	Collaboration, network management, joint problem-solving, improving stakeholder problem-solving capacity...	Co-generation, dialogue, reflection and action, collective-knowing generation

Source: Authors, based on analysis of the case and Hartley (2005), Karlsen & Larrea (2014), Klijn & Koppenjan (2016), Torfing & Triantafyllou (2016) and Waldorf et al. (2014).

Thus, with its focus on praxis, dialogue, conflict management and facilitation, ARTD – although not explicitly described in the case due to space issues but detailed in previous works such as Karlsen & Larrea (2014) – could contribute to public administration and governance scholarship

and practice in providing the strategies to foster change towards NPG. As shown in the case, ARTD is a strategy that, by collaborating with policymakers and providing tools to transit from normative ideas to real practices, prevents it from becoming exclusively a theoretical reflection on

what should be done to transform it into knowing; that is, knowledge in action. As stated by one of the TDLab participants:

TDLab is achieving its aim, is not only a tool for creating knowledge but a project that serves to promote transformation based on an action-research process.

(Statement from a county agency representative, ICT meeting minutes, 15th September 2016)

Conclusion

TDLab has illustrated a case in which, through a long-term process, fostering territorial development collaboratively has required and promoted inter-departmental and inter-institutional collaboration, collaboration between political and technical staff, the adoption of strategies to create shared vision, negotiation and joint problem-solving and a transition of the roles of involved politicians and public managers towards a role of orchestrators and facilitators. The changes presented in the case are delimited to a set of actors and practices; and how they connect with, may influence or be influenced by larger institutional and routinized practices has not been analysed. In addition, the case only represents a particular experience in a particular context, and similar experiences could be analysed from this very same perspective. However, based on the case, we could suggest that not only governing society more generally as argued by governance scholars (e.g., Brugué, Canal, & Paya, 2015; Head & Alford, 2015; Osborne, 2006) but also steering place-based territorial development may require network-based public organisations. The most recent theoretical developments and policy-led frameworks that are strongly influencing territorial development policymaking at the regional level, such as the smart specialisation strategies, have already noted that governments need distinct capacities to steer this type of more horizontal strategies (Aranguren, Wilson, & Navarro, 2017; Estensoro & Larrea, 2016; McCann & Ortega-Argilés, 2016; Radosevic, Curaj, Gheorghiu,

Andreescu & Wade, 2017). This article and the experience presented add to those voices by pointing out the relevance of the roles, capacities and structures of governments and public organisations in the promotion of territorial development processes and policies. In our view, governance literature and empirical cases of other fields related to NPG could be a source of learning for our field and for governments that are adopting more horizontal and collaborative regional development and policymaking frameworks.

Moreover, TDLab shows a case in which the changes towards collaboration-based practices in public administration have been fostered through ARTD, an explicit change strategy for territorial development. Similar participatory approaches such as collaborative governance and policymaking and collaborative planning (Healey, 2006; Innes & Booher, 2003) and other types of co-creation experiences involving citizens (e.g., Bovaird & Loeffler, 2016) have already been explored as a driver of governance and public innovation. Equally, action research has been widely proven as a change strategy in a wide range of fields through a wide range of empirical cases (Greenwood & Levin, 2007; Reason & Bradbury, 2001), including specific public fields such as education and health and more generally regional and territorial governance (e.g., Vasstrom & Normann, 2014). Adding to this latter line of research and practice in the territorial development field and to our own previous work (Estensoro, 2015; Karlsen & Larrea, 2014), and based on the strong connections between ARTD and NPG (which due to space issues have only been outlined in the article), the complementarities of these two fields would merit further exploration in the view of promoting network-based public organisations that are better suited for cooperative forms of steering territorial development.

Acknowledgments

The authors wish to acknowledge the support of the Provincial Council of Gipuzkoa through the Etorkezuna Eraikiz programme to the action research processes developed in the Territorial Development Lab.

References

- Alburquerque, F., Costamagna, P. & Ferraro, C. (2008). *Desarrollo local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. San Martín: UNSAM.
- Aranguren, M. J., Wilson, J. R., & Navarro, M. (2017). From plan to process: Exploring the human element in smart specialisation governance. In P. McCann, F. Van Oort & J. Goddard (Eds.), *The empirical and institutional dimensions of smart specialisation* (pp. 165-191). Abingdon: Routledge.
- Barca, F., McCann, P. & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.
- Beer, A. & Clower, T. (2014). Mobilizing leadership in cities and regions. *Regional Studies, Regional Science*, 1(1), 5–20.
- Bevir, M. (2013). A new governance: Hierarchies, markets, and networks, c. 1979-2010. In M. Osawa & M. Sugihara (Eds.), *ISS Research Series No 55. Reconsidering governance: An interdisciplinary approach* (pp. 9–26). Tokyo: Institute of Social Science
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2016). Bringing the resources of citizens into public governance: Innovation through co-production to improve public services and outcomes. In J. Torfing & P. Triantafyllou (Eds.), *Enhancing public innovation by transforming public governance* (pp. 160–176). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bristow, G. (2010). Resilient regions: Re-‘place’ing regional competitiveness. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 153–167.
- Brugué, Q., Canal, R. & Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y Política Pública*, XXIV(1), 85–130.
- Costamagna, P. & Larrea, M. (2017). *Personas facilitadoras: Su papel en la construcción de capacidades para el desarrollo territorial* (Serie Desa). Bilbao: Publicaciones Deusto.
- Estensoro, M. (2012). *Local networks and socially innovative territories. The case of the Basque Region and Goierri County*. Leioa, Spain: University of the Basque Country.
- Estensoro, M. (2015). How can social innovation be facilitated? Experiences from an action research process in a local network. *Systemic Practice and Action Research*, 28(6), 527–545. <https://doi.org/10.1007/s11213-015-9347-2>
- Estensoro, M. & Larrea, M. (2016). Overcoming policy making problems in smart specialization strategies: Engaging subregional governments. *European Planning Studies*, 24(7), 1319–1335.
- Greenwood, D. J. & Levin, M. (2007). *Introduction to action research: Social science for social change* (2nd ed.). Thousand Oaks (California): SAGE Publications.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34.
- Head, B. W. & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In M. A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society* (pp. 33–59). Cambridge: Cambridge University Press.
- Karlsen, J. (2010). Regional complexity and the need for engaged governance. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 74(2), 36–55.
- Karlsen, J. & Larrea, M. (2014). *Territorial development and action research: Innovation through dialogue*. Farnham: Gower.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Oxon, UK: Routledge.
- Laranja, M. (2012). Network governance of innovation policies: The technological plan in Portugal. *Science and Public Policy*, 39(5), 655–668.
- McCann, P. & Ortega-Argilés, R. (2016). The early experience of smart specialization implementation in EU cohesion policy. *European Planning Studies*, 24(8), 1407–1427. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1166177>
- OECD. (2010). *Regional development policies in OECD Countries. Investigaciones regionales*. Paris: OECD Publishing.
- Orchestra & Gipuzkoako Foru Aldundia. (2015). *Gipuzkoa Sarean. Bidean*. Donostia - San Sebastián: Gipuzkoako Foru Aldundia.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.

- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2007). What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies*, 41(9), 1253–1269.
- Pollitt, C. & Hupe, P. (2011). Talking about government. The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641–658.
- Radosevic, S., Curaj, A., Gheorghiu, R., Andreescu, L. & Wade, I. (Eds.). (2017). *Advances in the theory and practice of smart specialization*. London: Academic Press.
- Reason, P., & Bradbury, H. (Eds.). (2001). *Handbook of Action Research. Participative Inquiry and Practice*. London: Sage Publications.
- Sotarauta, M. (2005). Shared leadership and dynamic capabilities in regional development. In I. Sagan & H. Halkier (Eds.), *Regionalism contested: Institution, society and governance* (pp. 53–72). Cornwall: Ashgate.
- Sotarauta, M. (2009). Power and influence tactics in the promotion of regional development: An empirical analysis of the work of Finnish regional development officers. *Geoforum*, 40(5), 895–905.
- Torfin, J. & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25.
- Torfin, J. & Triantafillou, P. (2016). Enhancing public innovation by transforming public governance? In J. Torfin & P. Triantafillou (Eds.), *Enhancing public innovation by transforming public governance* (pp. 1–32). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Vasstrom, M. & Normann, R. (2014). Role transformations in collaborative R & D-projects as reciprocation between research, practice and policy. *International Journal of Action Research*, 10(2), 184–211.
- Waldorff, S. B., Ebbesen, B. V. & Kristensen, L. S. (2014). The complexity of governance: Challenges for public sector innovation. In C. K. Ansell & J. Torfin (Eds.), *Public innovation through collaboration and design* (pp. 70–88). New York: Routledge.

LOS RETOS DE LA CO-GENERACIÓN EN LA BÚSQUEDA DEL IMPACTO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD: UN CASO DE CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO DIALÓGICO A TRAVÉS DE LA INVESTIGACIÓN ACCIÓN

CHALLENGES FOR CO-GENERATION IN THE SEARCH FOR SOCIAL IMPACT OF THE UNIVERSITY: A CASE OF THE CONSTRUCTION OF A DIALOGIC SPACE THROUGH ACTION RESEARCH

Patricia Canto^{1*}, Pablo Costamagna², Andoni Eizagirre³ y Miren Larrea¹

Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, Universidad de Deusto, España¹

*autora de contacto: pcanto@orkestra.deusto.es

Universidad Tecnológica Nacional, FFRA/ Universidad Nacional de Rafaela, Argentina²
Mondragon Unibersitatea, España³

Resumen: Al centro del debate sobre el impacto social de la universidad se encuentra una nueva división del trabajo en la producción de conocimiento que pueda responder a los retos de la sociedad. Esta nueva división del trabajo es más compleja y advierte un giro epistemológico en la forma de organizar la interacción entre conocimiento académico y sociedad. Este artículo plantea cuatro retos identificados a partir de un caso de construcción de un espacio dialógico para la co-generación de conocimiento. El caso, desarrollado a través de la investigación acción, cuestiona el esquema que empaqueta el conocimiento generado en la universidad en forma de artículos, libros, informes o conferencias y que lo comunica de forma lineal y plantea otro basado en el diálogo que permite a los otros actores aportar su propio conocimiento.

Palabras clave: universidad, impacto social, investigación acción, comunicación.

Introducción

El debate sobre el impacto social de la universidad está tomando fuerza en los últimos años. Al centro de este debate se encuentra la capacidad de la universidad de interactuar con otros actores de la sociedad para co-generar conocimiento que contribuya a hacer frente a los retos que afrontan los territorios. Las políticas de las administraciones públicas alimentan también este debate con una apuesta clara por una investigación transdisciplinar orientada a la solución de los grandes retos sociales.

No obstante, para que la universidad pueda co-generar conocimiento con otros actores de la sociedad necesita replantear su misión de transferencia como una misión de servicio a la sociedad (Tandon et al., 2016). Debe también arrojar una mirada crítica al monopolio que ha mantenido en la producción de conocimiento y a su estructura en silos disciplinares. Asimismo sus

investigadores necesitan desarrollar capacidades específicas como la escucha activa y la comunicación en diálogos multidireccionales en tiempo real (Oswald et al., 2017); la gestión del conflicto, las relaciones de poder y saber generar capital social (Karslen & Larrea, 2015). La comunicación, el lenguaje y la mediación se señalan también como capacidades necesarias para que la universidad juegue un papel de agente de cambio en el territorio (Aranguren et al., 2016; Trencher et al., 2014).

Este artículo profundiza en la discusión anterior e intenta responder a la pregunta de cuáles son los retos de la universidad para co-generar el conocimiento con otros actores de la sociedad. Cuestiona, en concreto, el esquema que empaqueta el conocimiento generado en la universidad en forma de artículos, libros, informes o conferencias y lo comunica de forma lineal a los otros actores



del territorio, sin que exista un diálogo que permita a estos aportar su propio conocimiento.

El artículo se divide en tres apartados. El primer apartado examina la relación entre la universidad y la sociedad y pone de manifiesto la necesidad de explorar una nueva división del trabajo en la producción de conocimiento que pueda responder a los retos de la sociedad. El segundo apartado presenta el caso dividido en tres secciones. La primera sección plantea el contexto en el que se desarrolla el caso. La segunda sección explica el punto de partida del caso: el borrador de un libro que inicialmente iba a comunicarse bajo el esquema lineal descrito en el párrafo anterior. La tercera sección describe el proceso de construcción de un espacio dialógico para comunicar dicho conocimiento a través de la investigación acción. El último apartado del artículo presenta la discusión del caso a modo de conclusión.

1. La universidad y su relación con la sociedad

La concepción de la investigación en la universidad, en nombre de la objetividad ante los problemas, tradicionalmente se ha sostenido por un planteamiento demarcacionista y lineal entre aspectos científicos y sociales de la investigación. Aquella tradición vinculaba la investigación académica a la búsqueda de conocimiento verdadero, fecundo y coherente, regida exclusivamente por valores cognitivos y un conjunto de métodos mediante los cuales se certifica el conocimiento genuino. A esta particularidad se sumaba otra de carácter normativo, según la cual la garantía de la buena ciencia, o de la investigación responsable, es la propia acción del investigador en base al respeto de las normas científicas (Douglas, 2009). Asimismo, el investigador, guiado por la curiosidad y su anhelo por descubrir e interpretar la evidencia interna del mundo real, físico y social, aislaba de sus reglas y normas las consecuencias del uso del conocimiento generado y la satisfacción de las necesidades humanas y el conocimiento beneficioso para la sociedad (Brown & Guston, 2009).

En este sentido, la universidad y su relación con la sociedad se han regido por una clara división funcional y moral del trabajo (Van den Daele, 1978). Más concretamente, la autoridad epistémica y la organización de la investigación han estado sometidas a una serie de presupuestos

que guían y dan sentido a la producción de conocimiento. La perspectiva sociológica clásica señala que “el objetivo institucional de la ciencia es la extensión del conocimiento certificado” (Merton, 1942: 270). Esta peculiaridad de la ciencia se observa sobre un principio que ha reconocido y estimulado la labor del investigador, a saber, la libertad e independencia de la investigación académica con el objetivo de generar el conocimiento por su propio bien. Unido a ello, el reconocimiento estandarizado y profesional se ha establecido en virtud del grado de verosimilitud, el valor científico, la originalidad y la publicidad del conocimiento (Polanyi, 1961). A todo ello precede una visión lineal y positivista de la investigación, que ha beneficiado un modelo de proceder y evaluar caracterizado por la metodología cuantitativa, el modelo acumulativo del conocimiento científico y una lógica con pretensión universal.

Esta imagen de la investigación y su relación con la sociedad, nunca exenta de debate, está sometida a una revisión continuada (Rip, 2012). Al respecto existen consideraciones muy diversas: algunas insisten en la naturaleza compleja de los retos que como sociedad se deben acometer, otras reparan en la contribución económica y social de la universidad, y otras más destacan la ampliación del capital cognitivo a organizaciones ajenas al entramado académico y universitario, o resaltan una imagen diferente de los resultados esperados. En cualquier caso, estos cambios, aunque de forma y grado desiguales, informan de la necesidad de estimular programas y estrategias de colaboración para activar la intensidad, calidad y densidad de la investigación. Dicho de otra manera, aquellas consideraciones dejan entrever un giro epistemológico y social en la forma de comprender y organizar las interacciones entre el conocimiento académico y la vida institucional, comunitaria y empresarial (Bonaccorsi & Daraio, 2007).

Todo ello viene a demandar políticas de vinculación socialmente más robustas, a la vez que los planteamientos demarcacionistas arriba subrayados se muestran altamente inoperantes (Felt & Wynne, 2007). A ello se debe que paulatinamente las políticas de investigación ponen mayor énfasis en los problemas y desafíos a resolver, en vez de en las disciplinas y áreas de conocimiento, a la vez que una mayor sensibilidad contextual acentúa el carácter distribuido y colectivo del conocimiento (Kuhlmann & Rip, 2018). De esta manera, la suposición tradicional

sobre el descubrimiento experto como revelación de verdades objetivas, está siendo desplazada por una perspectiva según la cual los distintos valores, conocimientos y expectativas se integren en los procesos de investigación e innovación y los resultados se alineen mejor con las distintas visiones, necesidades y preferencias sociales (Eizagirre, 2017).

Esto, de alguna manera, cuestiona que la peculiaridad de la investigación en la universidad sea la consideración de que el propio conocimiento es el principal producto y propósito de las investigaciones. No obstante, la emergencia de una nueva modalidad de organizar, producir y validar el conocimiento en contextos de aplicación, que trasciende los roles preestablecidos, no está reñida con la calidad y excelencia científica (Ziman, 1998). En este mismo sentido, un interés creciente por la resolución de problemas y la investigación orientada por retos no comporta necesariamente el rechazo de la idea de que la ciencia sea una estrategia epistémica de un valor considerable y, de sus características sociales.

Por el contrario, el reconocimiento paulatino de la naturaleza distribuida de la expertise y la colaboración de organizaciones distintas, todas ellas portadoras de conocimientos, valores e intereses, favorece la adaptación a contextos, ambientes y usuarios diferenciados, al mostrar una mayor variedad, robustez y sensibilidad contextual (Callon et al., 2009). Estos cambios vienen a señalar una nueva división del trabajo, más compleja e interactiva, que advierte un régimen de investigación distribuido, en el que interactúan y colaboran distintos profesionales y públicos de la sociedad civil, como respuesta a las necesidades y aspiraciones sociales.

Ello requiere, sin embargo, una singular perspectiva sobre la naturaleza, el sentido y los propósitos de la universidad. Por una parte, somete la autoridad epistémica y la organización de la investigación a la cooperación con otros actores y propósitos extra-académicos. Por otra parte, aboga por comprender la universidad en términos más relacionales y reivindica el carácter abierto de los procesos de investigación e innovación (Eizagirre et al., 2017).

2. Etorkizuna Eraikiz como espacio de experimentación del rol co-generativo de la universidad: el caso del espacio de encuentro para facilitadores

2.1. Introducción al caso

El apartado anterior planteaba la necesidad de explorar una nueva división del trabajo, más compleja e interactiva a la hora de generar conocimiento que responda a los problemas de la sociedad. Para ello, se decía, es necesaria la interacción y colaboración entre investigadores universitarios de diferentes disciplinas y entre estos y distintos profesionales y públicos de la sociedad civil.

El caso que se aborda a continuación es un proyecto desarrollado con el objetivo de construir un espacio de encuentro para facilitadores del desarrollo territorial en el contexto de Etorkizuna Eraikiz, programa liderado por la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG). Dicho proyecto se puede interpretar como un proceso experimental de construcción de un espacio para la colaboración no sólo entre investigadores sino entre estos y distintos profesionales vinculados, en este caso, a la facilitación del desarrollo territorial. Se trata por lo tanto de un experimento sobre el rol interactivo de la universidad con otros actores del territorio. Siguiendo el lenguaje utilizado en la investigación acción, que inspiró la metodología del proceso en el caso, se trata de un experimento sobre el rol co-generativo de la universidad en su objetivo de generar conocimiento útil para la resolución de los problemas de la sociedad.

El papel co-generativo de la universidad se abordó en el proyecto desde la perspectiva de la comunicación del conocimiento académico, campo que una de las autoras de este artículo estaba abordando en el contexto de su tesis doctoral. El planteamiento de partida era que una universidad que quiere co-generar el conocimiento para que este responda de forma más directa a las necesidades de la sociedad, no puede seguir un esquema de comunicación lineal con la sociedad. En dicho esquema, el conocimiento se genera en la universidad y después se comunica a los actores en formatos como los informes, artículos, libros, seminarios sin que los actores del territorio tengan la opción de dialogar con los investigadores y contribuir a la construcción de dicho

conocimiento. Desde ahí se planteó un reto a dos de los autores de este artículo, para que experimentaran una forma distinta de comunicar un borrador de libro sobre el que estaban trabajando. Dichos contenidos se habían construido pensando en el formato libro, por lo que respondían al proceso habitual de producción académica. Sin embargo, el trabajo realizado a partir de esos borradores permite hablar de una nueva forma de comunicar el conocimiento académico que avanza en la dirección planteada en el marco teórico rompiendo la tradicional división del trabajo.

2.2. El punto de partida: el borrador de un libro

Tal y como se señalaba, el punto de partida del proceso fue un borrador escrito por dos de los autores de este artículo, que iba a comunicarse en forma de libro. El contenido del libro podría, a priori, parecer intrascendente en términos de la reflexión de cómo se comunicó. Sin embargo, de cara a trasladar con más claridad quiénes fueron los actores con los que posteriormente se co-generó conocimiento, conviene entender cuál era el contenido de dicho borrador. Es por ello que en esta sección se describe el punto de partida del proceso: el borrador que posteriormente se convirtió en un libro de la Serie de Desarrollo Territorial de Deusto con el título *Actores Facilitadores del Desarrollo Territorial. Una Aproximación desde la Construcción Social* (Costamagna & Larrea, 2017).

El libro plantea un argumento inicial de que las personas facilitadoras son un elemento relevante para que los procesos de desarrollo territorial funcionen, y sin embargo, su papel se ha conceptualizado muy poco y cuando se ha hecho, se les ha atribuido un papel neutral que no responde a la interpretación que los autores del libro hacen de su naturaleza en la práctica. Por ello, el libro plantea los pasos para reinterpretar esta figura y ayudar al lector a encontrarse a sí mismo como persona facilitadora de procesos de desarrollo territorial.

El primer paso en este camino es entender el origen de esta interpretación de la facilitación, que es doble: el enfoque pedagógico (gestado en América Latina) y la investigación acción para el desarrollo territorial (que tiene sus raíces en la colaboración entre entornos de investigación del País Vasco y Noruega). Estas aproximaciones permiten argumentar que el desarrollo territorial es

un proceso complejo y los procesos complejos no se pueden desarrollar en términos de ordeno y mando ni permiten, a través del análisis, “encontrar” las soluciones. Dichas soluciones hay que “construirlas” y ello requiere desarrollar procesos de construcción social. El libro sostiene que en el desarrollo territorial frecuentemente no se han distinguido los problemas complicados (en los que existe una solución que se puede descubrir a través del conocimiento experto) de los complejos (problemas en que no existe una solución a descubrir, sino que hay que construirla de forma contextual). Por ello se ha intentado resolver problemas complejos como complicados, a través de lógicas lineales y decisiones jerárquicas. La figura de la persona facilitadora se plantea, en cambio, como alguien que puede generar las condiciones para que otros actores reflexionen, decidan y actúen para *construir* las soluciones de forma colaborativa.

Tras plantear este marco, los autores del libro proponen la figura del actor facilitador, que rompe con la imagen de facilitador profesional neutral y propone que los distintos actores del territorio, ya sean de la política, la empresa y la universidad, pueden tener intereses propios y aun así ser legitimados por otros actores para facilitar un proceso. Una vez definida esta figura, el libro aborda el liderazgo del actor facilitador, que se define como un liderazgo relacional. El libro se plantea además la pregunta de si los facilitadores nacen o se hacen y, por lo tanto, si es posible formar a facilitadores. Partiendo de una hipótesis de trabajo de que sí lo es, se plantean una serie de roles de las personas facilitadoras y las capacidades individuales y colectivas que se requieren para que dichos roles se puedan abordar.

El objetivo de los autores del libro es provocar la reflexión del lector sobre su propio papel en el desarrollo territorial viendo si el marco conceptual de la facilitación y sus características ayudan a entender parte de sus experiencias vividas.

Este contenido era apropiado para experimentar una nueva forma de comunicar conocimiento académico no sólo porque los autores del libro estuvieran dispuestos a participar en el proceso, sino también porque el propio contenido está orientado a generar capacidades de facilitación en un contexto de multidisciplinariedad y co-generación. Por lo tanto, era previsible que los potenciales lectores de este libro fueran personas con una actitud a priori favorable a participar en un proceso co-generativo.

Considerando la participación directa de todos los autores de este artículo en el proceso de investigación acción que construyó el espacio dialógico, se ha optado por utilizar la tercera persona del plural en las siguientes secciones.

2.3. La construcción, a través de la investigación acción, de un espacio dialógico para comunicar el libro sobre facilitadores

Para responder a la pregunta de “cómo” comunicar el libro sobre actores facilitadores, desarrollamos un proceso de investigación acción basado en el modelo co-generativo de Greenwood y Levin (2007). La investigación acción se plantea como una estrategia para el cambio que mediante ciclos de reflexión-acción-reflexión genera aprendizajes que resuelven un problema en la práctica y generan nuevo conocimiento relevante en el ámbito académico.

Tal y como señalábamos, en el proceso de investigación acción participamos los cuatro autores de este artículo. Partíamos del objetivo definido en términos de “comunicar el libro de forma co-generativa” pero jugamos diferentes roles. Los autores del libro jugaron el rol de dueños del problema, mientras la autora que en aquel momento realizaba su tesis doctoral, diseñó

el proceso a partir de un marco analítico construido como resultado de una revisión de la literatura sobre Investigación e Innovación Responsables (IIRs) y Comunicación para el Desarrollo y el Cambio Social (CDCS). Por su parte el cuarto autor, que desempeñó el rol de amigo crítico, mantuvo un diálogo constante con la doctoranda, ayudándola a reflexionar sobre el desarrollo del proceso y sugiriendo nuevas líneas de discusión. También se integraron, en diferentes momentos, profesionales con conocimiento sobre tecnologías de la información; comunicación y diseño audiovisual y gestión de proyectos. En la última etapa participó también un grupo piloto formado mayoritariamente por doctorandos e investigadores.

En cada uno de los talleres los marcos conceptuales presentados por la doctoranda disparaban la reflexión de los autores del libro a la luz del reto planteado de “cómo” comunicar el conocimiento sobre la figura de los actores facilitadores. A partir de la reflexión los autores tomaban decisiones que se llevaban a la acción. Al finalizar el proceso dichas acciones se habían materializado en un espacio digital dialógico para comunicar el conocimiento sobre la figura de los actores facilitadores. La Tabla 1 presenta un resumen del proceso.

Tabla 1. El proceso de investigación acción: conceptos y decisiones tomadas

Concepto/ fecha del taller	Decisiones
La comunicación como proceso. (Marzo 7, 2017)	Diseñar un <i>viaje</i> en dos etapas: -Un viaje interactivo en el que los viajeros interiorizan los aportes de los autores y los de los viajeros que han pasado antes que ellos por las diferentes paradas. -Un lugar de encuentro al final del camino en el que el libro se siga escribiendo.
La interacción de conocimientos diferentes. (Abril 12, 2017)	-Diseñar el viaje interactivo con espacios que permitan visualizar que en cada parada del viaje tiene lugar un diálogo diferido entre los autores y los viajeros sobre los diferentes capítulos del libro.
La inclusión de perspectivas, vivencias y expectativas. (Mayo 9, 2017)	-Formular preguntas en cada parada que inviten a los viajeros a reflexionar sobre los capítulos del libro conectando con su propio conocimiento teórico y práctico.
Comunidades de aprendizaje. (Junio 13, 2017)	-Que el lugar de encuentro al final del camino se construya a partir de un diálogo emergente entre los viajeros que hayan completado el viaje. -Que la responsabilidad de mantener vivo el diálogo sea colectiva.

Fuente: Elaboración propia.

2.4. El resultado: un espacio para el encuentro de actores facilitadores

El resultado tangible del proceso descrito en la sección anterior, es un espacio abierto en la web (<https://dgroups.org/groups/perfad>) en que se invita a los participantes a realizar un viaje que desemboca en un ágora o plaza en la que se pueden encontrar con otros viajeros interesados en la facilitación del desarrollo territorial.

Una de las preocupaciones constantes a lo largo de los talleres fue la necesidad de diseñar un proceso dialógico realista y sostenible. Esta reflexión fue clave en el diseño del espacio como un proceso dividido en las dos etapas señaladas anteriormente: el viaje y la plaza.

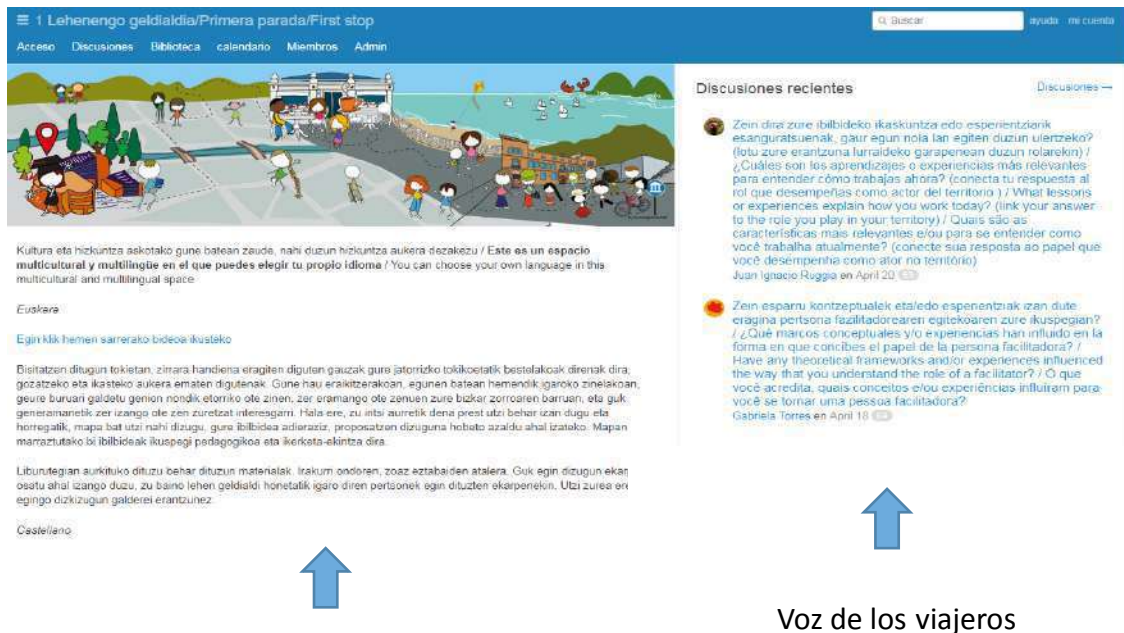
a. El viaje interactivo

El viaje interactivo, se plantea como un diálogo diferido que se desarrolla a lo largo de un recorrido con diferentes paradas. En cada una de ellas los viajeros tienen la posibilidad de acceder tanto a los capítulos originales escritos por los autores como a material audiovisual preparado por los autores para acercar dichos capítulos a los

viajeros. Pero sobre todo, los viajeros tienen la posibilidad de compartir sus reflexiones sobre los contenidos del libro y leer las contribuciones que han ido dejando los viajeros que han pasado por dichas paradas antes que ellos. Este diálogo diferido es, siguiendo los criterios de realismo y sostenibilidad, la fórmula intermedia entre la ausencia total de diálogo y el diálogo en tiempo real entre autores y lectores del libro. Esta fórmula intermedia se consideró necesaria porque el formato tradicional de comunicación del conocimiento a través de un libro no hubiera dado lugar para desarrollar ningún tipo de diálogo pero, a su vez, la exigencia de mantener un diálogo continuo hubiera resultado insostenible para los investigadores. El concepto de diálogo diferido permitió encontrar un punto intermedio entre ambos extremos.

La Figura 1 muestra una de las paradas del viaje. El espacio de la izquierda captura la voz de los autores del libro a través de textos y material audiovisual. Los vídeos en los que los autores se dirigen directamente a los viajeros complementan los capítulos del libro. El espacio de la derecha captura las reflexiones que al respecto hacen los viajeros.

Figura 1. Un viaje interactivo en el que se desarrolla un diálogo diferido



Voz de los autores

Voz de los viajeros

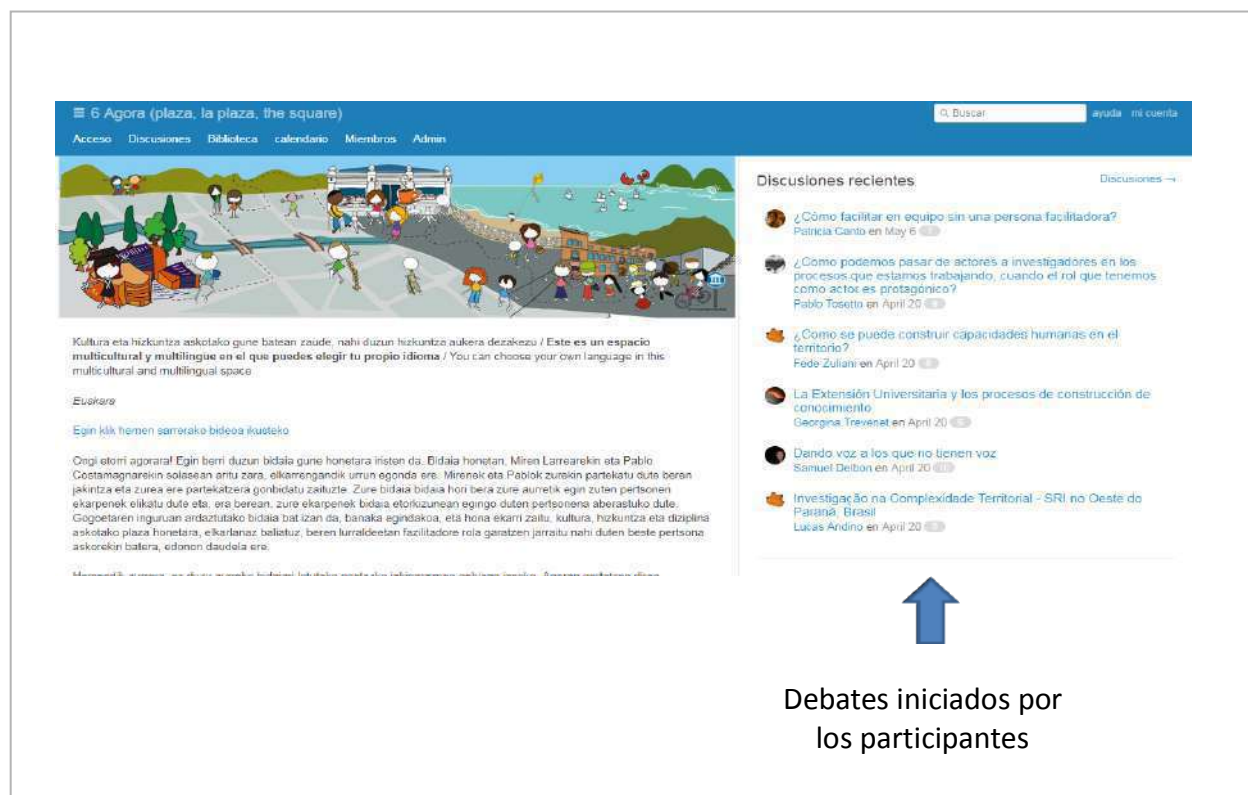
Fuente: <https://dgroups.org/groups/perfad>

En el momento de escribir este artículo han iniciado el viaje 183 personas localizadas en distintos lugares del mundo: Argentina: 73; País Vasco: 51; Uruguay: 22; Brasil: 9; México: 6; Finlandia: 5; Colombia: 3; Perú: 3 y una persona de cada uno de los siguientes: Alemania, Chile, Cuba, Ecuador, Italia, Kenia; Nigeria, Noruega, Reino Unido, República Dominicana y Vietnam. Entre ellas hay docentes, investigadores y hacedores de políticas públicas y privadas.

b. El ágora o plaza como punto de encuentro

Por su parte, la segunda etapa del proceso, menos vinculada a los contenidos directos del libro y más directamente interactiva se definió como un espacio en el que “seguir escribiendo el libro”. Se configuró como un ágora, un espacio emergente que exige una implicación más continua a los autores pero en el que la responsabilidad de mantener el diálogo vivo es colectiva. Es decir, el libro se sigue escribiendo, pero ya no únicamente por los autores sino por todas las personas que forman parte del espacio y plantean debates y reflexiones sobre la facilitación del desarrollo territorial. La Figura 2 muestra este espacio emergente.

Figura 2. Un espacio emergente en el que seguir escribiendo el libro



Fuente: <https://dgroups.org/groups/perfadt>

En el momento de escribir este artículo, de las 183 personas que iniciaron el viaje, 54 se han integrado al ágora y 15 personas han participado en los debates planteados. La distribución de estas personas es Argentina: 31; País Vasco: 10; Uruguay: 6; Finlandia: 3; y una persona de Brasil, Italia, México y Nigeria.

Como ejemplo de una de las discusiones desarrolladas en el ágora, presentamos la siguiente, que conecta con la discusión sobre la invisibilidad de la persona facilitadora planteada en el libro¹:

¹ Se cuenta con el permiso de todos los autores de los fragmentos incluidos en este artículo para su publicación en el mismo.

“Yo me animo a compartir una experiencia muy reciente vivida en un proyecto de investigación-acción que facilito. En un momento dado, me di cuenta de que se me estaba invisibilizando como facilitadora. Ocurrió cuando una de las policy -makers del proceso, en una presentación para presentar su estrategia para apoyar el desarrollo local, se refirió a las acciones definidas como resultado del proceso de investigación-acción pero no mencionaba el espacio de reflexión-acción que comparte con nosotros, los investigadores [...]”.

Espacio de Facilitadores, 18 de noviembre de 2017

Un fragmento de la discusión que siguió a esta intervención es:

“Creo que parte de la no valoración del rol de los facilitadores en los procesos de desarrollo territorial, se debe a que muchas de las personas facilitadoras creíamos en la importancia de la invisibilidad de ese rol. Hoy considero lo contrario”.

Espacio de Facilitadores, 21 de noviembre de 2017

Este debate generó un total de 24 intervenciones en las cuáles diferentes actores del territorio (investigadores y otros) entablaron un diálogo sobre este aspecto que se aborda en el libro pero que en el diálogo se reformula a partir de las experiencias de los diferentes actores.

Entendemos que con estos procesos se materializa un proceso de co-generación de conocimiento vinculado al libro, pero que trasciende los contenidos presentados en el mismo. Por ello interpretamos que este modo de comunicar el libro responde a los nuevos modos co-generativos que se le plantean como reto a la universidad y que pueden abrir caminos para procesos de construcción de conocimiento co-generativos y orientados a la resolución de problemas concretos. Se modifica la división del trabajo, hay un enfoque colectivo donde vale el conocimiento de los actores.

Una de las características de este proceso ha sido que en el punto de partida se contaba ya con unos contenidos elaborados por los investigadores. El planteamiento por lo tanto no sustituye el esfuerzo inicial de conceptualización y teorización

de los investigadores por un espacio en que el conocimiento se construye de forma dialógica. Lo que se plantea es la complementariedad de ambas aproximaciones en un marco en el que hay momentos en que los investigadores trabajan por su cuenta y momentos en que interactúan con sus “lectores” en nuevos procesos de construcción de conocimiento.

3. Discusión del caso: conclusiones

Tras haber compartido el marco teórico y el caso práctico, pasamos a continuación a explicitar las conexiones entre los mismos para poder construir las conclusiones del artículo. Considerando que estamos ante un debate que toma fuerza, pero para el que la universidad no siempre tiene respuestas, planteamos la discusión no en términos de *recomendaciones*, sino en torno a cuatro *retos*:

- a) Crear conocimiento socialmente relevante;
- b) Superar la división de funciones en la creación de conocimiento: la universidad lo crea y la sociedad lo asimila;
- c) La legitimación del conocimiento co-generado;
- d) El cambio de cultura dentro de la universidad para poder co-generar.

Un primer reto que identificábamos para la universidad en el primer apartado es el de generar *conocimiento socialmente relevante*. Para ello es necesario trascender los planteamientos epistemológicos, metodológicos y teóricos que organizan la producción del conocimiento alrededor de silos disciplinares ya que la complejidad de los retos de la sociedad demanda miradas configuradas desde la interacción entre diferentes disciplinas.

La multidisciplinariedad se ha materializado en el proyecto de dos formas distintas. En primer lugar, el diseño del espacio interactivo de comunicación del libro sobre actores facilitadores es el resultado de una mirada multidisciplinar (economía, comunicación, filosofía, tecnologías de la información y diseño audiovisual) a un problema concreto: la necesidad de que la universidad aporte su conocimiento de una manera que contribuya al cambio en el territorio. Por otra parte, se trata de un espacio diseñado para experimentar con la interacción entre diferentes disciplinas y entre diferentes actores académicos y extra-académicos.

Una de las personas que terminó el viaje compartió que lo que más le había gustado fue:

“...el poder conocer la experiencia y opinión de otros actores. Sobre todo, el debate interno que me ha surgido al discrepar o entender de otra manera lo expuesto y el poder trabajarlo para ser capaz de construir una visión conjunta.”

Cita tomada del cuestionario que responden los viajeros que han terminado el viaje interactivo (11 de enero de 2018).

Un segundo reto es que no es suficiente con salir de la lógica de silos disciplinares, también es necesario *superar la división de funciones* por la que frecuentemente se sobreentiende que la universidad produce el conocimiento y posteriormente la sociedad lo recibe y lo aplica. La estrategia interactiva de comunicación del conocimiento sobre actores facilitadores intenta superar esa división creando un espacio en el que “el libro se siga escribiendo” pero en donde la responsabilidad de escribirlo ya no es solo de los autores sino de todos los que conforman dicho espacio. Esta transición a nuevas formas de producción de conocimiento tiene la difícil tarea de aunar los criterios de calidad científica con la relevancia social y la sensibilidad contextual.

Ello requiere un cambio en la universidad, puesto que se amplían y descentralizan los ámbitos dotados de conocimiento, de manera que debe saber desplegar nuevas capacidades vinculadas al reconocimiento mutuo, la colaboración y el aprendizaje cooperativo. Pero no sólo la universidad se ve ante la necesidad de cambiar. Este tipo de proceso también demanda variaciones en otros ámbitos de la sociedad en los que los actores territoriales deben pasar de receptores pasivos a co-generadores de conocimiento, con los consiguientes miedos, falta de práctica y tiempos dedicados a la reflexión. Uno de los participantes del espacio de facilitadores lo expresaba de la siguiente manera:

“El esfuerzo está por comprender que es un espacio de aprendizaje colectivo, en donde todas las opiniones generan aportes...fácil decirlo, pero un poco más complejo llevarlo a cabo”...

Espacio de Facilitadores, 6 de abril de 2018

Lo anterior nos lleva al tercer reto, que se planteaba en el plano teórico en el primer apartado: ¿Cómo legitimar en la academia el nuevo conocimiento co-generado entre ciencia y sociedad? El carácter co-generativo mejora las posibilidades de que el conocimiento generado ayude a resolver los problemas al integrar en el proceso el conocimiento de los actores que mejor conocen dichos problemas. Pero al no ser un conocimiento producido bajo los supuestos imperantes sobre la producción científica, el conocimiento co-generado plantea dificultades a la hora de integrarlo de nuevo en el debate académico. Es por ello que, para que un modo de generación de conocimiento colaborativo y abierto no suponga una penalización en la trayectoria de los investigadores, es importante construir mecanismos de legitimación de este tipo de conocimiento en la academia.

A modo de ejemplo, una investigación que integre en su diseño distintas perspectivas, incluya diferentes actores y diversifique las fuentes del conocimiento, reflexione activamente en aras a integrar las consideraciones socio-económicas y sea flexible para cambiar la trayectoria y su orientación como respuesta a los aprendizajes, los valores y las necesidades, apela a una profunda revisión de los supuestos epistemológicos y metodológicos tradicionales sobre la naturaleza y el sentido de la investigación. A ello se suman otros obstáculos, como son aquellos referidos a los tiempos y a los propósitos de la actividad investigadora, a la estructura organizativa y funcional de las universidades, o a los modelos y criterios que regulan e incentivan los distintos programas de evaluación de la calidad y acreditación. En relación con esto último, las estructuras evaluativas sobre acreditación nacional que regulan el sistema de promoción profesional y sus instituciones, que controlan e incentivan la investigación, las publicaciones y la carrera académica en las universidades, están claramente pensadas para un modelo muy singular de universidad que plantea dificultades para integrar propuestas como la presentada en este artículo. La pregunta queda abierta: ¿Cómo se legitima el conocimiento co-generado en el registro que propone este artículo?

Relacionado con los anteriores, un cuarto y último reto es el cambio de cultura requerido en la universidad para poder integrar con naturalidad los modelos co-generativos. ¿Cómo confronta hoy en día la universidad la llamada a la co-generación?

¿Cómo se posicionan los investigadores individuales ante la facilitación de procesos de co-generación de conocimiento entre actores diferentes? Esto requiere un profundo cambio en las rutinas y conductas que superan la decisión individual del investigador. En el fondo, se trata de repensar las dimensiones que afectan al proceso y el propósito de la investigación. En el párrafo anterior se han señalado algunas de las dificultades y resistencias, muchas de ellas de un carácter organizativo y estructural. En cualquier caso, hay que tejer también mimbres para un cambio cultural dentro de la universidad y a corto plazo, en el contexto concreto que se ha analizado en este artículo, dicho cambio puede llegar de la mano de cursos de doctorado y de formación de investigadores en los que se planteen este tipo de procesos. El espacio construido para el encuentro de facilitadores puede servir este objetivo.

En ese sentido, creemos necesario poner en valor la experimentación. Los autores de este artículo hemos tenido, gracias a un programa de la

administración pública (Etorikizuna Eraikiz), la oportunidad de experimentar con un espacio en el que el conocimiento académico se comparte de forma dialógica. Esta oportunidad ha creado las condiciones para generar capacidades en la propia universidad y en otros actores del territorio en el marco de la única gobernanza posible en este camino: aquella en la que los diferentes actores, investigadores y no investigadores, colaboran en la construcción del conocimiento que ayude a superar los retos del territorio.

Agradecimientos

Los autores agradecen a Rakel Vázquez, Maite Reizabal e Idoia Egaña la contribución de su conocimiento en la construcción del espacio de encuentro. Agradecen a la Diputación Foral de Gipuzkoa el apoyo recibido para el desarrollo del proyecto “Universidad y gobernanza colaborativa el despliegue de las capacidades de facilitación”.

Referencias

- Aranguren, M. J., Franco, S., Horta, R. and Silveira, L. (2016). Retos y aprendizajes de institutos de investigación transformadora. *Journal of Technology Management and Innovation*, 11(1), 69-79. DOI: 10.4067/S0718-27242016000100010
- Bonaccorsi, A. and Daraio, C. (2007). *Universities as Strategic Knowledge Creation. Specialization and Performance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781847206848
- Brown, M. and Guston, D. (2009). Science, democracy, and the right to research. *Science and Engineering Ethics*, 15(3), 351-366. DOI: 10.1007/s11948-009-9135-4
- Callon, M., Lascoumes P. and Barthe Y. (2009). *Acting in an Uncertain World: An Essay on Technical Democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Costamagna, P. and Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Bilbao: Publicaciones Deusto. <http://www.orquestra.deusto.es/es/investigacion/publicaciones/libros-informes/desarrollo-territorial/1202-actores-facilitadores-desarrollo-territorial-construccion-social>
- Douglas, H. (2009). *Science, Policy, and the Value-Free Ideal*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Eizagirre, A. (2017). Investigación e innovación responsables: retos teóricos y políticos. *Sociología. Problemas e Prácticas*, 83, 99-116. DOI: 10.7458/SPP2017834400
- Eizagirre, A., Rodríguez, H. and Ibarra, A. (2017). Politicizing responsible innovation: responsibility as inclusive governance. *International Journal of Innovation Studies*, 1(1), 20-36. DOI: 10.3724/SP.J.1440.101003
- Felt, U. and Wynne, B. (2007). *Taking European knowledge society seriously*. Report of the Expert Group on Science and Governance to the Science, Economy and Society Directorate, European Commission. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d0e77c7-2948-4ef5-aec7-bd18efe3c442/language-en>
- Greenwood, D. and Levin, M. (2007). *Introduction to Action Research* (2nd ed.). Thousand Oaks (California): Sage.
- Karlsen, J. and Larrea, M. (2015). *Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo*. Bilbao: Publicaciones Deusto. <http://www.orquestra.deusto.es/es/investigacion/publicaciones/libros-informes/desarrollo-territorial/206-desarrollo-territorial-investigacion-accion-innovacion-traves-dialogo>
- Kuhlmann, S. and Rip, A. (2018). Next-generation innovation policy and grand challenges. *Science and Public Policy*. DOI: 10.1093/scipol/scy011

- Merton, R. (1942) [1973]. The normative structure of science. In R. Merton and N. Storer (eds.), *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations* (pp. 267-278, Ch. 13). Chicago: The University of Chicago Press.
- Oswald, K., Gaventa, J. and Leach, M. (2017). Introduction: interrogating engaged excellence in research. *IDS Bulletin*, 47(6), 1-18. DOI: 10.19088/11968-2016.196
- Polanyi, M. (1961). The republic of science: its political and economic theory. *Minerva*, 1(1), 54-74. DOI: 10.1023/A:1026591624255
- Rip, A. (2012). Protected spaces of science: their emergence and further evolution in a changing world. In: M. Carrier and G. Michael (eds.), *Science in the Context of Application: Methodological Change, Conceptual Transformation, Cultural Reorientation* (pp. 197-220, Ch. 14). Dordrecht: Springer.
- Tandon, R., Singh, W., Clover, D. and Hall, B. (2017). Knowledge democracy and excellence in engagement. *IDS Bulletin*, 47(6), 19-36. DOI: 10.19088/1968-2016.197
- Trencher, Y., McCormick, K. B. and Doll, C. (2014). Beyond the third mission: exploring the emerging university function of co-creation for sustainability. *Science and Public Policy*, 41(2), 151-79. DOI: 10.1093/scipol/sct044
- Van den Daele, W. (1978). The ambivalent legitimacy of the pursuit of knowledge. In: B. Egbert and G. Michael (eds.), *Proceedings of the Conference Science, Society and Education* (pp. 23-61, Ch. 2). Amsterdam: Free University Bookshop.
- Ziman, J. (1998). *Real Science: What It Is, and What It Means*. Cambridge: Cambridge University Press.

CHALLENGES FOR CO-GENERATION IN THE SEARCH FOR THE SOCIAL IMPACT OF THE UNIVERSITY: A CASE OF THE CONSTRUCTION OF A DIALOGIC SPACE THROUGH ACTION RESEARCH

LOS RETOS DE LA CO-GENERACIÓN EN LA BÚSQUEDA DEL IMPACTO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD: UN CASO DE CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO DIALÓGICO A TRAVÉS DE LA INVESTIGACIÓN ACCIÓN

Patricia Canto^{1*}, Pablo Costamagna², Andoni Eizagirre³, and Miren Larrea¹

Orkestra-Basque Institute of Competitiveness, University of Deusto, Spain¹

*corresponding author: pcanto@orquestra.deusto.es

National Technological University, FRRA/National University Rafaela, Argentina²
Mondragon University, Spain³

Abstract: At the center of the debate about the social impact of the university we find a new division of work in the production of knowledge that can respond to the challenges of society. This new division of work is more complex and signals an epistemological turn in the form of organizing interaction between academic knowledge and society. This article poses four challenges that were identified based on a case of the construction of a dialogic space for the co-generation of knowledge. The case, which was developed through action research, questions the scheme in which knowledge generated in a university is packaged in the form of articles, books, reports, or conferences and communicated linearly, and suggests another that is based on dialogue and that allows other actors to contribute their knowledge as well.

Key words: university, social impact, action research, communication.

Introduction

The debate about the social impact of the university has been gaining strength in recent years. At the center of this debate lies the ability of the university to interact with other actors in society to co-generate knowledge that contributes to dealing with challenges faced by territories. Public administration policies also foster this debate with a clear commitment to transdisciplinary research aimed at the solution of great social challenges.

Nevertheless, in order for the university to be able to co-generate knowledge with other actors in society, it needs to reformulate its mission of transference as a mission of service to society (Tandon et al., 2017). It should also cast a critical eye on the monopoly it has maintained in the production of knowledge and on its structure in disciplinary silos. Likewise, its researchers need to

develop specific abilities, such as active listening and communication in multidirectional dialogues in real time (Oswald et al., 2017), conflict management, power relationships, and knowing how to generate social capital (Karlsen & Larrea, 2015). Communication, language, and mediation also stand out as necessary abilities in order for the university to play the role of agent of change in the territory (Aranguren et al., 2016; Trencher et al., 2014).

The present article takes a close look at this discussion and aims at responding to the question of what challenges the university faces to co-generate knowledge with other actors in society. Specifically, it questions the scheme in which knowledge generated in the university is packaged in the form of articles, books, reports, or conferences and communicated linearly to other actors in the territory, without any dialogue that



would permit those actors to contribute their own knowledge.

This article is divided into three sections. The first section examines the relationship between the university and society, and brings to light the need to explore a new division of work in the production of knowledge that would be able to respond to the challenges of society. The second section presents the case under consideration: first, the context in which the case develops is established; next, the point of departure is explained – the draft of a book that was initially going to be communicated under the linear scheme described above; and finally, the section concludes with a description of the process of construction of a dialogic space in which to communicate that knowledge through action research. The last section of the article discusses the case by way of conclusion.

1. The university and its relationship with society

The idea of research in the university has traditionally been supported by a demarcationist and linear approach to the scientific and social aspects of the research, maintained in the name of objectivity when facing problems. That tradition linked academic research to the search for true, productive, and coherent knowledge, a search governed exclusively by cognitive values and a set of methods through which genuine knowledge is certified. To this characteristic another normative one was added, according to which the guarantee of good science, or of responsible research, is the action of the researcher him- or herself, based on respect for scientific norms (Douglas, 2009). Thus, led by curiosity and his or her desire to discover and interpret the internal evidence of the real, physical, and social world, the researcher would isolate from its rules and norms the consequences of the use of generated knowledge, the satisfaction of human needs, and knowledge that is beneficial for society (Brown & Guston, 2009).

In this sense, the university and its relationship with society have been governed by a clear functional and moral division of work (Van den Daele, 1978). More specifically, epistemic authority and the organization of research have been subjected to a set of assumptions that guide and make sense of the production of knowledge.

The classical sociological perspective holds that “the institutional goal of science is the extension of certified knowledge” (Merton, 1942: 270). This characteristic of science is observed in a principle that recognizes and encourages the task of the researcher, that is, the freedom and independence of academic research with the goal of generating knowledge for its own sake. Together with this, standardized and professional recognition is established according to the degree of authenticity, scientific value, originality, and the publicizing of knowledge (Polanyi, 1961). All of this is preceded by a linear and positivist view of research that has been of benefit to a model of conduct and evaluation characterized by a quantitative methodology, a cumulative model of scientific knowledge, and a logic with universal pretensions.

This image of research and its relationship with society, never exempt from debate, is subject to continual revision (Rip, 2012). In that regard, there are very diverse beliefs: some insist on the complex nature of the challenges that must be addressed as a society, others note the economic and social contribution of the university, and still others focus on the increase in cognitive capital with respect to organizations outside the academic and university network, or emphasize a different image of the expected results. In any case, these changes, although of different forms and degrees, alert us to the need to encourage collaborative programs and strategies in order to boost the intensity, quality, and density of research. In other words, these beliefs make it possible to catch a glimpse of an epistemological and social turn in the form of understanding and organizing interactions between academic knowledge and the institutional, community, and corporate life (Bonaccorsi & Daraio, 2007). All of this leads to a demand for more socially robust linking policies at the same time that the demarcationist approaches mentioned above being revealed as highly ineffective (Felt & Wynne, 2007). As a result, research policies are gradually placing more emphasis on problems and challenges to resolve, instead of on disciplines and areas of knowledge, while a greater contextual sensibility emphasizes the widespread and collective nature of knowledge (Kuhlmann & Rip, 2018). In this way, the traditional assumption about expert discovery as a revelation of objective truths is being replaced by a perspective according to which different values, knowledge, and expectations are integrated into research and innovation processes and the results

align better with different social visions, needs, and preferences (Eizagirre, 2017).

This to some extent calls into question the idea that a special characteristic of research in the university is the belief that knowledge itself is the primary product and purpose of research. Nevertheless, the emergence of a new modality of organizing, producing, and validating knowledge in application contexts, a modality that transcends pre-established roles, is not at odds with scientific quality and excellence (Ziman, 1998). Likewise, a growing interest in the resolution of problems and research oriented toward challenges does not necessarily entail the rejection of the idea that science is an epistemic strategy of considerable value, nor the rejection of its social characteristics.

On the contrary, the gradual recognition of the dispersed nature of expertise and of the collaboration of different organizations, all bearers of knowledge, values, and interests, favors adaptation to distinct contexts, environments, and users, as it shows greater variety, robustness, and contextual sensibility (Callon et al., 2009). These changes indicate a new division of work, one that is more complex and interactive, and that indicates a system of dispersed research in which different professionals and communities of civil society interact and collaborate in response to social needs and aspirations.

This, however, requires a unique perspective about the nature, meaning, and purposes of the university. On the one hand, it subjects epistemic authority and the organization of research to cooperation with other extra-academic actors and proposals. On the other hand, it advocates for understanding the university in more relational terms and defends the open nature of research and innovation processes (Eizagirre et al., 2017).

2. Etorikizuna Eraikiz as an experimentation space of the co-generative role of the university: a meeting place for facilitators

2.1. Introduction to the case

The preceding section suggests the need to explore a new division of work, one that is more complex and interactive when it comes time to generate knowledge that responds to the problems of society. For this purpose, it was said that it is necessary to have interaction and collaboration

among university researchers from different disciplines, and among those researchers and different professionals and groups of civil society.

The case addressed below is a project developed for the purpose of constructing a meeting place for facilitators of territorial development in the context of Etorikizuna Eraikiz (Building the Future), a program led by the Provincial Government of Gipuzkoa (PGG). This project can be interpreted as an experimental process of the construction of a place for collaboration, not only among researchers, but also among researchers and different professionals, in this case associated with the facilitation of territorial development. It is thus an experiment about the interactive role of the university with other actors in the territory. Following the language used in action research, which inspired the methodology of the present process, it is an experiment about the co-generative role of the university in its goal of generating knowledge that is useful in resolving the problems of society.

The co-generative role of the university is presented in the project from the perspective of the communication of academic knowledge, a field that one of the authors of the present article addresses in her doctoral dissertation. The initial proposal was that a university that wishes to co-generate knowledge to respond more directly to the needs of society cannot continue to support a scheme of linear communication with society. In such a scheme, knowledge is generated in the university and is then communicated to actors in formats such as reports, articles, books, and seminars without the actors of the territory having the option to dialogue with the researchers or contribute to the construction of the knowledge in question. Two of the authors of the present article were then challenged to experience a different way of communicating a draft of a book that they were working on. The contents had been constructed for book format, and had therefore followed the regular process of academic production. Nevertheless, the work done on the draft makes it possible to speak about a new way of communicating academic knowledge that moves forward in the direction suggested in the theoretical framework by breaking with the traditional division of work.

2.2. Point of departure: a book draft

As stated, the point of departure of the process was a draft written by two of the authors of the present

article that had been planned to be communicated in the form of a book. The content of the book could, a priori, seem insignificant in terms of reflection about how it was communicated. Nevertheless, in order to understand more clearly who the actors were with whom knowledge was later co-generated, the content of the draft should be understood. Thus, let us now introduce the draft that was later converted into a book in Deusto's Territorial Development Series under the title *Actores Facilitadores del Desarrollo Territorial. Una Aproximación desde la Construcción Social (Facilitative Actors of Territorial Development. A Social Construction Approach)* (Costamagna & Larrea, 2017).

The book presents the initial argument that facilitative people are a relevant element for processes of territorial development to work, but that their role has nevertheless been conceptualized very little and when it has been done, a neutral role has been attributed to them that does not correspond to the authors' interpretation of their nature in practice. Thus, the book suggests steps to take in order to reinterpret the figure of the facilitator and to help the reader to become a facilitative person of processes of territorial development.

The first step is to understand the origin of this interpretation of facilitation, which is double: the pedagogical focus (developed in Latin America) and action research for territorial development (which has its roots in the collaboration between research environments in the Basque Country and Norway). These approaches make it possible to argue that territorial development is a complex process, and complex processes cannot be developed in terms of order and authority, nor do they allow "finding" solutions through analysis. Rather, solutions must be "constructed" and that requires developing processes of social construction. The book maintains that often in territorial development, complicated problems (for which there exists a solution that can be discovered through expert knowledge) are not distinguished from complex ones (problems for which no solution that can be discovered exists, but rather for which a solution must be constructed in a contextual way). Because of this, people have tried to solve complex problems as if they were complicated ones, through linear logic and hierarchical decisions. However, the figure of the facilitative person has been proposed as someone who can generate the appropriate conditions for

other actors to reflect, make decisions, and act to *construct* solutions in a collaborative way.

After outlining this framework, the authors of the book propose the figure of the facilitative actor, which breaks away from the image of the neutral professional facilitator and suggests that the different actors in the territory, whether from a political, business, or university background, can have their own interests and still be legitimized by other actors to facilitate a process. Once this figure has been defined, the book addresses the leadership of the facilitative actor, which is defined as a relational leadership. The book also poses the question of whether facilitators are born or made and, therefore, whether it is possible to train facilitators. Beginning from the hypothesis that it is, a set of roles of facilitative people are suggested, as are the individual and group abilities needed for those roles to be addressed.

The authors' goal is to invite the reader to reflect about his or her own role in territorial development by seeing whether the conceptual framework of facilitation and its characteristics are helpful to understand some of his or her experiences.

This content was appropriate for participants to experience a new way of communicating academic knowledge, not only because the authors of the book were willing to participate in the process, but also because the content itself is oriented toward generating facilitative abilities in a context of multidisciplinary and co-generation. Thus, it was foreseeable that the potential readers of the book would be people with an attitude that was a priori favorable toward participating in a co-generative process.

Considering the direct participation of all the authors of the present article in the action research process that constructed the dialogic space, we have chosen to use the third person plural in the following sections.

2.3. The construction, through action research, of a dialogic space in which to communicate the book about facilitators

In order to answer the question of "how" to communicate the book about facilitative actors, we developed an action research process based on the co-generative model of Greenwood and Levin (2007). Action research is proposed as a strategy for change that, through cycles of reflection-action-reflection, generates lessons that solve a

problem in practice and generate new knowledge that is relevant in the academic environment.

As mentioned above, all four authors of the present article participated in the action research process. We began with our goal, which was defined in terms of “communicating the book in a co-generative way,” but we played different roles. The authors of the book played the role of owners of the problem, while the author who was writing her doctoral dissertation at the time designed the process based on an analytical framework constructed on the basis of a review of the literature on Responsible Research and Innovation (RRI) and Communication for Development and Social Change (CDSC). For his part, the fourth author, who played the role of critical friend, maintained constant dialogue with the doctoral student, helping her to reflect on the development of the process and suggesting new lines of

discussion. At different times, professionals with knowledge about information technologies, audiovisual communication and design, and project management were integrated. In the final stage a pilot group formed primarily by doctoral students and researchers also participated.

In each of the workshops, the conceptual frameworks presented by the doctoral student shed light on the book authors’ reflections on the challenge expressed as “how” to communicate knowledge about the figure of the facilitative actor. Based on those reflections, the authors made decisions that were put into action. By the time the process was finalized, those actions had materialized in a digital dialogic space in order to communicate knowledge about the figure of the facilitative actor. Table 1 shows a summary of the process.

Table 1. The action research process: concepts and decisions.

Concept/ Date of workshop	Decisions
Communication as a process. (March 7, 2017)	Design a <i>journey</i> with two stages: - An interactive journey on which travelers internalize the contributions of the authors and of travelers who have already visited the different stops. - A meeting place at the end of the trail in which the book will continue being written.
The interaction of different knowledge sets. (April 12, 2017)	- Design the interactive journey with spaces that make it possible to visualize the idea that at each stop on the journey a deferred dialogue takes place between the authors and the travelers about the different chapters of the book.
The inclusion of perspectives, experiences, and expectations. (May 9, 2017)	- Formulate questions at each stop that invite the travelers to reflect about the chapters of the book by connecting with their own theoretical and practical knowledge.
Learning communities. (June 13, 2017)	- That the meeting place at the end of the trail should be constructed based on an emerging dialogue among the travelers who have completed the journey. - That the responsibility for keeping the dialogue alive should be shared.

Source: present study.

2.4. Result: a meeting place for facilitative actors

The tangible result of the process described in the previous section is an open space online

(<https://dgroups.org/groups/perfadt>) in which participants are invited to carry out a journey that ends in an agora or plaza where they can meet with

other travelers interested in the facilitation of territorial development.

The need to design a realistic and sustainable dialogic process was a matter of constant concern throughout the workshops. This reflection was key in the design of the space as a process divided into the two stages mentioned above: the journey and the plaza.

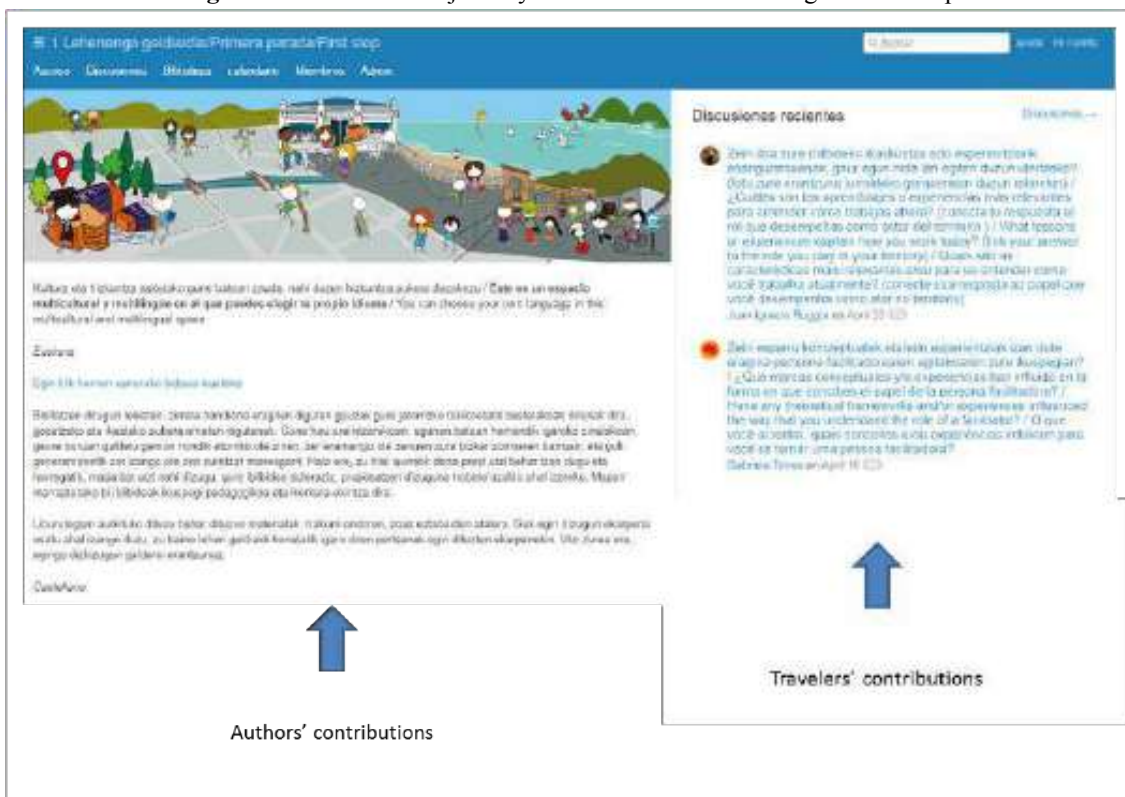
a. The interactive journey

The *interactive journey* is set up as a deferred dialogue that is developed throughout a tour with different stops, at each of which the travelers have the possibility of accessing both the original chapters written by the authors and audiovisual materials prepared by the authors in order to make those chapters more accessible to the travelers. But above all, the travelers have the possibility of sharing their reflections about the contents of the book and reading the contributions of travelers who reached the stops earlier. Following the

criteria of realism and sustainability, this deferred dialogue is an intermediate method between the total absence of dialogue and dialogue in real time among the authors and readers of the book. This intermediate method was considered necessary because the traditional format of communication of knowledge through a book would not have allowed for the development of any type of dialogue, while the need to maintain a continual dialogue would have been unsustainable for the researchers. The concept of deferred dialogue made it possible to find an intermediate point between the two extremes.

Figure 1 shows one of the stops on the journey. The space on the left consists of the contributions of the authors of the book expressed through texts and audiovisual materials; videos in which the authors directly address the travelers complement the chapters. The space on the right consists of the travelers' contributions.

Figure 1. An interactive journey in which a deferred dialogue is developed.



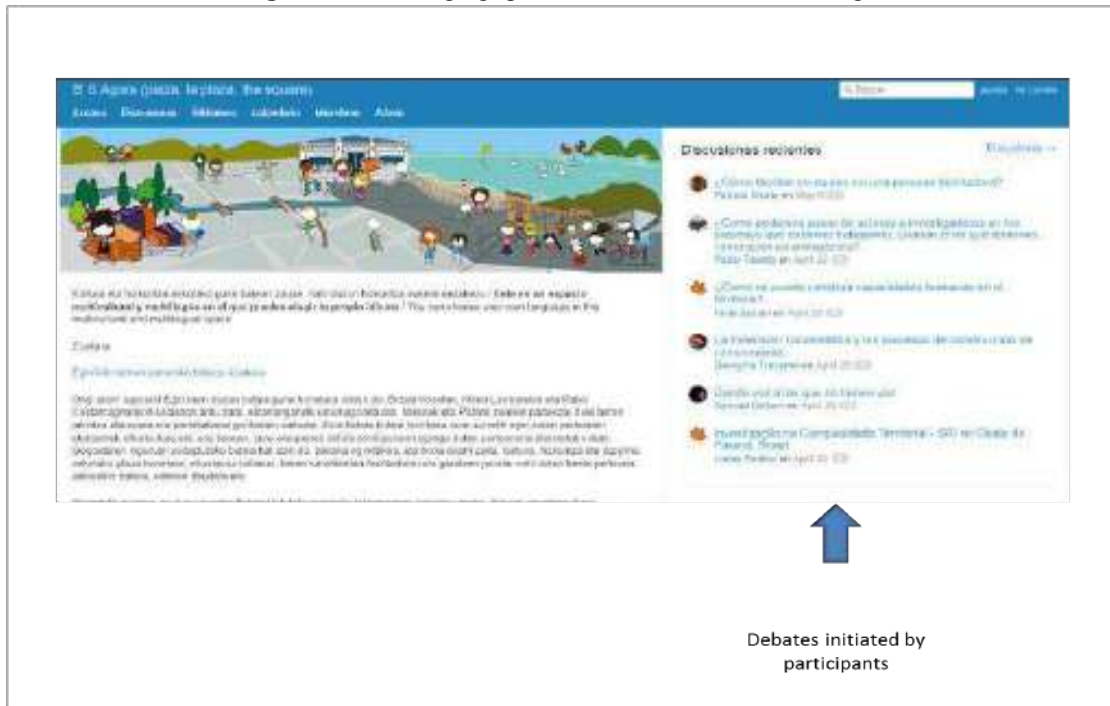
Source: <https://dgroups.org/groups/perfad>

At the time of writing, a total of 183 people from different parts of the world have begun the journey: Argentina, 73; Basque Country, 51; Uruguay, 22; Brazil, 9; Mexico, 6; Finland, 5; Colombia, 3; Peru, 3; and 1 person each from Germany, Chile, Cuba, Ecuador, Italy, Kenya, Nigeria, Norway, United Kingdom, the Dominican Republic and Vietnam. Among them are lecturers, researchers, and makers of public and private policy.

b. The agora or plaza as a meeting point

The second stage of the process, which is less closely linked to the direct contents of the book and is more directly interactive, was defined as a space in which to “continue writing the book.” It was configured as an agora, an emerging space that requires the more constant involvement of the authors but in which the responsibility for keeping the dialogue alive is shared. That is, the book continues to be written, but no longer by the authors alone but by all the people who make up the space and bring up debates and reflections about the facilitation of territorial development. Figure 2 shows this emerging space.

Figure 2. An emerging space in which to continue writing the book.



Source: <https://dgroups.org/groups/perfadt>

At the time of writing, of the 183 people who started the journey, 54 have integrated themselves into the agora and 15 have participated in the debates. The 54 people are distributed as follows: Argentina, 31; Basque Country, 10; Uruguay, 6; Finland, 3; and 1 person each from Brazil, Italy, Mexico, and Nigeria.

The following is an example of one of the discussions that evolved in the agora, which connects with the discussion about the invisibility of the facilitative person brought up in the book:¹

¹ Permission for publication in the present article has been granted by the authors of these extracts.

“I would like to share a very recent experience I had in an action research project that I facilitate. At a certain point, I realized that I was becoming invisible as a facilitator. It happened when one of the policy-makers of the project, in a presentation to introduce her strategy to support local development, referred to the actions defined as a result of the action research process but did not mention the reflection-action space that she shares with us, the researchers [...]”

Facilitators’ Space, November 18, 2017

The discussion that followed that intervention included the following extract:

“I think that part of the reason why the role of facilitators in processes of territorial development is not valued is due to the fact that many of us who acted as facilitative people believed in the importance of the invisibility of that role. Now I believe the opposite.”

Facilitators’ Space, November 21, 2017

This debate generated a total of 24 interventions in which different actors in the territory (researchers and others) engaged in a dialogue about this issue that is addressed in the book but that in the dialogue is reformulated based on the experiences of the different actors.

We understand that with these processes, a process of co-generation comes into being, co-generation of knowledge that is associated with the book, but goes beyond the contents presented in the book. For this reason, our interpretation is that this means of communicating the book is a response to the new co-generative modes that are proposed as a challenge to the university and that can open pathways to processes of construction of knowledge that are co-generative and aimed at the resolution of specific problems. The division of work is modified, and there is a group perspective in which the knowledge of the actors is valued.

One of the characteristics of this process is that contents created by the researchers were present from the beginning. In this approach therefore, the researchers’ initial conceptualization and theorization efforts are not substituted by a space in which knowledge is constructed dialogically. What is proposed is the

complementarity of both approaches in a framework in which there are times when the researchers work on their own and times when they interact with their “readers” in new knowledge construction processes.

3. Discussion and conclusions

Having shared the theoretical framework and a practical case, let us now specify the connections between them in order to be able to construct the conclusions of the article. Considering that we stand before a debate that is gaining strength, but for which the university does not always have answers, we present the discussion not in terms of *recommendations*, but as centering around four *challenges*:

- a) To create socially relevant knowledge;
- b) To overcome the division of functions in the creation of knowledge: the university creates it and society assimilates it;
- c) The legitimization of co-generated knowledge; and
- d) A change of culture within the university in order to be able to co-generate.

The first challenge for the university that we identified in the first section is that of generating *socially relevant knowledge*. For this purpose it is necessary to go beyond epistemological, methodological, or theoretical approaches that organize the production of knowledge around disciplinary silos since the complexity of the challenges of society requires views shaped by interaction among different disciplines.

Multidisciplinarity has entered the project in two different ways. First, the design of the interactive communication space for the book about facilitative actors is the result of a multidisciplinary view (economy, communication, philosophy, information technologies, and audiovisual design) of a specific problem: the need for the university to contribute its knowledge in a way that contributes to change in the territory. On the other hand, the space is designed for experimentation with interaction among different disciplines and among different academic and extra-academic actors.

One of the people who completed the journey shared that what he liked best was the following:

“...being able to learn about the experiences and opinions of other actors. Above all, my own internal debate when I disagreed with what was being presented or understood it in a new way, and being able to work on it in order to construct a joint vision.”

Quote from the questionnaire filled out by travelers who completed their interactive journey (January 11, 2018).

The second challenge is that it is not enough to escape the logic of disciplinary silos, it is also necessary to *go beyond the division of functions*, for which reason it often goes without saying that the university produces knowledge and then society receives it and applies it. The interactive strategy for the communication of knowledge about facilitative actors attempts to overcome that division by creating a space in which “the book continues to be written” but in which the responsibility for writing it no longer belongs solely to the authors but to all who define that space. This transition to new forms of knowledge production includes the difficult task of combining the criteria of scientific quality with social relevance and contextual sensibility.

This requires a change in the university, given that areas endowed with knowledge are extended and decentralized, so that it should be able to deploy new abilities associated with mutual recognition, collaboration, and cooperative learning. But not only the university is faced with the need to change. This type of process also demands change in other areas of society in which the territorial actors must make the transition from passive receptors to co-generators of knowledge, with the attendant fears, lack of practice, and time devoted to reflection. One of the participants in the facilitators’ space expressed this idea as follows:

“The effort is in understanding that it is a space for group learning, where all opinions generate contributions... easy to say, but a bit more complicated to carry out...”

Facilitators’ Space, April 6, 2018

The above leads us to the third challenge, which was posed on the theoretical level in the first section: how to legitimize in academia the new knowledge co-generated between science and

society? The co-generative character improves the chances for the generated knowledge to help resolve problems when the knowledge of the actors who are most familiar with those problems is integrated in the process. But as it is not a knowledge produced under the supposed imperatives regarding scientific production, the co-generated knowledge poses difficulties when it comes time to integrate it again in the academic debate. It is for this reason that it is important to construct mechanisms of legitimization of this type of knowledge in academia, so that a collaborative and open type of generation of knowledge does not entail penalization in researchers’ careers.

As an example, research that incorporates different perspectives in its design, includes different actors, diversifies its sources of knowledge, reflects actively on ways to integrate socio-economic considerations, and is flexible enough to change direction and orientation in response to lessons, values and needs, such research appeals to a profound revision of the traditional epistemological and methodological suppositions about the nature and sense of research. To this are added other obstacles, such as those referring to the times and purposes of investigative activity, to the organizational and functional structure of universities, and to the models and criteria that regulate and incentivize the different programs for quality evaluation and accreditation. Regarding the latter, evaluative structures for national accreditation that regulate the system of professional promotion and its institutions and that control and incentivize research, publication, and academic careers in universities are clearly intended for a very singular model of university that creates difficulties in integrating proposals like that presented in this article. The question remains: How do we legitimize knowledge co-generated in the register proposed here?

The fourth and final challenge, which is related to the preceding three, is the change of culture required in the university in order to be able to naturally integrate co-generative models. How does the university today deal with the call for co-generation? How are individual researchers positioned with respect to the facilitation of processes of co-generation of knowledge among different actors? This requires a profound change in routines and behaviors that goes beyond any individual decision by the researcher. Ultimately, it is a matter of rethinking the aspects that affect the

process and purpose of the research. Some of the difficulties and resistances were mentioned above, many of them of an organizational or structural nature. In any case, we must also create the foundations for a cultural change within the university and in the short term, in the specific context analyzed in the present article. Such a change could come about thanks to doctoral courses and training for researchers in which these types of processes are presented. The constructed facilitators' meeting place could serve this purpose.

In this sense, we believe it necessary to highlight the importance of experimentation. Thanks to the Etorkizuna Eraikiz public administration program, the authors of the present article have had the opportunity to experiment with a space in which academic knowledge is shared dialogically. This opportunity has created the

conditions necessary to generate abilities in the university itself and in other actors in the territory within the framework of the unique governance possible on this journey, a governance in which the different actors, researchers, and non-researchers collaborate in the construction of knowledge that helps to overcome the challenges of the territory.

Acknowledgements

The authors would like to thank Rakel Vázquez, Maite Reizabal, and Idoia Egaña for contributing their knowledge in the construction of the dialogic space. They would also like to thank the Provincial Council of Gipuzkoa for support in the development of the project "University and Collaborative Governance: Deploying Facilitation Capabilities".

References

- Aranguren, M. J., Franco, S., Horta, R. and Silveira, L. (2016). Retos y aprendizajes de institutos de investigación transformadora. *Journal of Technology Management and Innovation*, 11(1), 69-79. DOI: 10.4067/S0718-27242016000100010
- Bonaccorsi, A. and Daraio, C. (2007). *Universities as Strategic Knowledge Creation. Specialization and Performance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781847206848
- Brown, M. and Guston, D. (2009). Science, democracy, and the right to research. *Science and Engineering Ethics*, 15(3), 351-366. DOI: 10.1007/s11948-009-9135-4
- Callon, M., Lascoumes P. and Barthe Y. (2009). *Acting in an Uncertain World: An Essay on Technical Democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Costamagna, P. and Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Bilbao: Publicaciones Deusto. <http://www.orquestra.deusto.es/es/investigacion/publicaciones/libros-informes/desarrollo-territorial/1202-actores-facilitadores-desarrollo-territorial-construccion-social>
- Douglas, H. (2009). *Science, Policy, and the Value-Free Ideal*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Eizagirre, A. (2017). Investigación e innovación responsables: retos teóricos y políticos. *Sociología. Problemas e Prácticas*, 83, 99-116. DOI: 10.7458/SPP2017834400
- Eizagirre, A., Rodríguez, H. and Ibarra, A. (2017). Politicizing responsible innovation: responsibility as inclusive governance. *International Journal of Innovation Studies*, 1(1), 20-36. DOI: 10.3724/SP.J.1440.101003
- Felt, U. and Wynne, B. (2007). *Taking European knowledge society seriously*. Report of the Expert Group on Science and Governance to the Science, Economy and Society Directorate, European Commission. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d0e77c7-2948-4ef5-aec7-bd18efe3c442/language-en>
- Greenwood, D. and Levin, M. (2007). *Introduction to Action Research* (2nd ed.). Thousand Oaks (California): Sage.
- Karlsen, J. and Larrea, M. (2015). *Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo*. Bilbao: Publicaciones Deusto. <http://www.orquestra.deusto.es/es/investigacion/publicaciones/libros-informes/desarrollo-territorial/206-desarrollo-territorial-investigacion-accion-innovacion-traves-dialogo>
- Kuhlmann, S. and Rip, A. (2018). Next-generation innovation policy and grand challenges. *Science and Public Policy*. DOI: 10.1093/scipol/scy011
- Merton, R. (1942) [1973]. The normative structure of science. In R. Merton and N. Storer (eds.), *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations* (pp. 267-278, Ch. 13). Chicago: The University of Chicago Press.

- Oswald, K., Gaventa, J. and Leach, M. (2017). Introduction: interrogating engaged excellence in research. *IDS Bulletin*, 47(6), 1-18. DOI: 10.19088/11968-2016.196
- Polanyi, M. (1961). The republic of science: its political and economic theory. *Minerva*, 1(1), 54-74. DOI: 10.1023/A:1026591624255
- Rip, A. (2012). Protected spaces of science: their emergence and further evolution in a changing world. In: M. Carrier and G. Michael (eds.), *Science in the Context of Application: Methodological Change, Conceptual Transformation, Cultural Reorientation* (pp. 197-220, Ch. 14). Dordrecht: Springer.
- Tandon, R., Singh, W., Clover, D. and Hall, B. (2017). Knowledge democracy and excellence in engagement. *IDS Bulletin*, 47(6), 19-36. DOI: 10.19088/1968-2016.197
- Trencher, Y., McCormick, K. B. and Doll, C. (2014). Beyond the third mission: exploring the emerging university function of co-creation for sustainability. *Science and Public Policy*, 41(2), 151-79. DOI: 10.1093/scipol/sct044
- Van den Daele, W. (1978). The ambivalent legitimacy of the pursuit of knowledge. In: B. Egbert and G. Michael (eds.), *Proceedings of the Conference Science, Society and Education* (pp. 23-61, Ch. 2). Amsterdam: Free University Bookshop.
- Ziman, J. (1998). *Real Science: What It Is, and What It Means*. Cambridge: Cambridge University Press.

OPPORTUNITIES AND POLICY CHALLENGES OF DIGITAL ECONOMY TO SMALL REGIONS: THE CASE OF GIPUZKOA

OPORTUNIDADES Y RETOS POLÍTICOS DE LA ECONOMÍA DIGITAL PARA LAS REGIONES PEQUEÑAS: EL CASO DE GIPUZKOA

Andoni Eizagirre

Mondragon University, Spain
aeizagirre@mondragon.edu

Abstract: Nations and territories have new and varied challenges with respect to promoting continuous growth in the economy. The purpose of this article is to determine the opportunities and difficulties faced by the territory of Gipuzkoa in the field of economics. In interviews and focus groups with the principle agents of the territory, the unified commitment to industry over the last decades is unanimously appreciated. This commitment involves the complete transformation of the social and economic structure of the territory. However, disparities in business dynamism are evident, and the capacities and resources of companies to bring industry up to date in the digital economy and respond to new competitive factors are very different. This being the case, different perspectives are emerging to respond to challenges among agents. Nevertheless, two general issues are agreed upon: the territory is conceptualized as an active agent, and the need for updating the innovation system is recognized. This makes it possible to share strategies and to respond in a cooperative way to productive specialization.

Key words: digital economy, industry, territorial strategy, Gipuzkoa, discourse analysis.

Resumen: Las naciones y los territorios tienen nuevos y variados desafíos con respecto a la promoción del crecimiento continuo en la economía. El propósito de este artículo es determinar las oportunidades y dificultades que enfrenta el territorio de Gipuzkoa en el campo de la economía. En entrevistas y grupos de discusión con los principales agentes del territorio, se aprecia unánimemente el compromiso unificado con la industria en las últimas décadas. Este compromiso implica la transformación completa de la estructura social y económica del territorio. Sin embargo, las disparidades en el dinamismo empresarial son evidentes, y las capacidades y recursos de las empresas para actualizar la industria en la economía digital y responder a los nuevos factores competitivos son muy diferentes. Siendo este el caso, están surgiendo diferentes perspectivas para responder a los desafíos entre los agentes. Sin embargo, se acuerdan dos cuestiones generales: el territorio se conceptualiza como un agente activo y se reconoce la necesidad de actualizar el sistema de innovación. Esto permite compartir estrategias y responder de manera cooperativa a la especialización productiva.

Palabras clave: economía digital, industria, estrategia territorial, Gipuzkoa, análisis del discurso.

Introduction

The knowledge society and new challenges

In the global economy, the economic and social development of any one country depends on many factors. Some of them, though it may be partially, depend on local decisions (Rodrik, 2018). On the one hand, in the continuous growth of the

economy, inflation, public and private debt, financial behavior, research, development, and innovation are of great importance. On the other hand, together with macroeconomic balance, there are also factors that affect growth effectively, for example, industrial policy, human capital, private economic activity, and the vocation and structural capacity for constant transformation of the economy, among others (Mazzucato, 2018).



At the same time, the nation's strategies must be adjusted and adapted according to the productive structure of the technological era and the local economy (Pérez, 2002). In this sense, in the knowledge society, the effort to revive and revitalize the productive system emerges as a challenge to respond to technological transformation and the business model, to the extent that the conception of industry is completely changing. In recent decades, together with providing technological convergence on the global level (Baldwin, 2016), productivity is closely linked to productive specialization, as well as to the factors used in production and their quality (Stiglitz & Greenwald, 2014). Specifically, investment intensity, qualification of the labor factor, the use of information technology, the provision of intangible assets, and the quality of business management, among other things, hold special importance in the growth of the productivity of the economy of a country. By financing, together with companies, other public and private institutions in the country, they determine productivity with their decisions regarding education, public policy, and regulation. Of course, the economy of the nation is also very dependent on other factors, such as interest rates, fuel prices investment, and the evolution of geopolitical issues in global commerce (Rodrik, 2011). One way or another, all of these factors, with their variable relative weights, affect productivity, and thus, by extension, company strength, and competitive advantage in general, international options, and also the GDP of the population., currency policy, demography, the composition of the employed population, public

In other words, in the global economy, countries' welfare, cohesion, and standard of living are dependent to some extent on the territory in question and its economic efficiency. Indeed, productive and financial restructuring on the international level concentrates stages of specialization in the innovation chain in specific spaces. However, territories and local agents must be able to respond to new and more competitive factors in the knowledge society. Given this situation, strategic alignment among territorial agents, governance, technological capabilities, and innovation intensity are of particular importance (Mazzucato, 2016).

Knowledge society, however, also has more new and unique challenges. One of these, the most obvious, and often the one that does not merit as

much attention as necessary, is that the importance of manufacturing has been falling in the productive structure of Europe. (In European countries this loss was heterogeneous in the fall of the relative value of production, but it was obvious and homogeneous in the case of employment. This transformation is closely linked to developments in demand, technology, and international commercial and financial integration.) As a result, technological transformation has placed us in a very different context: the industrialization process facilitated social mobility, but with the fall in the importance of employment in manufacturing, differences in income distribution have been noted. This fall is not enough, however, to adequately explain the erosion of social cohesion. On the contrary, a comparative point of view shows that countries whose manufacturing has lost ground in productive structure are those with the weakest technological intensity in manufacturing, and ones that are also suffering adverse effects in technological change and the automation of industrial functions (Ridao-Cano & Bodewig, 2018). It is precisely in a nation's social and economic development that the combination of these factors has an effect. Likewise, the transformation of industrial society has had two distinct attributes: one is that employment in the industrial sector has been adjusted in a short time over barely three decades; and the other is that the automation process has led to significant divergence between productivity and labor income (Acemoglu & Restrepo, 2018).

The arrival of intelligent machines in the European labor market and in the distribution of income is having disruptive effects. The European countries, however, have not only changes in work and local divergence in income levels, but also other challenges, as other world contexts gain in importance; the contexts include the following, among others: demographic dispute, scientific-technological knowledge, digital transformation, convergence of levels of income on the global level, the displacement of the world toward the Pacific, weakening of the subjective state of security, the new composition of employment, dispute of the Welfare State, the ecological crisis, immigration, and the future of Europe (Castells, 2018).

Territorial agents discuss new challenges

The general purpose of the present research is to determine what sorts of challenges and opportunities the province of Gipuzkoa and local agents have in technology, in governance, in the business model, in financing, and in competitive factors overall. There are many different ways to meet such a goal; for example, we could analyze the organization of innovation systems, competitiveness programs, tools, and resources, and the interests and competencies of the agents (see for example Morgan, 2016; Uyarra *et al.*, 2017). In the present research, however, focus has been placed on discussion about challenges in Gipuzkoa by the primary agents of the territory. Specifically, the topic for study is the interpretation of socio-economic phenomena by agents from the territory of Gipuzkoa.

There are several reasons in favor of becoming familiar with the agents' perceptions. On the one hand, culture and subjective principles are important in economic activity, perspectives and discussion have a strategic importance as far as the economy is concerned, as well as a cultural dimension. Additionally, the narrative of the future, one way or another, has an effect on reality, whether when designing strategies, properly implementing plans, or organizing resources, for example. In the end, in order to understand agents' strategies (intensity and orientation), even if only partially, it is helpful to analyze their discourse. Agents' interpretations are of special importance, furthermore, in these times in which the structures, principles, and values of society are in at state of constant change. Indeed, when stable, continuous, and predictable routes break down, the strategic capacity of human agents to focus on uncertainty and complexity takes on unusual importance. In other words, agents' views, perceptions, and attitudes – together with other structural and institutional variables – frame decisions in interpreting the territory's challenges, selecting one solution or another, and effectively developing it. In the final analysis, strategic territorial competencies guide confidence, motivation, and expectations among agents, as do shared representations. Likewise, agents' discourse reveals in what cognitive, sentimental, and emotional landscape important decisions are made.

More specifically, the strategic capacity of the territory is closely linked to two variables. One is reflexivity (how agents take into consideration

themselves and other agents in the social context and how agents reflect on the social context in the light of their situation and their choices). The other is relationality (the set of the agents' social relationships and relationships among relationships, and their quality and intensity). Reflexivity and relationality tend to orient the strategic capacity of the agents of the territory – improvement and growth – in contexts of uncertainty and complexity. This being the case, the capacity of territorial agents to respond to technological and economic challenges, among other things, is conditioned by the way in which it relates to context. The present research examines these issues.

Methodology

In order to become familiar with the discourses of the territory's agents, two primary research techniques were used: interviews and focus groups, both semi-structured and open (Table 1). All were conducted in the spring of 2017. Since the second half of 2015, the economy has shown a steady growth rate. Because of that, in discourses about the territory, concerns about strategies have again held primary importance.

The selection of the socio-economic agents of the territory was carried out according to three criteria. First, the helices of the innovation system (government and administration, knowledge organizations, financial entities, companies) were taken into account. Next, the historical perspective and the inter-generational viewpoint were considered. This makes it possible to determine what kind of continuity, breaks, and innovation there were in the remodeling and revival of the productive system of the territory, and in general, in the transformation of the economy in a vocation and structural capacity. Finally, the agents of the system were considered as agents of the innovation system, as were system experts and researchers. All together, a total of 34 people participated: interviews were done with 9, and the rest took part in focus groups.¹

¹ The present research also focused on the welfare and socialization policies of the territory. For this purpose, interviews and monographic focus groups were conducted. Since the present article focuses on economic disputes in the territory, it does not provide details on welfare or policies.

Table 1. Outline for interviews and focus groups

Factor	Category	Indicators
What is the participant's general point of view? (Economic culture)	How does the participant describe social reality?	Social structure Moral culture and productive innovation Social capital Social change Globalization and territorial power
	What is his or her reading of development, competitiveness, and their key issues?	Social agents Culture The productive fabric The innovation system Institutions
What is the participant's assessment of territorial dynamics? (Economic conceptualization of the territory)	How is the territory understood in terms of development and economic competitiveness?	Macroeconomics Human capital Industry Governance Values
	What are the objectives of a country? How are they conceptualized?	Competitiveness Welfare Opening Efficiency
	What is the position, importance, and function of agents in territorial dynamics? How should agents interact?	Strategy Cooperation Learning
What is the participant's reading of the territory? (Diagnosis of the territory of Gipuzkoa)	How do we evaluate the vocation and structural capability for continuous transformation of the economy of the territory of Gipuzkoa?	Path Challenges Transformational capacity Treaties Market research

Source: own elaboration.

In the following pages, we report the main outcomes of the interviews and focus groups: first and foremost, an assessment of the recent past and an evaluation of the unified commitment to the industry will be presented. The opportunities and difficulties of the industrial economic structure will then be specified: duality between companies is evident and this strengthens the capabilities and

resources of companies to respond to new competitive factors because they are very different. Next, we will debate two complicated issues that affect territorial businesses in the global economy: foreign capital, and opportunities for public policies in the interests of companies. We will then compare points of view regarding the leadership that companies and other agents need in order to

update governance and the innovation system. And finally, general recommendations will be given for updating the governance system.

1. A peculiarity of the territory: a unified commitment to industry

The diligent behavior of agents in recent decades to revive the productive sector of the territory is noteworthy. Indeed, the unusual commitment to renewed industry in the economic structure made together by both organizations and people has been a distinguishing feature of the territory. To some extent, these shared efforts have been employed to learn lessons and clarify how to respond to the development and efficiency of the territory.

In the 1980s, the territory remodeled and revitalized the productive system. This was a very distinctive period of time. On the one hand, significant challenges arose at this time, such as the crisis of traditional industry, the restructuring of the international economy and production, European economic integration, globalization, and a slowdown in growth. On the other hand, the power of public administrations increased, and territorial agents prioritized industry, and its additional and complementary activities, with a broad consensus. Because of this, investments were made to revive economic activity in research and technological development, in industrial land use, in public-private cooperation in the fields of knowledge and technology, in financial aid to companies thanks to the liquidity of savings banks, in the development, infrastructure, and internationalization of new technological and industrial projects, etc. As a result of all this, industry made an important contribution to added value. In this context, it was possible to progressively replace intensive industrialization and the manual laborer with low levels of training and education with another model.

There has been wide agreement regarding economic strategy in the field of industry and this has facilitated a regional dimension. That is, the restructuring of industrial economic structure – compared to business strategy – must be comprehensive and unifying, and the conditions for accomplishing this are present in the territory. In the perceptions of some agents there has been narrow and partial behavior (the regional government claiming center stage, designing a target and top-down strategy, directing policies

primarily to certain sectors and companies). But generally, territorial agents have been involved in aligning knowledge (training, education, research, knowledge transfer, innovation), economic promotion, financing, and the value system with industrial economic strategy. In this sense, and with the attendant ups and downs and difficulties, the ability to network is considered to be valuable, as are cooperation, trust, and the division of responsibilities among territorial agents.

The rate of industrial employment and its importance among the employed population confirm the unusual commitment made together by territorial agents in favor of renewed industry in the economic structure. Closely linked to this, in just a few decades, the productive system related to industry and technology strengthened the social and economic structure based on efficiency, innovation, training and intelligence. Because of this, the ability to reorganize industry and extend the productive model, a beneficial macroeconomic environment, a medium-high level of education of the population, institutionalized modernization, the significance of technological projects, the ability to network among agents, productivity, small and medium-sized companies that are firmly established in the territory, progressive internationalization, and an ample income for the population, among other things, are valued as strengths of the territory. Another feature of the territory is that labor markets and productive models have been very important in social cohesion. That is, the main feature of welfare has been the economic transfer of wages (salaries, contributory benefits). In other words, the strongest social policy in the territory has been economic policy. In this sense, social inclusion and access to social rights have been based to a large extent on salaried income.

However, in recent years a number of disparities have become apparent in the territory. Some of these have been linked to different efforts to remodel the productive system, for example, different contributions to added value by different sectors, and divisions between companies (there are obvious differences in the innovation efforts, investment in R&D, technological level, and ability to internationalize of different companies). The financial crisis of 2008 confirmed these concerns with the loss of many companies and with the obvious duality that emerged in the transition among companies to digital industry (new business models, technological

transformation, diversification, an innovative base, connections with agents). Furthermore, asymmetries in business dynamism have corroborated differences in the territory from valley to valley; advanced dynamics (efficient and competitive industry, an educated population, training sites) are concentrated in specific places.

There are also other disparities, however. The fact that territorial cohesion and welfare are dependent in a way on the labor market has revealed a social divide. On the one hand, there is a clear split between the level of training of the employed population and the training process and job market demand (the relatively small significance of higher vocational training and problems in responding to job offers; the low level of education among older workers; the increase over a few decades in the population that has completed university studies, and the lack of adjustment to the productive fabric of the territory). On the other hand, it is becoming more and more difficult for employment to serve as a means of social integration; the territorial labor market has problems in generating employment for the active population and in getting people to work (chronic unemployment, difficulties in stabilizing work profiles). This has been a great challenge for the territory. At the same time, however, social protection and tax systems have had significant difficulties in reducing the poverty rate. At the same time, income to guarantee revenues provides suitable options for mitigating poverty (extension and intensity), but it has limited capacity to reach those who need it, and the territory does not have jurisdiction to determine certain aspects of income (regulation of work relationships, the pension system, unemployment benefits). With all of these issues, there is a need to differentiate employment policy from social policy. The territory must necessarily face this challenge in an innovative way.

2. Opportunities and difficulties of industrial economic structure

In the last two decades, the industrial economic structure of the territory has had to make various adjustments. In the opinion of agents, these adjustments have served to improve the business situation but there are still many challenges ahead of us. Indeed, competitiveness factors have reemerged and increased, and the way we

understand industrial policy has changed completely.

2.1. Disparities among companies

With respect to territorial industry and business structure, a duality between companies emerges in the diagnosis of the agents. In the territory, there are companies that have the ability to compete in an international economy, but gaps between companies are also evident. The adjustments of recent years (opening and closing of businesses) have, to some extent, provided a solution for this, but parts of the problem still remain. According to the present research, some companies have their own products or processes, they are committed to innovation strategy, and they have the ability to compete in international markets. In this case, the businesses in question have their own path, as well as their particular vision and strategy. But side by side with this we find a very different situation, that of small businesses (small businesses operating in traditional sectors), whose situation is weak and very dependent, and who have very limited opportunities and resources looking toward the future.

In many cases, territorial industry has many weaknesses. Some of these are associated with companies' outdated organization and supply. Other problems are associated with companies' capabilities and efficiency: the shortage of human resources and the limiting of functions to administrative issues; the lack of professionalization in the management of people, strategies, and customers; the lack of investment opportunities and culture; the lack of funding margins and difficulties in attracting investment; limited information. On the other hand, the majority of companies remain on the sidelines in government competitiveness plans, and administrations have difficulties in reaching many companies. At the same time, factory dependence on multinational companies limits potential opportunities in many ways. The limitations and problems involved in promoting business efficiency are numerous. On the other hand, with automation, the limits of the mass production industry will become evident.

The nature and objectives of industry have been altered, and market cycles are becoming shorter and shorter at the same time that protection is demanded for flexibility, specialization, and diversification. In this context, agents indicate that

it is necessary to pay attention to advanced business management, technological capability, innovation intensity, financing capacity, and new business models. However, new competitiveness factors are increasing gaps between companies. Indeed, just as companies that are medium-sized and technologically competitive have opportunities to move forward and revitalize – with innovation efforts, R&D investment, alliances, people’s abilities and competences, and new business models – small and medium-sized companies generally have difficulty influencing competitive factors. Furthermore, gaps between businesses have an impact on company alignments, for example, since anchor businesses have additional dependence issues, and the difficulty of businesses to adapt to the digital transformation is also a problem for the competitive strategy of the territorial economy.

Three areas of work are proposed. First, when collaboration is encouraged between organizations and agents to influence technological, organizational and social innovation in companies, facilitatory initiatives are required to immerse medium-sized companies, and especially small ones, in these strategies. Second, it is considered essential to strengthen alliances and networking between anchor companies and complementary companies, and thus to strengthen companies’ technological and productive capacity and provide collaborating businesses with international agreements. Finally, it is essential to create new companies in the territory, ones that will be able to offer new products, technologies, and services, and that will respond to the new employment composition.

2.2. Competitiveness and industrial policy

There is already a long history of responding to these initiatives and new competitive factors. That is, despite the 2008 financial crisis, the productive structure of the territory was maintained and strategic activities (competitive areas, facilitatory technology, priority markets) had already been planned. In other words, in order to update economic efficiency and the volume, composition, and quality of employment, industrial transformation, the promotion of new sectors, intangible elements, and an expansion business model (how to use technology) had already been defined as determining factors. In this sense, the

territory had already paved the way toward responding to challenges.

The greatest change for the territory thus lies in the ways in which we understand industrial policy, that is, it lies in technological transformation as a new challenge for competitiveness and especially in new business models. According to this, regions should specialize not only in sectors or clusters, but also in value chains in specific districts. But industrial transformation goes beyond simply making machines or the challenge of innovating the technological product with the machine. Furthermore, added value is also found progressively in the business model (customer solutions, services, quality, price) and has implications for investment as well as for business organization and culture. Industrial transformation and the restructuring of international production are among the main challenges, in fact, that have to do with the new business model (comprehensive and advanced provision of services). Companies that participate in the international market will find differentiation in the available services – the ability to design a customer solution in the market; product design and management of its implementation; providing solutions to problems and transferring knowledge. In order for companies to compete internationally, investment is indispensable, as is the management of maintenance service and employees, and in this sense, financing, management, and training will be essential requirements. In the same way, The demands of the client include not only the capacity of the workforce and the company, but also organizational and cultural transformation (comprehensive care, instant response to international orders, availability).

In addition, in competitive strategies, on the other hand, industrial policy must overcome the strict – classical – conceptualization of industry and focus also on new activity. In this sense, creating wealth also means figuring out where and how to create it. It is clear that the territory has strengths and ample experience to move forward with advanced craftsmanship. However, it will be necessary to identify and establish new areas of wealth and to focus on intelligent specialization. This being the case, the specializations of the industry will need to be taken into account, including among other things, lifestyles, social needs and health in general (palliative care,

dependence, social welfare), as well as energy, the environment, housing, and mobility.

Updating competitiveness and industrial policy, however, also affects how agents interact. On the one hand, since the efficiency of companies is associated to some extent with the capacities of the territory (training, education, research, knowledge transfer, innovation, financing, organization), the relationships among public, private, and community agents take on special importance. Specifically, two challenges arise: one is to clarify the identity, responsibility, and role of agents; the other is to strengthen relationships – relationship intensity, quality, and density – among agents. On the other hand, however, public administrations also have fragmented and partial plans (higher education, science and technology, internationalization, industry) for the area which must inevitably be complemented by more and more general plans. This is no small feat since it is based on the sharing of competences among territorial organizational institutions. The definitions of strategy and tools must also be rethought in the light of the possibilities of a global perspective and decentralized spaces. All of these challenges related to relationships are also a determining factor of competitiveness.

3. Company financing and becoming established in the territory

Companies in the territory that are affected by technological changes and new business models must update their strategies. The debate about financing is one of the most complicated discussions. In this sense, the size and structure of companies in the territory will, to some extent, be determining factors in the effort to place added value and innovation at the center of strategies. The controversy among agents about company financing has caused debate. However, often differences are emphasized without examining what the opposing views may be. Furthermore, all parties agree on the importance of the territory in economic activity and entrepreneurial dynamism.

3.1. Company growth and foreign capital

Territorial weaknesses mean being weak in the financial industry and having lost savings banks as financial tools. In order to understand how the

decision-making capacity in the area of economics has eroded in the territory and what kind of challenges arise because of financing, however, several other dynamics of the global contexts must also be taken into account. For example, companies are large in the global market and productions chains are fragmented within the global geography; the restructuring of production globally promotes business concentration processes. That is, alliances, mergers, purchases, and corporate operations are used as competitive factors. The interests, options, and strategies of local agents determine conditions, and economic policies in particular are determined at more general levels of government; these include currency policy and foreign trade (tariffs and fees, intellectual property rights, the flow of capital across borders, dispute resolution procedures, harmonization of standard regulations), among other things. The financialization and deregulation of the economy exacerbates policy margins. In the new economic context (globalization, international trade, technological change, labor market restructuring), many variables thus affect the financing and competitiveness of companies.

In this sense, the debate is open on foreign capital. According to agents who are in favor of attracting foreign capital, there are effective companies in the territory that have the opportunity to expand the business or grow in the market, and this is feasible through alliances or by opening up to new financial markets (investment funds, multinational companies, risk funds). Since companies' added value is associated with technological products and especially the new business model, attracting investment is considered to be one of the most important tasks of companies and of the territory in general. Moreover, the industrial economic structure of the territory is significant. Furthermore, opportunities for attracting foreign funds are real since not only companies but also the general context of the territory can attract them: the territory is composed of small and medium-sized businesses, companies are competitive and have savings or small debts, and the territory has developed an industrial ecosystem. Thus, companies in the territory are attractive for international investment. Managing this will define business morphology and business configuration in the territory in the coming years. However, in the opinion of those who consider attracting foreign capital as a wager, there are problems. The culture of territorial employers

(believing in projects, business leadership, valuing autonomy) and the traditional roots of the territory bring about a certain resistance, for one thing because foreign capital has a number of requirements (demands to change corporate governance, problems with autonomy and control). Because of this, in order to respond to the primary challenges faced by companies today (attracting and retaining talent, advanced management, comprehensive and quality customer-based service, internationalization, and diversification), some agents clearly point out the need to provide cultural and mental change in order to understand and do business.

Specifically, companies would need to generalize a certain number of changes in order to compete and revitalize: open companies to new markets, accept foreign capital, redefine a territorial sense of belonging, and expand emotional ties and make them more permeable, among other things. Those who expose this need, however, accept that alliances, mergers and financing (multinational, investment funds, risk funds) open huge challenges, specifically, how to guarantee foreign capital for the industrial productive structure and how to do this continuously. Agents who value foreign capital have a specific hope: to strengthen the territory and its companies; however, this hope can be dashed if control of business strategy is lost.

3.2 Companies and becoming established in the territory

Public policies in the new arena can also formulate norms to regulate plans to retain companies in the territory. In the political field, there are a number of partial plans and initiatives in effect that are associated with promoting public participation and finances. Complementary measures include employee participation initiatives so that employees can hold power in company management, strategic decisions, and the distribution of benefits and company capital. At the same time, a component of the same strategy would be cooperation among companies in the territory, that is, strengthening cooperation and collaboration among companies to open global markets. The need to strengthen cooperation networks among companies and between companies and other organizations is evident.

By extension, the agents suggest continuing to create an effective context for territorial

companies and making the most of the factors and resources that influence competitiveness (curricular alignment between higher education organizations and businesses, strengthening lifelong learning and collaborative research; consider the importance of market contracts in the activity of technological centers and reflect on performance in productive results, and promoting and facilitating the mobility of workers in the innovation system from one organization to another, among other things).

In addition to these initiatives, subjective principles, aspirations, and motivation are also regarded as important dimensions of the company. A new business culture can be based on more robust and resilient organizations. The importance of human capital has been noted (in productivity, the creation of added value, knowledge absorption, and competitiveness); the business model opens up the challenges of organization and entrepreneurship. The complexity of business organization and innovation is one of the motivations for transforming company participation. In efforts to update the productive industrial fabric, it is considered important not only technological change and international trade, but also human capital and the new business model, are considered important.

Company participation, in this sense, requires people to feel immersed in the business context, which to some extent is associated with wages, recognition, and initiatives for progress and decision-making. There are several links in the chain of participation on the cognitive and normative plane, some of which are associated with knowledge, communication, and the management of work relationships, and require educational resources and investment (training, preparation, and continuing education); some are related to workers' expectations, ambitions, and recognition (wages, pioneering the development of initiatives); and some are related to subjective and moral principles (participants' aspirations, vocation, and motivation). To some extent, participation can extend not only to work relationships and management, but also to profit distribution and ownership of the company. In order to retain skilled labor and talent – as a factor of competitiveness – companies in the territory will need to assign more and more importance to these issues.

Due to the nature, size, and capabilities of companies in the territory, there are difficulties in

competing with the initiatives of international companies (wages, prestige, status). Along with this, it is expected that the professional biographies and career paths in the industry will change completely (short-term work, greater mobility), that pleasant contexts will be demanded (taking people's lifestyles into account), and that personal and professional development will be valued (industrial ecosystem). This will completely change the company's context and dynamics. Specifically, the territory must behave as an active agent for various initiatives, including a format for skilled labor, attracting and retaining workers, effective territorial development (competitive context, advanced infrastructure and resources, collaborative system of governance), and subjective principles and moral culture (cooperation, initiative, desire to work, sociability, accountability), the latter of which also has close ties with productive innovation.

In the agents' opinion, there are real opportunities in entrepreneurship and in general economic policy to reach strategic agreements in the territory in various areas, for example, to protect and transform the industry, to create quality employment, to promote technological and organizational innovation, and to inspire company workers to participate. There are opportunities, if space is shared, to gradually bring different perspectives closer to each other, to debate concepts, and to create confidence. Among the agents of the territory, this idea and this purpose are robust and general.

4. Company strategy and territorial strategy

In the economic development of the territory, the importance of companies in industry and technology is unanimously accepted and supported. There is consensus among agents regarding various premises: the importance of specialization, establishing a fundamental difference and close collaboration that will be complementary to territorial agents, and valuing human capital and skilled labor when restructuring production processes in the global economy. However, there are different readings on the ways to design and develop promotional and competitive policies. With all this, since agents unanimously recognize the territory as an active agent,

principles and actions are powerful options for sharing.

4.1 The company in the global market

Among some of the territory's agents we find the following point of view: through quality and price, it is the market that establishes and determines opportunities, while the company, on the other hand, can provide a comprehensive and flexible service by being familiar with its customers' needs and by specializing and creating value in design and manufacturing. According to this, since companies have market knowledge in the global economy, they should have agents at the center of economic and competitiveness strategies. That is to say, when updating the responsibilities, roles, and accountability of territorial agents, the focus should be on the powers, needs, and goals, of the companies in question.

However, they mention a number of difficulties and barriers to developing these general principles. In reporting on this, experiences and behaviors in recent years are generally brought up: strategies for economic development – recently, the strategic priorities of smart specialization – that governments have taken and generalized with a one-sided model; the organizational process has stabilized the distribution of competences and the complex institutional organization; public administrations are understood as service trainers and have become the main customers of many companies; the responsibilities, functions, and goals of the agents of the innovation system are blurred; the strategies of territorial agents are often dependent on their structure and on the spending of the organization, thus strategies are usually designed based on public subsidies, and many calls are also designed for *ad hoc* agents; the criteria for measuring project impacts on public programs and announcements have been bureaucratized and are alienated from the logistics of market dynamics; the culture of impact assessment is limited and program results regarding relationships among agents or the efficiency of the economy have fallen into second place. As an example of this, for instance, inputs were measured in technological centers (R&D, European projects) but outputs and effects (creation of new technology companies, number of jobs, transfer to businesses, market recruitment, personal mobility to private companies) were then not measured.

These experiences and behaviors, however, have adverse effects: separating agent activity from market dynamics; restricting improvements in corporate organization, familiarity with market customers, the quality of services, and technological innovation; missing the chance to turn new social and economic opportunities into a niche market.

However, declaring the company to be a central agent in competitiveness strategies does not bring about economic self-regulation. Those who use this viewpoint as a main premise carry out a more complex reading. On the one hand, being familiar with the market and differentiating oneself from competitors and being able to provide customer solutions require a variety of measures from companies, some related to financing and the business model (comprehensive service, complete availability, adaptability to customer needs), others associated with company organization and management: reinforcing and maintaining investments in R&D, providing resources for professional training and languages, and delving into teamwork resources, opportunities, and incentives. On the other hand, however, in order for companies to create value in the market, public policies also need to expand their competitiveness strategies, for example, by insuring anchor companies, defining the responsibilities of agents in the innovation chain, strengthening capabilities related to solutions in the innovation chain, added value, and engineering, and helping dynamic sectors and new businesses with public funds.

Also, according to this point of view, governments and public policies have a decisive responsibility in areas that channel companies toward competitiveness, such as in promoting knowledge and technology, financing, directing entrepreneurial companies, attracting and retaining talent, governance among agents of the innovation system, attracting investment, and facilitating various resources for expanding new markets (advice, services, international promotion, subsidies, sponsorship in bidding). In this sense, competitiveness and innovation strategies can also be understood and recognized as regulatory and incentive measures to improve companies' capabilities.

In the end, it would be companies that would have to develop strategies to compete in the market, and they would have a special responsibility to clarify agents' roles and align strategies in the territorial knowledge and

innovation system. In light of this, anchor companies would be identified so they can drive the value chain and transform the industrial production fabric in its entirety into digital technology. According to this, business and entrepreneurship are essential for the development of the territory, but at the same time, companies and their competitiveness are closely linked to the capabilities of the territory, manual labor, and intelligence. It must be recognized finally that the regulation of the economy is contingent upon the relationship of many factors, and that the unique contexts needed for companies to compete in the market are indispensable.

4.2 Territorial strategy

One of the other points of view regarding the territory emphasizes the territorial strategy, and interprets the importance of companies in this light. To some extent, this perspective separates business strategy from territorial strategy. Since the aforementioned view also makes a complex reading, the relative positions of territorial agents are complementary, but there are also differences. Indeed, some emphasize and focus on the following idea: the reorganization and revitalization of the productive structure of the territory is due to a variety of agents, policies, and initiatives.

Thus, in the local economy, the regulatory capacity of many agents is recognized and valued. This explains territorial competences, such as population composition, research, transfer, and innovation, and the technological level and internationalization capacity. In this perspective, of course, the cycle of public policies is also more complex. That is, if business strategies are viable, it is essential to develop territorial strategies, for example, training for young people, training, motivation, and education for employed workers, technological and organizational innovation, democratization of companies, relationships among territorial agents and their intensity, quality and density.

According to this, the territorial agent is active and hierarchies in economic regulation are less noticeable and direction-oriented. Furthermore, each territory has its own path, dynamics, and special and unique interactions, and often "path dependency" is as important as decisions made by agents. To some extent, in the territorial innovation system, functional

differences between agents can lead to alignment difficulties due to limited information, concurrence of interests, or agents' missions, identity, or unclear responsibilities. Likewise, the nature and purpose of territorial development may also be reflected in the views of the agents. The economic agents of the territory are fundamentally diverse in their abilities, functions, competences, and interests.

In order to understand the economic structure of the territory or agree on specialization options, then, it must be acknowledged that competitive factors are abundant. Agents of the competitiveness and innovation system are important, as are territorial companies: organizations related to knowledge (training and education, research, transfer); public institutions and policy; financial entities; mutual guarantee associations; financial markets; public or private funding; companies that develop, market, and innovate products and services in the area of technology; the social fabric and subjective principles in general, such as the entrepreneurial culture, aspiration and vocation of agents, their mutual trust and cooperation, and social capital.

5. Updating the governance system

Economic activities concentrate in specific places, the spaces are embodied with the actions of many agents, and both vertical strategies (for companies, sectors, and agents of innovation systems) and horizontal strategies (research and development, clustering, governance) are entwined.

Along these lines, there is unanimous agreement regarding the need to review the programs, tools, resources, and purposes of the territorial innovation system. Similarly, there is also agreement regarding adjusting strategies in the following order: identify challenges; agree upon how to deal with those challenges, taking into account the strengths and weaknesses of the agents; reach agreement regarding how to deal with these challenges; distinguish the organizational structure in the value chain of specialized economic development, as well as agents and responsibilities; and clarify the distribution of labor. However, on the operative plane there are many and varied difficulties. A review of the innovation system places the identities and interests of agents and entities in the same neighborhood; the decision to debate the way the agents act, their structure and organization,

nature, purpose, and by extension their meaning, is a difficult and daring one. Likewise, the agents' ways of acting, organization, and interests are not transformed naturally by themselves and in the absence of clarity, collaboration and cooperation become difficult, weakening and eroding frameworks of trust.

At the same time, agents generally share the same weaknesses that are found in government and public administration: the administration is perceived as an organization for redistributing resources, and preparing and managing services; industrial and competitiveness policies are partial or fragmented plans for a particular area or department and there are difficulties in considering general or complete plans; functional differences between agents and administrative culture often break down issues in sectors and this complicates the flow of knowledge, the coordination of services, and interaction or collaboration between agents; competitiveness strategies and logistics of the productive model of the territory are activated in scale and multilevel organizations; and various fields (international commercial and financial relations, currency policy, public finances, macroeconomics) are establishing themselves in very different areas in local governments. Furthermore, there are other problems: citizens, organizations, and professionals pose cognitive boundaries; the views of the actors involved in the decision-making process are volatile; it is difficult to foresee consequences and results; the decentralization dilemma (different levels of government and geographical areas have been integrated into decision-making, as have public, community, and private actors representing a wide variety of people); there are conflicts between objectives and clashes between methods of achieving those objectives.

The role of public administration and reforming responsibility is difficult. The complexities, differences and autonomy of different spheres of society, and the professionalism of the agents in general eliminates the need to replace an omniscient government with very different forms of governance. There is agreement in several different ideas: understanding the importance of context – the importance of the competitiveness ecosystem --; accept the complex nature of processes and become familiar with the territory as a subject; understand government as one more helix of innovation; but at the same time acknowledge the responsibility and leadership

needed to facilitate relationships, cooperation and trust among agents.

In addition, the territory of Gipuzkoa has many peculiarities: it has several institutional competences for territorial development; the institutional culture in the territory is polycentric and, in many cases, decentralization can facilitate cooperation, networking, and trust among agents; and territorial regions have specialties and this has stabilized physical, social, and emotional closeness. Since governance is an important factor in competitiveness, reformulating these factors in the light of a new context is also a component of strategy.

In order to respond to new challenges among agents, optimism and self-esteem are strong. The general picture is that there are skills to strengthen networks and connections, in the intensity, quality, and sustainability of relationships. One of the strengths of the territory is recognizing the importance of companies, and it has been stated that there has been an attempt to create a systemic vision. The main premise is to agree on strategies to deliver effective and competitive responses to challenges through cooperation. Along the same lines, there are cases of different kinds in the

territory that have to do with the alignment of relationships and goals among agents and entities. As an advanced model, they have learned to agree, looking toward the future, on the systematization of innovation and the complementarity between agents and activities. There are many different kinds of advanced models, including the following: the Mondragon Cooperative Experience, Vocational Training (with the initiative of territorial companies, to respond to the evolution of the productive sector and teach and train people through innovative teaching-learning methodologies); the regional alliance of Goierri, and Gipuzkoa online (a new culture to establish a relationship between local and heterogeneous agents in order to consolidate a regional level). In any case, such cases demonstrate that reaching consensus on strategies is an open, long, and fluid process.

Acknowledgments

This work presents and develops some of the results of research financed by the *Etorkizuna Eraikiz – GipuzkoaLab 2016* program of the Directorate-General of Strategic Management of the Gipuzkoa Provincial Council.

References

- Acemoglu, D. and Restrepo, P. (2018). Artificial Intelligence, Automation and Work. No w24196, National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard: Harvard University Press.
- Castells, M. (ed.) (2018). *Europe's Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Mazzucato, M. (2016). From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry & Innovation*, 23(2): 140-156. doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124
- Mazzucato, M. (2018). *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*. London: Allen Lane – Penguin.
- Morgan, K. (2016). Collective entrepreneurship: the Basque model of innovation. *European Planning Studies*, 24(8): 1544-1560. doi.org/10.1080/09654313.2016.1151483
- Pérez, C. (2002). *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ridao-Cano, R. and Bodewig, C. (2018). *Growing United: Upgrading Europe's Convergence Machine*. World Bank Report on the European Union. Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W.W. Norton.
- Rodrik, D. (2018). *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stiglitz, J.E. and Greenwald, B.C. (2014). *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth*. Columbia: Columbia University Press.

Uyarra, E., K. Flanagan, E. Magro, J. Wilson and M. Sotorauta (2017): Understanding regional innovation policy dynamics: Actors, agency and learning. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(4): 559-568.

CONSUMO Y CREACIÓN AUDIOVISUAL EN EUSKERA DE LOS ADOLESCENTES GIPUZKOANOS: SOBREVIVIR EN UN CONTEXTO DIGITAL DOMINADO POR LENGUAS HEGEMÓNICAS

AUDIOVISUAL CONSUMPTION AND CREATION IN THE BASQUE LANGUAGE BY YOUNG PEOPLE IN GIPUZKOA: SURVIVING IN A DIGITAL CONTEXT DOMINATED BY HEGEMONIC LANGUAGES

Ainhoa Fernandez de Arroyabe, Iñaki Lazkano, y Leire Eguskiza

Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, Universidad del País Vasco, España

*autora de contacto: ainhoa.fernandezdearroyabe@ehu.eus

Resumen: El presente artículo examina el consumo y la creación de contenidos audiovisuales en euskera de los adolescentes gipuzkoanos. Analiza qué consumen y crean, qué clase de dispositivos utilizan, y en qué medida influye en su elección la Red, un ecosistema digital dominado por las lenguas hegemónicas. Este escrito se asienta sobre una amplia investigación que implicó a 2.642 alumnos de la ESO (12-16 años) de los modelos lingüísticos B y D de 60 centros de Gipuzkoa, y concluye que el consumo audiovisual se realiza, fundamentalmente, en castellano. No obstante, se constata la existencia de una brecha entre las comarcas en lo que respecta al consumo en euskera. Asimismo, de esta investigación se infiere, entre otras cosas, que el *smartphone* es la herramienta esencial del consumo adolescente, que existen diferencias de género tanto en el consumo como en la creación de contenidos, y que los adolescentes son más consumidores que creadores.

Palabras clave: Consumo audiovisual, adolescentes, euskera, creación audiovisual, *smartphone*, Internet

Abstract: This article examines the audiovisual content consumption and creation in Basque among adolescents of Gipuzkoa. It has been analyzed what do they consume and create, which type of electronic devices do they use, and the extent to which the Net influences their choice, in a digital ecosystem dominated by hegemonic languages. The work is based on a wide investigation in which 2.642 students of secondary education (12-16 years old), belonging to B and D language models in 60 schools, got involved. The results show that Spanish is the main language used for audiovisual consumption. Nevertheless, it can be confirmed the existence of a gap among the different regions of Gipuzkoa related to this consumption in Basque. The study also indicates that *smartphones* are essential tools for adolescents, that there are gender differences in both the consumption and the content creation, and that teenagers are more consumers than creators.

Key words: Audiovisual consumption, adolescents, Basque, audiovisual creation, *smartphone*, Internet.



Introducción

El objetivo del estudio es identificar el uso del euskera entre los jóvenes guipuzcoanos de 12 a 16 años a la hora de consumir, crear y difundir contenidos audiovisuales en Internet. En tanto que lengua no hegemónica, el euskera se enfrenta al reto de competir por la audiencia tanto de los contenidos audiovisuales tradicionales como de los nuevos formatos digitales que se producen en lenguas hegemónicas como el castellano, pero también, aunque en menor medida, en inglés. Esta batalla se libra en dos ámbitos: el campo de los medios de comunicación tradicionales –ya sean generalistas, temáticos o locales– cuya oferta se ha atomizado al máximo, y en Internet. En este sentido, los adolescentes son un público objetivo crucial porque sus hábitos de consumo actuales condicionan sus preferencias futuras y, sobre todo, porque su rol en el entorno comunicativo contemporáneo ha cambiado de manera radical. El acceso a las nuevas tecnologías, el uso de las redes sociales y de los *smartphones* ha propiciado que el espectador pasivo del pasado se convierta, si así lo desea, en un prosumidor; es decir, en un consumidor que es a su vez creador de contenidos que difunde y comparte entre sus pares.

Los resultados de esta investigación pretenden obtener una radiografía fidedigna sobre el tipo de contenidos que consumen y crean los adolescentes guipuzcoanos, en qué lengua lo hacen y cómo los comparten en Internet. Este diagnóstico facilita el diseño de políticas públicas eficaces que impulsen el uso del euskera entre los jóvenes a la hora de consumir en este sentido. Y también servirá de fuente de información para los medios tradicionales, ya que recoge los datos de la audiencia adolescente de sus programas.

Por todo ello, la investigación plantea las siguientes *Research Questions*:

- RQ1. ¿En qué lenguas consumen contenidos los jóvenes?
- RQ2. ¿Qué clase de consumo audiovisual realizan los jóvenes guipuzcoanos?
- RQ3. ¿Existen diferencias en el consumo y creación de contenidos a nivel comarcal?
- RQ4. ¿Cuáles son las principales herramientas que utilizan los jóvenes?
- RQ5. ¿Qué tipo de contenidos crean los adolescentes y en qué idiomas lo hacen?

1. Marco teórico

1.1. Usos y hábitos de consumo y creación de la Generación Z

Los adolescentes del nuevo milenio, jóvenes que han nacido en el seno de la Generación Z (Howe & Strauss, 2000), se integran en el actual ecosistema digital. Las nuevas tecnologías, las redes sociales y los dispositivos móviles son parte de su universo; un mundo virtual que transforma radicalmente sus relaciones sociales, patrones de consumo y valores. Los adolescentes de la Generación Z tienen unos rasgos característicos: son expertos en la comprensión tecnológica, abiertos socialmente desde las tecnologías, rápidos e impacientes, interactivos, multitarea, y resilientes (Fernández-Cruz & Fernández-Díaz, 2016).

En el marco de esa “Sociedad Red” (Castells, 2006), con la cultura participativa y la sociabilidad como referentes primordiales (Aranda, Sánchez Tabernero, & Tubella, 2010), Internet se convierte en la herramienta que satisface sus necesidades informativas, educativas y de ocio, que pivotan alrededor del entretenimiento y las relaciones interpersonales (Buckingham & Martínez, 2013).

La personalización, el consumo a demanda y la multiplicidad de pantallas constituyen la base del nuevo ocio adolescente. Un modelo de ocio juvenil “conectado, móvil, transmedia y multisoprote” (Viñals, 2016: 99), que ha adquirido “unos rasgos basados en el cambio constante, la aceleración, el disfrute breve de las cosas, la transitoriedad, la fragilidad de los vínculos humanos y la incertidumbre constante” (Viñals, 2016: 102).

No obstante, aunque la red ofrece múltiples oportunidades de entretenimiento y de interrelación personal, implica también riesgos evidentes. Sobre todo, en el caso específico de los adolescentes, un segmento social muy vulnerable. La adicción a Internet, el ciberacoso o la sobreexposición son algunas de las principales amenazas sobre las que advierten las diversas investigaciones académicas que analizan los peligros de la Red (Gabelas & Lazo, 2008; Livingstone & Helsper, 2010; Catalina, López de Ayala, & García, 2014; Durán & Martínez-Pecino, 2015; Montes, García & Menor, 2018).

1.2. *El smartphone, redes sociales y consumo multipantalla*

Los adolescentes se diferencian de las generaciones precedentes porque “han modificado sus dietas mediáticas y cada vez navegan más por Internet en detrimento del consumo de televisión” (Fernández Planells & Figueras-Maz, 2014: 177). Estos jóvenes conforman un público diferenciado que se caracteriza por sus usos y hábitos exclusivos. A pesar de que la televisión mantiene todavía una importancia significativa (Gewerc, Fraga & Rodes, 2017), los jóvenes comienzan a abandonar paulatinamente la pantalla televisiva por nuevos espacios que les garanticen un visionado multipantalla y multitarea.

El visionado adolescente se traslada, en gran medida, a las redes sociales, donde irrumpe la “televisión social” y los jóvenes “interactúan entre sí y con los emisores intercambiando opiniones escritas y mensajes audiovisuales” (Teso & Piñuel, 2014: 95). No obstante, la modificación de la dieta mediática no ha supuesto una exclusión de los medios convencionales, sino, más bien, una diversificación de roles (Fernández-Planells & Figueras-Maz, 2012; Marín, Yaguana & Barraqueta, 2013). Por tanto, mientras la televisión se utiliza como una forma de desconexión, Internet se vincula con el entretenimiento y la socialización. Así las cosas, el televisor se adscribe a un entorno familiar y, los dispositivos más pequeños –el *smartphone* o la tableta– se destinan a un consumo individual (Teso & Piñuel, 2014: 94).

Tal y como se afirma anteriormente, los más jóvenes tienden hacia nuevas formas de consumo –*hipertelevisión*– fundamentadas en la multiplicidad de formatos y pantallas. El *smartphone* se ha erigido en el dispositivo predilecto de los adolescentes (Sádaba & Vidales, 2015; Mascheroni & Ólafsson, 2016), puesto que deja de ser un simple medio de comunicación para transformarse en un elemento “multiusuario e interactivo” (Méndiz, De Aguilera & Borges, 2011: 78). No en vano, lo utilizan no solo como herramienta comunicativa, sino también para otros múltiples usos: “empleo de redes sociales, juegos, aplicaciones y *widgets*” (Gaspar Herrero & Cuesta Díaz, 2015: 523).

Queda patente que los adolescentes, primordialmente, utilizan las redes sociales. Su influencia entre los jóvenes es indiscutible (Livingstone, 2008; Nuñez, García & Hermida, 2012; López de Atala & Catalina, 2013). Entre las

más empleadas, destaca YouTube. Esta plataforma digital de vídeos, relacionada originariamente con el mundo de los videojuegos, ha acumulado millones de visualizaciones de los *youtubers* que comparten videotutoriales o videoblogs sobre temáticas dispares (Chau, 2010; García, Catalina & López de Ayala, 2016). Los *youtubers*, además, ejercen una gran influencia sobre los adolescentes (McRoberts, Bonsignore, Peyton & Yarosh 2016); ya que estos últimos los toman como modelo.

En esencia, los adolescentes de la generación Z son “prosumidores” (Toffler, 1981: 262-263), porque se convierten en creadores de sus propios vídeos y los muestran públicamente en YouTube. En el campo de los videojuegos, por el contrario, las investigaciones realizadas determinan que existe un porcentaje menor de usuarios y su tipología es mayoritariamente masculina, con una clara tendencia hacia productos de naturaleza sexista y violenta (Anderson & Bushman, 2001; Díez, 2009; Alcolea, 2014).

El consumo digital adolescente no se circunscribe solo al entretenimiento. El desarrollo de las relaciones sociales se configura como otro de sus principales rasgos. En ese sentido, resulta preciso subrayar el significativo crecimiento de redes sociales como Instagram y Facebook, utilizadas, fundamentalmente, con el fin de incrementar y afianzar sus relaciones personales (Colás, González & De Pablos, 2013; Marcelino, 2015).

Esta gran influencia era ya destacada por las investigaciones pioneras en este ámbito (Livingstone, 2008; Livingstone, Haddon, Görzig & Ólafsson, 2011; Boyd, 2014), y, además, se ha visto ratificada por los últimos datos del estudio del Observatorio Vasco de la Juventud (2016). Según dichas cifras, casi todos los jóvenes vascos de entre 15 y 29 años –99%– son usuarios de alguna red social y se conectan diariamente.

Si bien el relieve que adquieren las redes sociales es común a ambos sexos, conviene reseñar la influencia que el género de los usuarios tiene en sus pautas de comportamiento. Las investigaciones más significativas realizadas en dicho marco (Espinar & González, 2009; Estébanez & Vázquez, 2013; Alonso, Rodríguez, Lameiras & Carrera, 2015) evidencian que las chicas, además de utilizar más las redes sociales, interactúan con mayor frecuencia entre ellas e intercambian una cantidad de contenidos superior. Igualmente, su exposición pública suele ser mayor que la de los chicos.

Las diferencias de género se reflejan, también, en las pautas de consumo mediático (Adriaens, Van-Damme & Courtois, 2011; Alcolea, 2014) de chicos y chicas, respectivamente. Se trata, pues, de patrones de consumo opuestos y diferenciados entre sí. Así, mientras las chicas optan por series de ficción dramática, *reality shows* y programas del corazón; los chicos prefieren consumir contenidos relacionados con el deporte y el humor (Medrano & Cortés, 2008; Masanet, 2016; Pibernat, 2017).

Los valores que transmiten los citados productos audiovisuales han sido objeto de estudio de numerosas investigaciones (Medrano, Aierbe Orejudo, 2009; Rodríguez Martínez, Medrano & Martínez de Morentín, 2013; Korres & Elempuru, 2017) que se han centrado, sobre todo, en aspectos vinculados al género, la edad y el contexto cultural. Asimismo, se ha analizado profusamente la representación de género en series y filmes, productos culturales que ocupan un lugar relevante en el ocio de los adolescentes contemporáneos (Fedele & García Muñoz, 2010; García Muñoz, Fedele, 2011; Álvarez, González de Garay & Frutos, 2015).

Al hilo de lo expuesto, es incuestionable –tal y como afirma María Ángeles Gabino (2004)– que existe un vínculo notorio entre el consumo y la creación audiovisual adolescente y los espacios de ocio, por encima de los ámbitos formales y educativos. No obstante, la presencia de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) en el entorno escolar es cada vez mayor, lo que otorga al alumnado un fácil acceso a fuentes complementarias de información (Eynon & Malmberg, 2011; Fernández-Planells & Figueras-Maz, 2012; Solano, González & López, 2013; Ciampa, 2014). En este contexto, Wikipedia se ha convertido en la principal herramienta de los escolares para obtener información en la Red (Salmerón, Cerdán & Naumann, 2015; Tramullas, 2016; Valverde & González, 2016).

1.3. La transcendencia de la lengua en el entorno digital

Pese a que la lengua es un factor determinante a la hora de analizar el uso y los hábitos de consumo y creación audiovisual adolescente –sobre todo, en sociedades bilingües como la guipuzcoana–, muy ocasionalmente adquiere la importancia que merece en las diversas investigaciones que examinan dicho objeto de estudio.

Hace ya dos décadas Jim Erickson (1998) alertaba de que la hegemonía de la lengua inglesa en Internet suponía una seria amenaza para las demás. En su artículo *Cyberspeak: the Death of Diversity* concluía que la Red, a pesar de ser una herramienta ideal para construir una comunidad internacional, podría estimular el posicionamiento del inglés como idioma global dominante.

Sin embargo, otros reputados lingüistas liderados por David Crystal (2005), opinan justamente lo contrario. Según esta influyente corriente, la posición del inglés está lejos de ser dominante, puesto que por efecto de la globalización la presencia de otros idiomas ha ido incrementándose progresivamente.

De todas formas, aunque Internet refleje cada vez con más nitidez la distribución de las lenguas en el mundo real y existan cientos de sitios importantes que reúnen todo tipo de información sobre las propias lenguas (Crystal, 2005: 118), lo cierto es que la amenaza que se cierne sobre las lenguas minoritarias es cada vez más palmaria. Andrés Kornai (2013), por ejemplo, reviene del peligro de “muerte digital” que corren las lenguas no hegemónicas. Hoy en día, menos del 5% de idiomas tiene acceso a la Red, lo que implica que una multitud de lenguas desaparecerá por efecto de la brecha digital.

El euskera cohabita con el castellano, lengua hegemónica, y con el inglés en el ámbito audiovisual. Si se tienen en consideración los últimos datos relativos al conocimiento de la lengua vasca, parece que hay motivos suficientes para ser optimista. Según la VI. Encuesta Sociolingüística de 2016, la cifra de vascoparlantes en la Comunidad Autónoma Vasca ha experimentado un notable incremento. Más de la mitad de la ciudadanía vasca conoce el idioma –el 33,9% de la población mayor de 16 años es vascoparlante y el 19,1% es vascoparlante pasivo–. Asimismo, la hegemonía del modelo lingüístico D en Gipuzkoa –territorio en el que se centra la investigación– es irrefutable. Los datos de matriculación del curso 2017/2018 certifican lo expuesto. De los 28.817 alumnos matriculados en la ESO, 23.698 estudian en el modelo D. Nada más y nada menos, que el 82% del total. Por otro lado, 4.367 estudian en el modelo B, y tan solo 752 lo hacen en el modelo A.

No obstante, no hay correspondencia entre competencia lingüística y uso del euskera. Solamente el 30,6 % de los ciudadanos vascos usa el euskera en mayor o menor medida. Más de dos

tercios de la población de la CAV –69,4%– utiliza el castellano siempre o casi siempre. Asimismo, según el último informe de Soziolinguistika Klusterra (2017), el uso del euskera en el ámbito público en Euskal Herria ha sufrido un retroceso. En Gipuzkoa, concretamente, su uso ha descendido 1,5 puntos en el último lustro. Lo preocupante es que dicho descenso, además de en la capital donostiarra, se ha registrado en las poblaciones que tienen mayor conocimiento del idioma. Esta tendencia a la baja en el uso del euskera no es reciente, diversos estudios (Mujika, 2012; Iurrebaso, 2012) alertaban de la ralentización del crecimiento del uso del euskera al comienzo de la década.

En el contexto educativo, la situación es similar. En otras palabras, el uso del euskera entre el alumnado tampoco se corresponde con su conocimiento de la lengua vasca, es significativamente menor. Según se desprende del informe técnico *Proyecto Arrue: Uso del euskera por el alumnado en el entorno escolar de la C.A.P.V. 2011-2015*, el principal anhelo de los adolescentes es ser como las personas adultas. En consecuencia, los adolescentes adoptan la norma social de uso lingüístico de su entorno y se expresan principalmente en castellano (Gobierno Vasco, 2017: 130). El adolescente, por tanto, lejos del marco escolar, se inclina por el uso del idioma dominante en su entorno social. Y, esa circunstancia, influye sobremanera en la elección de la lengua en el consumo cultural e informativo que desarrolla.

2. Metodología

El diseño metodológico de este estudio combina un sondeo probabilístico cuantitativo y dinámicas de grupo que aportan información cualitativa.

La investigación recoge los datos de 2.426 encuestas realizadas a adolescentes (de 12 a 16 años) que cursan sus estudios de Educación Secundaria Obligatoria (de 1º a 4º de la ESO) en los modelos lingüísticos B (50% en castellano y 50% en euskera) y D (íntegramente en euskera) del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Con el fin de alcanzar los objetivos del estudio se diseñó un cuestionario autorellenable en euskera con cien preguntas divididas en seis grandes bloques: el primero de ellos se ocupa del tiempo que les dedican los adolescentes a sus actividades de ocio y al consumo audiovisual. El segundo, rastrea el consumo de contenidos

audiovisuales tradicionales (ficción, programas de televisión, deporte, actualidad, música, videoclips y videojuegos). El tercero, aborda los nuevos formatos de Internet (*youtubers*, videotutoriales y comunidades virtuales). El cuarto, analiza el uso de las redes sociales, el quinto, la creación y difusión de contenidos, y el sexto, el consumo de fuentes no oficiales para completar los conocimientos adquiridos en la formación reglada. La taxonomía de las preguntas del cuestionario es heterogénea, 57 de ellas plantean respuestas múltiples, 28 son de respuesta única y las otras 15 son de respuesta abierta.

La encuesta contempla ocho variables de cruce (potencialmente discriminantes de comportamiento): el género, el curso, la titularidad del centro, el estatus social de las familias, el control social y tecnológico de los adolescentes, el acceso a la tecnología, la distribución comarcal y el uso del euskera.

El universo de estudio son 28.817 chicos y chicas distribuidos en 108 centros de ESO de modelo B y D y la unidad ha sido el grupo. Se optó por un muestreo por conglomerados, estratificado por afijación proporcional teniendo en cuenta la distribución geográfica de los centros y los niveles educativos. La muestra es una selección aleatoria de 60 centros, un total de 120 grupos, 30 por cada curso. El error muestral máximo es del +/-1,90% para el conjunto del territorio de Gipuzkoa y no supera el +/-7% en ninguna de las comarcas. El nivel de confianza estadístico es del 95% (en el supuesto más desfavorable de $p=q=0,5$).

El trabajo de campo se realizó entre diciembre de 2016 y enero de 2017. Las encuestas se realizaron en el aula bajo la dirección de uno de los investigadores y con la presencia del profesor o tutor de cada grupo.

El estudio cualitativo se basa en cuatro grupos de discusión o *focus group*, uno por cada curso de la ESO, formados por 8 alumnos, 4 chicos y 4 chicas, y que se realizaron en las comarcas de Donostialdea, Oarso-Behe Bidasoa, Goierri y Debagoiena. El objetivo era recoger información de tipo actitudinal, comportamental y proyectiva de cada colectivo en base a un guion que recoge los temas clave del sondeo cuantitativo.

3. Resultados y conclusiones

No resulta tarea fácil presentar de manera concisa los resultados de la investigación si se tiene en cuenta el tamaño de la muestra, la cantidad de

variables analizadas y los abundantes datos obtenidos. Por consiguiente, en lugar de optar por un apartado clásico y extenso que muestre de manera descriptiva el conjunto de los resultados, y posteriormente, dar paso a las conclusiones finales, se ha decidido integrar de manera gradual en las conclusiones los resultados más significativos de la investigación.

3.1. El *smartphone*, la herramienta indispensable

En primer término, resulta imprescindible subrayar que el *smartphone* es la herramienta esencial de los adolescentes guipuzcoanos. Es, junto con la televisión, el medio de consumo cultural preferente, muy por encima del ordenador y la tableta. Si bien es cierto que la televisión concentra todavía el consumo audiovisual estándar (series, películas, *realities*, deporte...), el teléfono inteligente es ya la opción predilecta de los más jóvenes para el consumo de videoclips, videojuegos, *youtubers*, etc.

Asimismo, los adolescentes son *prosumidores*. Además de consumir productos culturales, crean los suyos propios. Y, para ello, utilizan casi exclusivamente el *smartphone*. Esas piezas audiovisuales las comparten mediante Instagram y Youtube, principalmente. Sin embargo, resulta preciso hacer una distinción en este punto. Cuando los productos audiovisuales tienen carácter público, no hay apenas diferencia porcentual en el uso de Youtube (45,2%) e Instagram (45%). Pero, cuando esas piezas se comparten de manera privada, Instagram (81,8%) es la opción elegida mayoritariamente.

3.2. El castellano, lengua de consumo en un territorio fracturado lingüísticamente

Aunque los adolescentes guipuzcoanos objeto de esta investigación están inmersos en un entorno bilingüe y son capaces de comunicarse en euskera y castellano –y muchos de ellos, también en inglés–, su consumo cultural e informativo se desarrolla eminentemente en castellano. Es innegable que existen múltiples condicionamientos que inciden en ello: la preeminencia de las lenguas hegemónicas en la Red, la escasa presencia del euskera en las salas cinematográficas, la sugestiva oferta de las televisiones de pago... Pese a todo, la disonancia entre competencia lingüística y consumo es más que significativa.

Si nos atenemos a los resultados de la investigación, el 70,17 % de los contenidos que consumen los adolescentes guipuzcoanos suelen ser en castellano. Los contenidos consumidos en euskera, por el contrario, suponen solamente el 19,96 % del total. La presencia del inglés, por su parte, resulta significativa; puesto que los jóvenes guipuzcoanos consumen uno de cada diez contenidos (9,87%) en dicha lengua. Las cifras son muy elocuentes y evidencian de manera diáfana que el castellano es la lengua de consumo preferida de los adolescentes guipuzcoanos.

Sin embargo, la hegemonía del castellano como lengua de consumo no es, en absoluto, uniforme en todas las zonas del territorio. Existe, de hecho, una enorme brecha entre las siete comarcas guipuzcoanas. Los adolescentes de las comarcas de Oarso-Behe Bidasoa y Donostialdea, en concreto, consumen mucho más en castellano y mucho menos en euskera. La situación es muy diferente en Tolosaldea, Urola Kosta, Debabarrena, Debagoiena y Goierri. Si bien en estas comarcas el consumo de contenidos audiovisuales en castellano sigue siendo mayor, es proporcionalmente inferior al de las citadas con anterioridad. Asimismo, los porcentajes de consumo de contenidos audiovisuales en euskera superan la media y son más altos que los de Oarso-Behe Bidasoa y Donostialdea.

El caso de la exitosa serie en euskera *Go!azen* refleja perfectamente esta fractura comarcal. Si tenemos en cuenta las preferencias de los adolescentes guipuzcoanos, *Go!azen* sería su cuarta serie de humor favorita, dado que el 42,4 % de los jóvenes admite que la ve regularmente. De todos modos, tal y como se ha señalado, los porcentajes varían mucho de una comarca a otra. Así, mientras en Tolosaldea (53,8%), Urola Kosta (51,4%), Debabarrena (56,4%), Debagoiena (52,3%) y Goierri (51,5%) el porcentaje de adolescentes que consume *Go!azen* supera ampliamente la media, en Donostialdea (36,1%) y Oarso Behe.Bidasoa (22,6) está muy por debajo.

La afectividad respecto al euskera constituye un factor clave a la hora de interpretar esta fractura comarcal. No en vano, los adolescentes que habitualmente usan el euskera en sus relaciones sociales y lo emplean también en el ámbito tecnológico como en el académico –los jóvenes de las comarcas en las que más se habla el euskera, en definitiva– consumen más contenidos audiovisuales en euskera, y viceversa. Por otra parte, los adolescentes de Oarso-Behe Bidasoa y

Donostialdea, los jóvenes que menos contenidos audiovisuales consumen en euskera, son los que más consumen en inglés.

3.3. Diferencias de género tanto en el consumo como en la creación de contenidos

Los chicos y las chicas interactúan de manera claramente diferenciada con los contenidos audiovisuales en general, y por extensión, con aquellos que son en euskera. Esta diversidad marcada por el género se manifiesta en diferentes apartados:

- Uso de los medios. Las chicas utilizan más el ordenador, la tableta y, sobre todo, el *smartphone*. Dado que usan con más frecuencia el teléfono inteligente, interactúan *on line* (Twitter, Facebook, Snapchat, WhatsApp...) considerablemente más que los chicos. Además, acuden con más asiduidad a las salas cinematográficas, consumen más televisión y utilizan más la plataforma Youtube. Los chicos, en cambio, escuchan más la radio –programas de deportes, especialmente– y juegan más con las videoconsolas.
- Consumo de contenidos audiovisuales. A la hora de visionar películas –tanto en el cine como en la televisión– las chicas se inclinan por el género romántico y los melodramas, en tanto que los chicos optan más por el género de acción y la fantasía. Asimismo, las chicas consumen también más programas informativos –excepto los de temática deportiva que tienen un público juvenil eminentemente masculino–, más *realities*, videoclips y programas del corazón, mientras que los chicos destacan, sobre todo, por su consumo de contenidos deportivos. En cuanto al seguimiento de *youtubers* y el consumo de videotutoriales, las chicas se inclinan mayoritariamente por aquellos que se centran en contenidos vinculados al mundo de la belleza y la moda, la gastronomía y los viajes. Los chicos, por su parte, tienden hacia aquellos relacionados con los videojuegos.
- Si nos referimos al consumo de contenidos audiovisuales en euskera, cabe reseñar que las chicas consumen más productos culturales en dicha lengua que los chicos. En el plano de la televisión, por ejemplo,

solo el 29,1% de las chicas manifiesta que no ve ETB1, la cadena íntegramente en euskera. En el caso de los chicos, el porcentaje que no ve ETB1 se eleva al 45,8%. En otras palabras, casi la mitad de los chicos no consume los programas en euskera de ETB1. La audiencia del programa *Go!azen* evidencia de manera nítida esta realidad, puesto que la audiencia femenina (59,3%) duplica la masculina (26,7%).

- Conocimiento para la creación de contenidos audiovisuales. Consecuencia lógica de su mayor uso interactivo del *smartphone*, las chicas poseen más conocimientos en torno a las herramientas destinadas a la creación audiovisual –registro, edición y emisión vía *on line*– y son, también, más hábiles en el uso de los medios.
- Producción audiovisual. Las chicas crean más contenidos audiovisuales –fotografías y vídeos, sobre todo– y los suben con mayor frecuencia a la Red. Los chicos destacan, en gran medida, en la creación de tutoriales sobre videojuegos. Es preciso subrayar que la inmensa mayoría de estos contenidos audiovisuales tienen como idioma el castellano. La creación audiovisual en euskera del *target* es excepcional, realmente exigua.

3.4. Consumo y creación en función de la edad

El incremento de edad conlleva, como es lógico, cambios en el uso de los medios, en los gustos y consumo de contenidos, en el conocimiento de los medios de creación y en la producción de contenidos audiovisuales. En términos generales, a medida que el adolescente cumple años –y va superando los cursos sucesivos de la ESO, aumentan de forma prácticamente exponencial casi todos estos índices, de forma manifiesta el uso y conocimiento del manejo del *smartphone*, con todas sus potencialidades, en especial las vinculadas a la creación audiovisual.

En el terreno del consumo, a medida que los adolescentes se acercan a la edad adulta, tienden a ver más películas y series. Igualmente, consumen más *realities* e información. Sin embargo, acuden menos a las salas cinematográficas. Los cambios, empero, no se materializan solamente en el

consumo de contenidos, sino también, en la forma de consumirlos. La costumbre de ver la televisión en familia desciende significativamente y se impone la tendencia por un ocio más individualizado. De este modo, los jóvenes de los últimos cursos optan por consumir las películas y las series *on line* solos o con amigos. Precisamente, en este consumo de filmes y series *on line*, la diferencia entre el alumnado de primero (24,1%) y de cuarto (39,6%) de ESO es de, nada más y menos, un 15,5%.

En esta tesitura, tal y como se ha mencionado con anterioridad, el empleo del *smartphone* se acentúa. Y, asimismo, los jóvenes dedican mucho más tiempo a chatear, twittar y, sobre todo, a enviarse mensajes y contenidos a través de WhatsApp. Así, mientras los alumnos de primero de ESO invierten los fines de semana una hora en dichos menesteres, los de cuarto de ESO les dedican más de media hora (97 minutos).

Por otra parte, en lo referente a la creación, a medida que pasan los años, los jóvenes acumulan más conocimiento para producir contenidos audiovisuales. Si en primero de ESO casi una tercera parte de ellos (30,8%) no tiene conocimiento suficiente para crear contenidos audiovisuales, en cuarto de ESO esa cifra baja casi a la mitad (18,1%).

La edad tiene también cierta repercusión en el consumo de contenidos audiovisuales en euskera, puesto que el alumnado de los últimos cursos de la ESO consume menos. Mientras el 20,8% del alumnado de primero consume entre un 25% y un 50% contenidos audiovisuales en euskera, solo el 16,7% del alumnado de tercero lo hace en esa franja.

3.5. Más que creadores, consumidores

La generación Z es, por definición, *prosumidora*. No solo consume contenidos audiovisuales, sino que también los produce. Los adolescentes guipuzcoanos son de la misma naturaleza. Según los datos que se desprenden de la investigación, el 71,7% de los jóvenes guipuzcoanos tiene aptitud para crear contenidos. El 31,5% del alumnado, además, es capaz de utilizar una cámara, editar un vídeo en el ordenador y contar una historia a través de imágenes. En suma, es competente para crear contenidos audiovisuales de cierta complejidad. No obstante, a pesar de que la mayoría de los adolescentes guipuzcoanos tiene conocimientos suficientes –sencillos o más especializados– para

crear y compartir contenidos, solamente unos pocos son creadores. De hecho, más de la mitad del alumnado (57,2%) nunca ha subido un vídeo a Internet.

Esta tendencia se repite también con los *youtubers*. Pese a que el 61,4% de los jóvenes guipuzcoanos admite ser seguidor de algún *youtuber*, solo el 7% de los encuestados reconoce ejercer o haber ejercido alguna vez como *youtuber*. Ocurre algo similar con los videotutoriales. El 62,4% del alumnado consume videotutoriales, pero únicamente el 12,3% ha creado alguno. Teniendo en cuenta todos estos datos, parece que entre los adolescentes guipuzcoanos no existe demasiado interés por la creación. Es, por cierto, la actividad de ocio a la que le dedican menos tiempo. Sin duda, los adolescentes guipuzcoanos son más consumidores que creadores.

Si la creación de contenidos audiovisuales resulta escasa en general, la situación se agrava aún más en el caso de que estos sean en euskera. Muestra de ello es que, entre los adolescentes guipuzcoanos que crean contenidos, el 57% no produce ninguno en euskera. En consecuencia, la mayor parte de los contenidos audiovisuales creados son íntegramente en castellano. La inmensa mayoría de los adolescentes guipuzcoanos que ejercen de *youtubers* lo hacen también en castellano (78,2%). Solo un 4,5% de ellos utiliza exclusivamente el euskera. Con los videotutoriales sucede algo similar. Mientras que el 60,7% de los adolescentes crea videotutoriales en castellano, solamente el 10,4% los produce en euskera. Según la información que aportan los *focus group* realizados con los propios alumnos, uno de los motivos principales del exíguo espacio que ocupa el euskera en las creaciones audiovisuales se debe a que los jóvenes crean sus contenidos teniendo en cuenta los amplios públicos potenciales que les brindan las lenguas hegemónicas.

3.5. Bajo consumo de los medios audiovisuales tradicionales en euskera

Los adolescentes guipuzcoanos, en gran medida, realizan un consumo más bien discreto de los medios audiovisuales tradicionales en euskera. Si se tiene en cuenta que los jóvenes encuestados estudian en los modelos B y D, resulta especialmente significativo que uno de cada tres (37,4%) no vea ETB1, la cadena pública de referencia en euskera. No obstante, los resultados de Hamaika Telebista son aún más desalentadores,

puesto que el 96,3% del alumnado afirma que no consume sus programas.

Las televisiones locales que emiten en euskera tienen una aceptación similar, más baja aún si cabe. Goiena Telebista es, entre estas últimas, la que muestra mejores índices de audiencia. Pese a todo, dos de cada tres adolescentes (67,8%) no la ven. Cabe reseñar, sin embargo, que tiene en su parrilla programas dirigidos a adolescentes de relativo éxito. Un claro exponente de ello es *Kantari*, un programa de karaoke con canciones en euskera que aglutina al 15,9% del alumnado adolescente de la comarca. Las audiencias de las televisiones locales como Goierri Telebista, 28. Kanala y Erlo son todavía más pequeñas.

Aunque ver la televisión –paulatinamente se va imponiendo la Smart TV en castellano– aún sigue siendo una de las actividades principales de los nativos digitales, la televisión en euskera ha perdido audiencia. La competencia de las empresas de entretenimiento que ofrecen contenido multimedia bajo demanda en lenguas hegemónicas y de las cadenas de televisión generalistas constituye uno de los múltiples factores que explican su caída. Incentivar la producción propia de programas de calidad en euskera destinados a los jóvenes podría ser una de las soluciones para evitar que la pérdida sea irreversible.

Conclusiones

Las actividades prioritarias de ocio de los adolescentes guipuzcoanos están relacionadas con las nuevas tecnologías. Asimismo, la estimulante oferta de contenidos audiovisuales de las lenguas hegemónicas –sobre todo, del castellano– en la Red condicionan en extremo el consumo digital en euskera de los jóvenes guipuzcoanos.

Ante esta inédita situación, existen demasiadas debilidades. La oferta de contenidos audiovisuales en euskera es muy escasa. Y, dicha oferta, en la mayoría de los casos, resulta totalmente desconocida para los más jóvenes. De hecho, no hay un canal lo suficientemente popular para publicitarla. De la parte cualitativa de esta investigación se desprende, además, que la exigua oferta de contenidos audiovisuales en euskera es poco atractiva para los adolescentes. Los jóvenes guipuzcoanos que muestran poca empatía hacia el euskera tienen una actitud negativa respecto a los contenidos audiovisuales en esa lengua; una actitud que va desde el desinterés al rechazo expreso. Los

adolescentes más empáticos no garantizan el consumo de los contenidos audiovisuales en euskera *per se*, y productos de ocio de calidad. A su vez, el *target* manifiesta más interés por el consumo que por la creación.

La fractura comarcal respecto al consumo y creación de contenidos audiovisuales en euskera, además, dificulta sobremanera una política común sobre la materia. Y, asimismo, antes de implementar cualquier plan que aborde la cuestión, conviene tener en cuenta también los diferentes patrones de género que presentan los adolescentes guipuzcoanos en su interacción con los productos audiovisuales.

En definitiva, existe una demanda formada de nativos digitales vasco-parlantes que tienen acceso a los medios para el consumo y la creación audiovisual, con alta actividad en las redes sociales, que no ven satisfechas sus inquietudes por una oferta insuficiente y relativamente desconocida. El principal reto consiste en atraerlos y fomentar en ellos tanto el consumo como la creación de los contenidos audiovisuales en euskera.

Pese a que el fin es evidente, la tarea se antoja harto complicada. No obstante, la puesta en marcha de políticas públicas eficientes y perdurables que promuevan el uso del euskera entre los adolescentes guipuzcoanos a la hora de consumir, crear y compartir contenidos audiovisuales en los nuevos medios resulta indefectible y urgente. Igualmente, estas medidas deberían complementarse con otras que fomenten el consumo de productos audiovisuales en euskera destinados a los jóvenes en los medios tradicionales.

A la luz de las conclusiones que se extraen de esta investigación, el *smartphone* debe ser la piedra angular. Es, indudablemente, la herramienta que puede mitigar los peligros detectados en el estudio de campo, así como el medio idóneo para sacar provecho de las oportunidades que ofrece este *target*. En este sentido, estimular el consumo en euskera es imprescindible. El sector audiovisual debe efectuar un especial esfuerzo para trabajar de manera colectiva y ofrecer contenidos de calidad. Y, para ello, el apoyo de las instituciones se torna esencial. Resulta primordial desarrollar nuevas estrategias con la finalidad de que tales contenidos de calidad sean de conocimiento público, accesibles y se distribuyan adecuadamente. A su vez, es necesario impulsar e incentivar la creación en euskera entre los jóvenes, dado que otro de los

principales retos futuros consiste en llevar al terreno práctico la competencia tecnológica.

Llegados a este punto, cualquier tentativa de fomentar la producción audiovisual en euskera debería tener en cuenta ciertos aspectos. En primer lugar, se han de encontrar fórmulas de estímulo creativo y de consumo que impliquen a los jóvenes de forma espontánea y voluntaria, lejos del ámbito educativo. Y, además, estas deberían estar ligadas a las actividades de ocio y entrar en sinergia con su participación habitual en las redes sociales.

Asimismo, conviene prestar la atención necesaria a la fractura comarcal en torno al consumo y la creación de contenidos audiovisuales en euskera en el territorio. Existe una brecha comarcal entre los adolescentes de Donostialdea y Oarso Behe-Bidasoa y los del resto de Gipuzkoa. No es una cuestión de fácil arreglo, y resulta patente que el contexto sociolingüístico tiene una influencia notoria. Así pues, antes de implementar las políticas públicas mencionadas con anterioridad, sería oportuno adecuarlas a las

diversas realidades sociolingüísticas que conviven en el territorio con el fin de que sean efectivas.

Las instituciones, la Diputación Foral de Gipuzkoa especialmente, han puesto ya en marcha iniciativas encaminadas a fomentar entre los adolescentes el consumo y la creación de contenidos audiovisuales en euskera. Se ha creado un laboratorio de audiovisuales en euskera, se han estrechado los vínculos con el sector audiovisual del territorio y se han articulado diversos proyectos *transmedia*. Resulta fundamental ahondar y profundizar en los pasos dados y urge tomar otras medidas como crear una plataforma digital común que aúne el conjunto de la producción audiovisual en euskera, la visibilice y facilite tanto el consumo como la creación de los jóvenes guipuzcoanos. En este nuevo contexto en el que están en riesgo tanto la pervivencia de los productos audiovisuales en euskera como la propia lengua, resulta esencial la interacción y colaboración entre las empresas del sector audiovisual en euskera y las instituciones.

Referencias

- Adriaens, F., Van-Damme, E., & Courtois, C. (2011). The spatial and social contexts of television-viewing adolescents. *Poetics*, 39 (3), 205-227. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2011.03.001>.
- Alcolea, G. (2014). Análisis del consumo adolescente, con variables de género, de series y videojuegos: Formas de acceso y actividad multitarea. VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social, Universidad de la Laguna, 1-14. Recuperado de: <https://bit.ly/2wAs3j8>
- Alonso, P., Rodríguez, Y., Lameiras, M., & Carrera, M.V. (2015). Hábitos de uso en las redes sociales de los y las adolescentes: Análisis de género. *Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación*, 13, 54-57. <https://doi.org/10.17979/reipe.2015.0.13.317>
- Álvarez, C., González-de-Garay, B., & Frutos, F.J. (2015). Representación de género. Las películas españolas contemporáneas de adolescentes (2009-2014). *Revista Latina de Comunicación Social*, 70, 934-960. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2015-1079>
- Anderson, C.A., & Bushman, B.J. (2001). Effects of violent video games on aggressive behavior, aggressive cognition, aggressive affect, physiological arousal, and prosocial behavior: A meta-analytic review of the scientific literature. *Psychological Science*, 12 (5), 353-359. <https://doi.org/10.1111/1467-9280.00366>
- Aranda, D., Sánchez, J., Taberner, C., & Tubella, I. (2010). Los jóvenes del siglo XXI: Prácticas comunicativas y consumo cultural. II Congreso Internacional AE-IC Comunicación y desarrollo en la era digital, Universidad de Málaga (1-20). <https://bit.ly/2rzUHMk>
- Boyd, D. (2014). *It's complicated: The social lives of networked teens*. New Haven (Connecticut): Yale University Press.
- Buckingham, D., & Martínez, J.B. (2013). Interactive youth: New citizenship between social networks and school settings. [Jóvenes interactivos: Nueva ciudadanía entre redes sociales y escenarios escolares]. [Comunicar, 20 (40), 10-14. <https://doi.org/10.3916/C40-2013-02-00>
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza.
- Catalina, B., López-de-Ayala, M.C., & García, A. (2014): Los riesgos de los adolescentes en Internet: los menores como actores y víctimas de los peligros de Internet. *Revista Latina de Comunicación Social*, 69, 462-485. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2014-1020>

- Colás, P., González, T., & De-Pablos, J. (2013). Juventud y redes sociales: Motivaciones y usos preferentes. *Comunicar*, 20 (40), 15–23. <https://doi.org/10.3916/C40-2013-02-01>
- Chau, C. (2010). YouTube as a participatory culture. *New Directions for Youth Development*, 128, 65-74. <https://doi.org/10.1002/yd.376>
- Ciampa, K. (2014). Learning in a mobile age: An investigation of student motivation. *Journal of Computer Assisted Learning*, XXX (1), 82-96. <https://doi.org/10.1111/jcal.12036>
- Crystal, D. (2005). *La revolución del lenguaje*. Madrid: Alianza.
- Díez, E. (2009). Sexismo y violencia: La socialización a través de los videojuegos. *Feminismo/s*, 14, 35-52. <https://bit.ly/2Iu4yx1>
- Durán, M. & Martínez-Pecino, R. (2015). Ciberacoso mediante teléfono móvil e Internet en las relaciones de noviazgo entre jóvenes. *Comunicar* 22 (44), 159-167. <https://doi.org/10.3916/C44-2015-17Principio del formularioFinal del formulario>
- Espinar, E., & González, M.J. (2009). Jóvenes en las redes sociales virtuales: Un análisis exploratorio de las diferencias de géneros. *Feminismo/s*, 14, 87-106. Recuperado de: <https://bit.ly/2KTBmxJ>
- Estébanez, I., & Vázquez, N. (2013). La desigualdad de género y el sexismo en las redes sociales. *Vitoria-Gasteiz: ONA*. Recuperado de: <https://bit.ly/2rCjCOD>
- Erickson, J. (1998). Cyberspeak: the death of diversity. *Asiaweek*, 15.
- Eynon, R., & Malmberg, L. (2011). A typology of young people's Internet use: Implications for education. *Computers & Education*, 56 (3), 585-595. <https://doi.org/10.1016/j.compedu.2010.09.020>
- Fedele, M., & García-Muñoz, N. (2010). El consumo adolescente de la ficción seriada. *Vivat Academia*, 111, pp. 47-64. <https://doi.org/10.15178/va.2010.111.47-64>
- Fernández-Cruz F.J., & Fernández-Díaz, M.J. (2016). Los docentes de la Generación Z y sus competencias digitales. *Comunicar* 24 (46), 97-105. <https://doi.org/10.3916/C46-2016-10>
- Fernández-Planells, A., & Figueras, M. (2012). Internet en las tareas escolares, ¿obstáculo u oportunidad? El impacto de la Red en los hábitos de estudio de alumnos de Secundaria de Barcelona y Lima. *Sphera Pública*, (12), 161-182. Recuperado de: <https://bit.ly/2ELbkIy>
- (2014). De la guerra de pantallas a la sinergia entre pantallas: El multitasking en jóvenes. In A. Huertas, & M. Figueras (Eds.), *Audiencias juveniles y cultura digital* (pp.87-107). Bellaterra (Barcelona): Institut de la Comunicació. Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de: <https://bit.ly/2Kfa7N2>
- Gabelas, J.A. & Lazo, C.M. (2008). Modos de intervención de los padres en el conflicto que supone el consumo de pantallas. *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, 238-252. <https://doi.org/10.4185/RLCS-63-2008-763-238-25>
- Gabino, M.A. (2004). Children and young people as virtual and interactive users and receivers. [Niños y jóvenes como usuarios-receptores virtuales e interactivos]. *Comunicar*, 22, 120-125. Recuperado de: <https://bit.ly/2KcOXyT>
- García, A., Catalina, B., & López-de-Ayala, M.C. (2016). Adolescents and YouTube: Creation, participation and consumption. *Prisma Social*, 1, 60-89. <https://bit.ly/2I8BLhV>
- García-Muñoz, N., & Fedele, M. (2011). The Teen Series and the Young Target. *Gender Stereotypes In Television Fiction Targeted to Teenagers*. *Observatorio (OBS*)*, 5(1), 215-226. <https://doi.org/10.15847/obsOBS512011389>
- Gaspar Herrero, S. & Cuesta Díaz, V. (2015). Adicción al smartphone. Análisis motivacional de uso entre nativos digitales. *Opción* 31 (4), 517-531.
- Gewerc, A., Fraga, F., & Rodes, V. (2017). Niños y adolescentes frente a la competencia digital. Entre el teléfono móvil, youtubers y videojuegos. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 89, 171-186. Recuperado de: <https://bit.ly/2rBmpZf>
- Howe, N., & Strauss, W. (2000). *Millennials Rising. The next great generation*. New York: Vintage Books.
- Gobierno Vasco & Soziolinguistika Klusterra. (2017). Proyecto Arrue: uso del euskera por el alumnado en el entorno escolar de la C.A.P.V. 2011-2015. Recuperado de: <https://bit.ly/2J4bylg>
- Iurrebaso, I. (2012). Euskararen erabilera zertan den. Premiazko diagnostiko bat datuen argitan [The use of Basque language. An urgent diagnosis in the light of the data]. *BAT Soziolinguistika* 84 (3), 103-120. Recuperado de: <https://bit.ly/2HeyMPP>
- Kornai, A. (2013). Digital Language Death. *PloS ONE* 8 (10), 1-11. Recuperado de: <https://bit.ly/2I2lpYR>

- Korres, O., & Elexpuru, I. (2017): Análisis de los valores percibidos por los adolescentes en el medio televisivo. Valores percibidos por adolescentes en la TV. *Infancia y Aprendizaje: Journal for the Study of Education and Development*, 40 (4), 782-811. <https://doi.org/10.1080/02103702.2017.1370821>
- Livingstone, S. (2008). Taking risky opportunities in youthful content creation: Teenagers' use of social networking sites for intimacy, privacy and self-expression. *New Media & Society*, 10 (3), 393-411. <https://doi.org/10.1177/1461444808089415>
- Livingstone, S., Haddon, L., Görzig, A., & Ólafsson, K. (2011). Risks and safety on the Internet: The perspective of European children: Full findings and policy implications from the EU Kids Online survey of 9-16 year olds and their parents in 25 countries. LSE, London: EU Kids Online. Recuperado de: <https://bit.ly/1jOA4AL>
- Livingstone, S., & Helsper, E. (2010): Balancing Opportunities and Risks in Teenagers. Use of the Internet: the Role of Online Skills and Internet self-efficacy. *New Media & Society*, 12 (2), 309-329. <https://doi.org/10.1177/1461444809342697>
- García, A., López-de-Ayala, M., & Catalina, B. (2013). Hábitos de uso en internet y en las redes sociales de los adolescentes españoles. *Comunicar* 21 (41), 195-204. <https://doi.org/10.3916/C41-2013-19>
- Marcelino, G.V. (2015). Migración de los jóvenes españoles en redes sociales, de Tuenti a Facebook y de Facebook a Instagram. La segunda migración. *Icono* 14, volumen 13 (2), 48-72. Doi: <https://doi.org/10.7195/ri14.v13i2.821>.
- McRoberts, S., Bonsignore, E., Peyton, T., & Yarosh, S. (2016). Do It for the viewers!: Audience engagement behaviors of young YouTubers. In *Proceedings of the The 15th IDC International Conference on Interaction Design and Children*, 334-343. <https://doi.org/10.1145/2930674.2930676>
- Marín, I., Yaguana, H.A., & Barrazueta, P. (2013): Estudio sobre el uso y hábitos de consumo de medios de comunicación de la adolescencia en Loja (Ecuador). V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social, Universidad de la Laguna, 1-13. Recuperado de: <https://bit.ly/2twShiv>
- Masanet, M.J. (2016). Pervivencia de los estereotipos de género en los hábitos de consumo mediático de los adolescentes: Drama para las chicas y humor para los chicos. *Cuadernos.info*, 39, 39-53. <https://doi.org/10.7764/cdi.39.1027>
- Mascheroni, G., & Ólafsson, K. (2016). The mobile Internet: Access, use, opportunities and divides among European children. *New Media & Society*, 18 (8), 1657-1679. <https://doi.org/10.1177/1461444814567986>
- Medrano, C., & Cortés, A. (2008): ¿Persisten los estereotipos sociales en la dieta televisiva de los adolescentes? *Comunicar*, 16 (31), 381-386. <https://doi.org/10.3916/c31-2008-03-022>
- Medrano, C., Aierbe, A., & Orejudo, S. (2009). El perfil de consumo televisivo en adolescentes: Diferencias en función del sexo y estereotipos sociales. *Infancia y Aprendizaje*, 32 (3), 293-306. <https://doi.org/10.1174/021037009788964150>
- Méndiz, A., De-Aguilera, M., & Borges, E. (2011). Young people's attitudes towards and evaluations of mobile. [Actitudes y valoraciones de los jóvenes ante la TV móvil]. *Comunicar*, 36, 77-85. <https://doi.org/10.3916/C36-2011-02-08>
- Montes, M., García, A., & Menor, J. (2018). Teen videos on YouTube: Features and digital vulnerabilities. [Los vídeos de los adolescentes en YouTube: Características y vulnerabilidades digitales]. *Comunicar*, 26 (LIV), 61-69. <https://doi.org/10.3916/C54-2018-06>
- Mujika, M. (2012). Euskararen ezagutza eta erabilera, motibazio eta borondate kontua [The knowledge and use of Basque language, a matter of motivation and willingness]. *BAT Soziolinguistika* 84 (3), 175-182. Recuperado de: <https://bit.ly/2J6itdN>
- Núñez, P., García, M.L., & Hermida, L.A. (2012): Tendencias de las relaciones sociales e interpersonales de los nativos digitales y jóvenes en la web 2.0. *Revista Latina de Comunicación Social*, 67, 179-204. <https://doi.org/10.4185/RLCS-067-952-179-206>
- Observatorio Vasco de la Juventud (2016). La juventud vasca en las redes sociales. Vitoria: Gobierno Vasco, Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura. Recuperado de: <https://bit.ly/217G1hY>
- Pibernat, M. (2017). ¿Nuevas socializaciones, viejas cuestiones? Adolescencia y género en la era audiovisual. *Investigaciones feministas: papeles de estudios de mujeres, feministas y de género*, 8 (2), 529-544. <https://doi.org/10.5209/INFE.54976>
- Rodríguez-Martínez, A., Medrano, C., Aierbe, A., & Martínez-de-Morentin, J.I. (2013): Television Viewing Habits and the Values Perceived by Adolescents: A Cross-cultural Study. *Revista de Educación*, 361, 513-538.

- Sádaba, C., & Vidales, M.J. (2015). El impacto de la comunicación mediada por la tecnología en el capital social: adolescentes y teléfonos móviles. *Virtualis*, 11(1), 75-92. Recuperado de: <https://bit.ly/2KRsoKu>
- Salmerón, L., Cerdán, R., & Naumann, J. (2015). ¿Cómo navegan los adolescentes en Wikipedia para contestar preguntas? *Infancia y Aprendizaje*, 38 (2), 435-471. <https://doi.org/10.1080/02103702.2015.1016750>
- Solano, I. M., González, V., & López, P. (2013). Adolescentes y comunicación: las TIC como recurso para la interacción social en educación secundaria. *Pixel-Bit*, 42, 23-35. Recuperado de: <https://bit.ly/2KVdeLa>
- Soziolinguistika Klusterra. (2017). Hizkuntzen erabileraren kale-neurketa. Euskal Herria, 2016. Recuperado de: <https://bit.ly/2lyP6Cx>
- Teso, G., & Piñuel, J.L. (2015): Multitarea, Multipantalla y Práctica social del consumo de Medios entre los jóvenes de 16 a 29 años en España". En Arrojo, M.J., & Piñuel, J.L. (Coords.) *Contenidos digitales y multipantalla*, (pp. 93-108). Tenerife: Sociedad Latina de Comunicación. Recuperado de: <https://bit.ly/2yHzHtd>
- Toffler, A (1981). *La tercera ola*. Barcelona, Plaza & Janes.
- Tramullas, J. (2016). Competencias informacionales básicas y uso de Wikipedia en entornos educativos. *Gestión de la Innovación en Educación Superior*, 1(1), 79-95. Recuperado de: <https://bit.ly/2jQabru>
- Valverde, D., & González, J. (2016). Búsqueda y selección de información en recursos digitales: Percepciones de alumnos de Física y Química de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato sobre Wikipedia. *Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las Ciencias*, 13 (1), 67-83. Recuperado de: <https://bit.ly/2rCW4tJ>
- Viñals, A. (2016): El ocio conectado, móvil, transmedia y multisoporte de los jóvenes en la era digital. *Journal of Communication*, 13, 99-113. <https://doi.org/10.14201/fjc20161399113>

BIZILAGUN SAREA: LA SISTEMATIZACIÓN DE REDES EN EL PROGRAMA ETORKIZUNA ERAIKIZ

BIZILAGUN SAREA: THE SYSTEMATIC ORGANISATION OF NETWORKS IN THE ETORKIZUNA ERAIKIZ PROGRAMME

Felix Arrieta*, Bakarne Etxeberria, Ainhoa Izaguirre, Mabel Segú y Martin Zuñiga

Departamento de Trabajo Social y Sociología, Universidad de Deusto, Donostia-San Sebastián

*autor de contacto: felix.arrieta@deusto.es

Resumen: Históricamente, el modelo de servicios sociales de Gipuzkoa se ha caracterizado por un fuerte y estrecho vínculo entre el sector público y el Tercer Sector. Sin embargo, factores tales como el envejecimiento de la población, la crisis económica y la presión a la que el Estado de Bienestar se ve sometido hacen necesaria la reconfiguración del sistema de bienestar. En este sentido, diferentes iniciativas que defienden la importancia del papel de la comunidad en el proceso de desarrollo de políticas sociales han ido adquiriendo mayor protagonismo. Este estudio presenta cinco iniciativas que actualmente se están llevando a cabo en Gipuzkoa con el objetivo de promover nuevas formas de solidaridad vecinal en diferentes ámbitos como pueden ser las personas mayores y las personas en riesgo de exclusión social. Así, el objetivo principal del estudio es precisamente medir el impacto de estas iniciativas en la sociedad gipuzkoana e identificar los factores clave que conducen a su eficacia.

Palabras clave: comunidad, iniciativas sin ánimo de lucro, solidaridad vecinal, Estado de Bienestar, política social.

Abstract: Gipuzkoa's model of Social Services has historically been defined by a strong and close bond between the public sector and the Third Sector. However, the aging of the population, the economic crisis and the pressure to which the Welfare State is being subjected are making inevitable a re-configuration of the welfare system. In this sense, special focus has been paid to different non-profit initiatives that defend the important role of community on the process of social policies development. This study presents five different initiatives that are being carried out in Gipuzkoa in order to promote new forms of neighbourhood solidarity and community volunteering on different spheres such as the elderly and people at risk of exclusion. In this sense, the main aim of the study is to measure their impact on society and to identify key factors that lead to their effectiveness.

Key words: community, non-profit initiatives, solidarity networks, welfare system, social politics.

1. Etorkizuna Eraikiz como elemento de innovación en políticas públicas.

Etorkizuna Eraikiz es el marco estratégico de políticas públicas puesto en marcha por la Diputación Foral de Gipuzkoa en la legislatura 2015-2019. Este programa, descansa sobre los ejes de la colaboración público - privada y de la experimentación e innovación como elementos tractores del territorio previendo así, desarrollar un proceso por y para la sociedad organizada. Desde esta realidad, la Diputación Foral de Gipuzkoa

invitó a entidades, empresas y universidades del territorio a colaborar en los retos estratégicos presentes en el mismo, dibujados de forma compartida.

En este contexto y desde esta filosofía nacen los proyectos que se encuadran bajo el paraguas de 'Bizilagun Sareak' en los que las experiencias piloto llevadas a cabo por entidades públicas y privadas del territorio son acompañadas para su sistematización por la universidad con la idea de extraer los mejores aprendizajes. Más concretamente, esta sistematización permite evaluar de forma rigurosa tanto los factores relacionados con la implementación de los



programas (factores de éxito, obstáculos, buenas prácticas...) como el impacto de este tipo de actividades en las condiciones de vida de las personas que se benefician de los mismos. De esta forma, las conclusiones de la sistematización permitirán decir si las experiencias llevadas a cabo se pueden extender como forma de implementar políticas a futuro.

El artículo que presentamos a continuación recoge los primeros elementos comunes extraídos de esa sistematización y los lee en forma de innovaciones y aportaciones realizadas al ámbito de la gestión de las políticas públicas.

2. El reverdecimiento de la comunidad en las políticas públicas

Los cambios que se están produciendo en las estructuras sociales y económicas de las sociedades Europeas suponen un gran reto para los Estados de Bienestar occidentales, que, cada vez más, se están orientando hacia la búsqueda de nuevas fórmulas de articular los esquemas de bienestar. Esta dificultad reside entre otros, en dos factores fundamentales. Por un lado, la dimensión que están adquiriendo esta serie de cambios, como son el envejecimiento de la población, los cambios en las estructuras familiares y en el mercado de trabajo, los movimientos migratorios y desplazamientos forzados, etc. Y por otro, las reestructuraciones que los Estados de Bienestar han sufrido, caracterizadas por la mercantilización de derechos sociales, y que han ido minando la capacidad de los Estados de Bienestar. Tal es así, que en la actualidad se ha llegado a plantear que el Estado de Bienestar vive una “Edad de Bronce” (2007-?), precedida por la “Edad de Plata” (1976-2007) y la de “Oro” (1945-75) en referencia a su progresivo desmantelamiento (Moreno, 2012). La actual tendencia hacia la financiarización de la economía a escala mundial también está impactando negativamente en la capacidad de los Estados de Bienestar para proteger y ofrecer alternativas de vida dignas (Fantova, 2014), así como las políticas de austeridad presupuestaria.

En definitiva, a medida que la complejidad de los retos ha aumentado en términos cuantitativos y cualitativos, la capacidad de los Estados de Bienestar para dar una respuesta efectiva se ha ido reduciendo, hasta el punto de que cada vez más, se habla de la necesidad del aumento de las “colaboraciones de bienestar” (Salamon y Toepler, 2015), para la articulación de

sistemas efectivos de bienestar. La crisis parece haber generado una nueva estructura de oportunidad política para la actuación de la sociedad civil organizada (Zubero, 2015:32), y están surgiendo con fuerza los paradigmas de la innovación social (Ghys, 2017), los bienes comunes (Mattei, 2013; Hess y Ostrom, 2016), o el capital social (Putnam, 2000), planteando posibles alternativas desde esferas no siempre institucionales.

Estas colaboraciones de bienestar hacen referencia al reparto de funciones entre diferentes esferas que participan en la provisión de bienestar y cuidado. Acerca de estas esferas, que conforman el denominado como “welfare mix” o agregado de bienestar, existen diferentes aproximaciones y, por tanto, diferentes esquemas. El más conocido quizás sea el propuesto por Esping-Andersen (1993) y denominado “welfare triangle” que está conformado por la familia, el Estado y el mercado. Actualmente, se añade una cuarta esfera, que alude al sector de la iniciativa social o incluso a la comunidad, pero que difiere de un planteamiento a otro. Lo que la actual situación de dificultad pone en relieve es la necesidad de reorganizar y actualizar la función que cumple cada una de las esferas en la provisión de bienestar, incrementando el valor de las menos desarrolladas, sin que supongan una merma en el peso del sector público. Una de las estrategias para la mejora de los sistemas de bienestar reside precisamente en la búsqueda de espacios de acción y colaboración para la esfera de la iniciativa social, la comunidad o el Tercer Sector, e incluso, en determinadas ocasiones, del mercado. A este respecto, no se puede obviar que se puede caracterizar el “welfare mix” como un terreno disputado (Johansson et al. 2015), en el que dependiendo del marco ideológico del que se parta, cada esfera estará llamada a adquirir un determinado papel, que derivará en diferentes modelos de bienestar.

Lo que parece constatable en esta reorganización de los agregados de bienestar a nivel Europeo es un proceso de “nonprofitization” de los Estados de Bienestar, en la medida en que los gobiernos buscan cada vez más la colaboración del Tercer Sector en la provisión de Servicios (Salamon, 2015). Este creciente papel del Tercer Sector en la provisión de bienestar parece ir de la mano de un proceso de “mercantilización” del propio sector (McKay et al. 2015). Pero además de hacia el Tercer Sector, crece también el interés sobre las relaciones y redes comunitarias, que

plantean quizás una alternativa más compleja desde el punto de vista de la gobernanza.

Ejemplos del creciente interés acerca de la reestructuración del “welfare mix” con un papel más importante de la sociedad civil y las comunidades son proyectos como los que el SIIS¹ (2017) ha presentado, o estrategias estatales de activación comunitaria que han tenido cierto recorrido en Europa como pueden ser la “Big Society” británica, la “Sociedad Participativa” en Holanda, o el “Secondo Welfare” en Italia. En el plano teórico y discursivo, fueron planteadas como propuestas de descentralización que reivindicaban devolución de poder, funciones o recursos desde el control centralizado hacia instituciones locales o las mismas comunidades (Evans, Marsh, y Stoker, 2013). No obstante, estas estrategias no han estado exentas de polémica y debate, ya que han sido vistas en muchos casos como formas políticamente correctas de introducir recortes y privatizaciones (Fantova, 2014) sin haber logrado un empoderamiento comunitario efectivo.

La comunidad como eje para la innovación

El de comunidad es un concepto difuso utilizado para definir infinidad de realidades que difieren considerablemente en la realidad que designan. Tanto es así, que los usos que se hacen del término pueden llegar a ser incluso contradictorios (Keller, 2003). Sin entrar en el profundo debate sobre su conceptualización, que resulta ineludiblemente problemático (Subirats y Rendueles, 2016), cabe aclarar que en este trabajo se hace un uso territorializado del concepto. Es decir, se propone un uso “intuitivo” (Rebollo y Morales, 2013) del término que nos remite a una concepción territorial que puede ser asimilable a barrio. Salvando por tanto todas las distancias y siendo conscientes de la simplificación que supone, nos referimos a comunidad como al conjunto de relaciones que se dan en un entorno delimitado que puede ser el barrio o el pueblo en su caso. No es por tanto un barrio una comunidad, sino las relaciones que dentro del barrio se dan, que pueden estar más o menos estructuradas. La comunidad será, por tanto, un sistema de relaciones sociales

(Kisnerman, 1990) que se da en un entorno concreto. Cabe aclarar, como indica Fantova (2014) que estas relaciones deben estar motivadas por la lógica de la reciprocidad y no por lógicas del mercado o del derecho.

Desde la perspectiva de este trabajo, la comunidad, es decir, estos sistemas de relaciones localizadas basadas en la lógica del reconocimiento y la reciprocidad, son ejemplos inmejorables de procesos de innovación social. Si seguimos la definición que da Moulaert (2009) sobre la innovación social: “*la satisfacción de necesidades humanas alienadas mediante la transformación de las relaciones sociales*” (2009: 12), encontramos la justificación para esta categórica afirmación.

En esta misma línea, Edwards-Schachter y Tams (2013), afirman que la comunidad es tanto un medio para la innovación social como el fin en sí mismo de la innovación. En otras palabras, la comunidad es tanto el resultado de esos procesos como un ingrediente para lograrlos. Taylor (2017) señala varios ejemplos en los que la comunidad es la herramienta para la innovación y al igual que hace este último autor, consideramos que los proyectos que se presentan en este trabajo son también ejemplos de innovación social.

Y se considera así porque la (re)construcción de comunidad puede tener como resultado una red que cubra determinadas necesidades de las personas que participan, como un grupo de consumo, dinámicas para el cuidado de personas mayores, etc. Pero también, independientemente del resultado, porque el proceso en sí mismo de construir comunidad fortalece relaciones, genera nuevas alianzas, y en definitiva, aumenta el capital social a nivel individual entre las personas que participan, y a nivel colectivo, como conjunto de barrio.

Quizás esta concepción de la innovación social no sea la más extendida ya que en la actualidad es notorio que la ola de la innovación social tiene un carácter eminentemente empresarial, y “*no es infrecuente que las propuestas de la innovación social tengan un carácter mercantilizador o remercantizador de la política social*” (Fantova, 2014:108). Como señala Mestrum (2016), la innovación social puede ser parte de un proyecto progresista y emancipador, pero la frontera con el pensamiento neoliberal es delgada.

¹ El SIIS (centro de estudios y documentación) llevó a cabo un estudio en el que recogió alrededor de 53 experiencias de activación comunitaria y solidaridad vecinal que se han desarrollado en España y Europa.

3. Proyectos Piloto “Bizilagun Sareak”

La filosofía de experiencias piloto expuesta previamente, junto con la necesidad de abordar los fenómenos sociales en la nueva época del ‘reverdecimiento comunitario’, trajo consigo la selección de cinco proyectos experimentales que en la convocatoria de 2017 de Etorkizuna Eraikiz fueron seleccionados bajo el paraguas de ‘Bizilagun Sareak’ para su puesta en marcha y experimentación durante los próximos dos años.

Lkaleak

El proyecto *Lkaleak* parte de la base de que los protagonistas son las personas mayores del barrio junto con otra serie de agentes que puedan tener una función importante en su cuidado y decidan adherirse a la iniciativa (por ejemplo: representantes de asociaciones vecinales, comercios o instituciones públicas). De esta manera, serán los encargados de reflexionar sobre la pertinencia y la posibilidad de (re)construir relaciones y redes de apoyo entre las personas que desarrollan su vida en el barrio y el colectivo de personas mayores en situación de fragilidad para así, ofrecerles atención y apoyo.

Liderado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y bajo el apoyo de APTES (Asociación para la Promoción de la Tecnología Social) y Emanhar, encargada de la ejecución del trabajo de campo, actualmente se desarrolla a una escala micro en el barrio de Egia (Donostia) aunque nace con la pretensión de servir de base para el desarrollo de dinámicas de similares características en la ciudad y el territorio.

Proyecto Plasma

El proyecto *Plasma* tiene el objetivo de desarrollar una cultura y una sociedad más solidaria en Oarsoaldea. Para ello, pretende dar visibilidad a las iniciativas de auzolan presentes en el territorio y fomentar estas costumbres, proponiendo iniciativas novedosas a partir de las mismas. Así, todas las personas que forman la iniciativa de auzolan se benefician: tanto el actor que la promueve, como los que la conocen a través de la iniciativa, provocando así interacciones a través de todas las personas que se mueven a su alrededor. Puede decirse, por tanto, que Plasma es un espacio físico, pero también virtual, donde sucede la relación entre los promotores y las

personas interesadas que pueden llegar a participar en el mismo.

Desde la coordinación del proyecto se ha puesto en marcha un mapeo de iniciativas comunitarias de auzolan de la comarca, y calendarizado su exposición en distintos lugares. Mediante el conocimiento de estos proyectos de auzolan se promueve la transformación de abajo arriba, así como la interacción entre las personas y la activación del tejido comunitario, básicos en cualquier estructura social.

Autoayuda comunitaria, red vecinal y nuevas fórmulas de voluntariado

Este proyecto tiene el reto de abrir nuevos caminos para abordar el cuidado de las personas mayores en situación de fragilidad. Su objetivo principal es generar propuestas de autoapoyo comunitario, red vecinal y nuevas fórmulas de voluntariado para el apoyo y el cuidado de las personas mayores en situación de fragilidad en la mancomunidad rural de SAI AZ (Bidani-goiatz, Errezil, Beizama y Albistur) y así, mejorar su calidad de vida abriendo vías para que se dé una mayor participación de estas en el pueblo.

Se plantea un proceso de carácter comunitario y responsabilidad compartida, donde se pretende de manera colectiva trabajar con las personas mayores, las asociaciones y agentes de la mancomunidad, para poder pensar y generar nuevas propuestas, que respondan a las necesidades de las personas mayores en situación de fragilidad en el ámbito rural.

Liderado por la Mancomunidad de Servicios Sociales de Saiaz, cuenta con el asesoramiento técnico de la asociación cooperativa Farapi. Si bien en la actualidad se está aplicando en la mancomunidad de Saiaz (Gipuzkoa) tanto el proyecto como los resultados de este proceso de trabajo son replicables en otras comarcas rurales de Gipuzkoa.

Elkar Ekinez

El proyecto *Elkar Ekinez* tiene como objetivo generar experiencias piloto solidarias de encuentro y de generación de vínculos entre diferentes agentes fomentando así, la construcción de nuevas formas de implicación comunitaria desde una perspectiva basada en la deconstrucción de estereotipos, y la construcción de comunidades

inclusivas teniendo siempre en cuenta la perspectiva de género.

La consecución del objetivo mencionado previamente será posible gracias a una metodología basada en la “Educación Popular”. Esta línea de investigación entiende la educación como un proceso que busca formar a las personas en la comprensión de su realidad y de las situaciones y causas estructurales de desigualdad y exclusión ocasionadas por el modelo social actual.

Se propone, por tanto, la realización de tres laboratorios diferentes planteados como espacios generadores de encuentros improbables en donde se den soluciones a necesidades concretas. Están compuestos por dos agentes sociales junto a personas en situación de riesgo y/o exclusión que participen en recursos de carácter colectivo vinculados al sistema vasco de servicios sociales. De tal manera, se plantean los siguientes escenarios:

1. Laboratorio en los barrios del Antiguo y Aiete donde participarán personas usuarias del centro de día de Munto.
2. Laboratorio en Renteria, con personas usuarias del taller ocupacional municipal de Joskintza.
3. Laboratorio en Bergara, con personas en situación de riesgo y/o exclusión atendidas en los servicios sociales de base.

Adinkide/Amigos de los mayores

El proyecto *Adinkide* surge en Gipuzkoa en 2017 teniendo su desarrollo como Asociación en diferentes Comunidades Autónomas de España con el nombre de “Amigos de los mayores” y cuyo origen se remonta a Francia en 1946.

El objetivo es procurar apoyo afectivo en el acompañamiento a las personas mayores, preferentemente a aquellas que están en situación de aislamiento y/o tengan dificultades psíquicas o físicas a partir de la generación de redes comunitarias en el tiempo de ocio y respiro.

El proyecto tiene una doble perspectiva de empoderamiento de las redes comunitarias:

1. Por una parte, el proyecto pretende empoderar a las personas mayores que se

encuentran solas, desde dos programas atendiendo a criterios de la regularidad en las visitas de los voluntarios.

- Si el acompañamiento requiere regularidad, acompañamiento a domicilio: personas solas en sus domicilios o en residencias que necesitan y por otra establecer redes de voluntarios que puedan ofrecer acompañamiento regularmente.
 - Si el acompañamiento es más esporádico y menos regular, Grandes Vecinos, dirigido a personas mayores a modo de prevención para poder mantener, reforzar o crear nuevas redes de apoyo con otras personas mayores que están en las mismas circunstancias en el mismo barrio.
2. Por otra parte, el proyecto pretende empoderar a la red de voluntarios, dándoles oportunidad de generar redes con otras personas, bien sean las personas mayores como otros voluntarios de la organización.

Esta buena práctica es replicable en otros Municipios y otros Países tal y como se ha comprobado.

4. Metodología para el seguimiento y sistematización de los proyectos

El proceso de seguimiento y recogida de información llevado a cabo ha seguido un enfoque cualitativo, centrado en la reflexión sobre la propia práctica. Para ello, además de una labor de acompañamiento individual y enlace entre las diferentes experiencias y el marco “Etorkizuna Eraikiz”, se han llevado a cabo dos grupos de discusión, definidos como “espacios de reflexión”.

Estos espacios han contado con la participación de los cinco proyectos participantes mediante las personas responsables de los mismos, y las personas encargadas de su seguimiento en la Universidad. La tabla 1 recoge la información principal en lo que a participación y duración respecta.

Tabla 1. Participantes y duración de los grupos de discusión

<i>Espacio de reflexión 1</i>		
	Participantes	Duración
	<ul style="list-style-type: none"> • 9 representantes de proyectos • 5 representantes Universidad • 2 representantes Diputación Foral 	2 horas
<i>Espacio de reflexión 2</i>		
	Participantes	Duración
	<ul style="list-style-type: none"> • 6 representantes de proyectos • 5 representantes Universidad 	2 horas

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de los espacios de reflexión, llevados a cabo en momentos bien diferenciados, ha tratado un tema diferente en relación al proceso de los proyectos: mientras que el primero de ellos se ha centrado en la cuestión de cómo se ha entendido e integrado a la comunidad en los proyectos; el segundo, ha hecho especial hincapié en las herramientas y procesos que han seguido para la sistematización del proceso. Ambos temas han sido definidos como centrales en la convocatoria financiadora de los proyectos.

5. Aprendizajes sobre el desarrollo de los procesos comunitarios

Los elementos que a continuación se presentan son el resultado del análisis preliminar de los datos obtenidos y representan las reflexiones sobre temas que han sido identificados como característicos y definitorios de los proyectos “Bizilagun”.

El carácter interinstitucional e interprofesional

La participación y colaboración de diferentes instituciones público- privadas a lo largo del proceso es una característica de los proyectos comunitarios y que se ha venido a confirmar en el caso de los proyectos aquí analizados. Esta naturaleza interinstitucional también implica la participación de profesionales de diferentes ámbitos y áreas de conocimiento. Si bien esto ha sido identificado como un elemento enriquecedor, plantea una serie de problemáticas a encarar. La primera de ellas reside en la dificultad de coordinar las instituciones participantes y la búsqueda de

sintonía entre ellas. Esto se debe a que la visión y el abordaje del problema que cada una de ellas plantea puede diferir y requerir, por tanto, de un trabajo previo de búsqueda de esa sintonía. A este respecto, se ha destacado el valor de construir un lenguaje común para el desarrollo del proyecto. Esto se traduce en que se deben aclarar una serie de conceptos para el correcto entendimiento entre todas las partes implicadas.

La singularidad de los procesos

Se ha reconocido que los proyectos comunitarios, de carácter local, resultan en procesos únicos. Pese a que existan ciertos paralelismos entre entornos próximos entre sí, cada contexto tiene unas necesidades y unos recursos que son ciertamente particulares. Esto implica que lo que en un entorno ha sido reconocido como un elemento favorecedor, en otro haya sido identificado como un obstáculo para el desarrollo del proyecto. En este sentido, se ha manifestado que cada experiencia es única y difícilmente extrapolable. No obstante, de cada experiencia se obtienen una serie de aprendizajes que pueden servir como ejemplo y punto de referencia para futuras acciones.

La importancia de la sistematización para posibilitar el aprendizaje y la replicabilidad

Si bien la búsqueda de elementos que posibiliten la replicabilidad de los proyectos ha sido un objetivo, casi una exigencia, de la convocatoria que ha financiado los proyectos presentados, se ha constatado la dificultad de dicha tarea. No sólo por la singularidad arriba citada, sino por la dificultad de sistematización de un proceso que ha sido

definido como “artesano”, por su carácter informal, repleto de pequeñas acciones y basado en la construcción de relaciones. Muchas de las acciones y conversaciones que se dan a lo largo del proceso, tienen un nivel de espontaneidad que se escapa de lo planificado. No obstante, si bien no en todos los casos, se han utilizado diversas herramientas para la recogida de la información, tales como la grabación de sesiones planificadas, la recogida de actas, o la utilización de cuadernos de campo.

La ambivalencia de la función de la institución pública

La naturaleza institucional de los proyectos, en este caso representada por órganos municipales, ha tenido diversos resultados. En el entorno urbano, debido a la distancia y desapego entre instituciones y ciudadanía, que haya sido el gobierno municipal quien liderara el proyecto no ha sido visto como una ventaja. Tanto por desconfianza como por reticencias motivadas por cuestiones ideológicas, la lógica “Top Down” de estos proyectos no ha cuajado en determinados segmentos. Por el contrario, en el ámbito rural, en el que las personas se conocen entre sí y no existe tal distancia frente a la institución, ha sido visto como positivo y fortalecedor.

La importancia de un espacio de referencia

Una de las conclusiones compartidas por todos los proyectos ha sido la importancia de que exista un espacio físico de referencia para el desarrollo de proyectos comunitarios. Un punto de referencia que sea estable o permanente y que posibilite el encuentro y la creación del tejido que sostiene las iniciativas comunitarias. Por otra parte, este mismo valor de los espacios ha sido reconocido, no sólo para el desarrollo de los procesos, sino para el desarrollo mismo de relaciones comunitarias. En este sentido, se ha hecho referencia a plazas, portales, bares, comercios, etc. en los que las personas socializan y son claves para el desarrollo de dinámicas comunitarias. Son en definitiva lugares, en cada contexto diferentes, en los que se posibilita que se den esas relaciones que construyen comunidad.

Creencias y valores que dificultan la implicación

Se ha manifestado que existe cierto miedo al compromiso o a la implicación en los proyectos por parte de la ciudadanía, entre otras razones, por verse envueltos en una dinámica que absorba más tiempo del que puedan dedicar. El miedo a verse “absorbido” por la participación en el proyecto lleva a menudo a adoptar posiciones tibias, y a no involucrarse. Las características de la sociedad actual plantean dificultades para la construcción de comunidad. La falta de tiempo y la pérdida de la conciencia colectiva afectan negativamente a la participación comunitaria. En este sentido, se ha propuesto acotar y clarificar en qué consiste la participación, esto es, marcar límites en la acción, de manera que se facilite la implicación.

La dificultad de asegurar la continuidad del proyecto comunitario

A menudo, estos proyectos de corte comunitario tienen como objetivo activar redes y relaciones que puedan funcionar de manera autónoma y autosuficiente. Las experiencias aquí presentadas muestran sus dudas respecto a esta posibilidad ya que si los proyectos no cuentan con recursos destinados exclusivamente a ello, la continuidad no se ve asegurada. Sin duda alguna, ésta sostenibilidad de los proyectos más allá de lo que dura la vinculación formal o contractual de las entidades con un entorno determinado es una cuestión clave sobre la que reflexionar.

6. Discusión

Tal y como se ha mencionado al inicio del presente artículo, es visible el reverdecimiento que la comunidad y las redes vecinales están tomando en el ámbito de las políticas públicas. Esta llamada a la comunidad, que en ocasiones puede ser más simbólica (Del Fresno y Segado, 2013) que efectiva, hace que los proyectos que se presentan sean testigo de la creencia y la voluntad que existe en el territorio de Gipuzkoa acerca de la potencialidad de la comunidad como recurso para dar respuesta a determinadas necesidades sociales. En este sentido, los proyectos que se analizan responden a este interés que parte tanto de la esfera política, como de la propia iniciativa social y comunitaria. Autores de referencia en el estudio de las sociedades occidentales (Bauman, 2003;

Sennet, 2000) también han dado cuenta de como, en contra de la lógica del capitalismo, está aflorando un sentimiento de comunidad o de necesidad de comunidad. Pese a este doble reverdecimiento, político y social, cabe preguntarse si verdaderamente la comunidad es una alternativa, y si lo es, hasta dónde puede llegar, o cuáles son sus límites.

A la luz de lo experimentado en los proyectos “Bizilagun Sareak”, es inevitable el debate en torno al papel de la comunidad en el siglo XXI. La enorme complejidad y diversidad que caracterizan a las sociedades en la actualidad hacen de este tipo de propuestas un camino nada fácil. No obstante, esto también ofrece una nueva ventana de posibilidad, que no es otra que la de construir comunidad en base a nuevos principios, más integradores y más humanistas. A lo largo del desarrollo de los proyectos aquí presentados, de la misma forma que se han identificado unos aprendizajes claros, se han visibilizado y experimentado también ciertas dificultades que representan verdaderos retos. Estos retos, están íntimamente ligados con la capacidad real o funcional que la comunidad puede tener en la sociedad occidental del siglo XXI. Nos referimos a la sostenibilidad de los proyectos, a la implicación efectiva de los vecinos o habitantes de un entorno concreto, y a la posibilidad de replicar o escalar proyectos de estas características.

El reto de la sostenibilidad emerge de la dificultad que supone que, una vez finalizada la vinculación formal o contractual que ha unido a las entidades con un entorno determinado para el desarrollo del proyecto, su funcionamiento autónomo sea efectivo. Las experiencias aquí presentadas muestran sus dudas respecto a esta posibilidad y se plantean las siguientes cuestiones:

¿es posible que las iniciativas subsistan sin el apoyo de instituciones públicas o entidades privadas? ¿es necesaria cierta vigilancia o seguimiento?

Cuando decimos implicación efectiva nos referimos precisamente a que adoptar el compromiso de participar en un proyecto de forma voluntaria no siempre es sencillo, y menos aún, si tal y como se ha señalado en los proyectos, se carece de tiempo e incluso valores que lo posibiliten. Se ha manifestado que existe cierto miedo al compromiso o a la implicación en los proyectos por parte de la ciudadanía, entre otras razones, por verse envueltos en una dinámica que absorba más tiempo del que puedan dedicar. Ante esta realidad, se plantea la pregunta de ¿cómo conseguir la implicación y participación de la comunidad? Y, por tanto, ¿que fórmulas de participación pueden resultar atractivas?

Finalmente, respecto a la replicabilidad, los proyectos expuestos se han caracterizado por su carácter local, muy influenciados por las particularidades y singularidades del entorno. Lo que en algunos casos ha sido determinante, en otros ha resultado ser irrelevante. Esto da muestra de la importancia de realizar un trabajo muy “artesano”, centrado en las capacidades y necesidades de cada contexto. Ante esta reflexión, se plantea la duda de si verdaderamente es posible replicar un proyecto de estas características. Sin resolver de manera completa dicho dilema, los elementos descritos previamente hacen deseable y posible que proyectos de estas características se reproduzcan de manera similar en distintos lugares de nuestro territorio.

Referencias

- Bauman, Z. (2003). *Comunidad*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Edwards-Schachter, M., y Tams, S. (2013). How Empowering is Social Innovation? Identifying Barriers to Participation in Community-driven Innovation. In: Mulgan, J., ed. 'Social Frontiers: the next edge for social innovation research' conference, 2013-11-14 - 2013-11-15. London, U. K.: Nesta.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Evans, M., Marsh, D., y Stoker, G. (2013). Understanding localism. *Policy Studies*, 34(4), 401-407.
- Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales*. Madrid: CCS.
- del Fresno, M., y López, A. (2013). *Trabajo social con comunidades en el siglo XXI*. Madrid: Universitas.
- Ghys, T. (2017). Analysing social innovation through the lens of poverty reduction: five key factors. *European Public & Social Innovation Review*, 2(2), 1-14.
- Hess, C., y Ostrom, E. (2016). Introducción: una visión general de los bienes comunes del conocimiento. En C. Hess, y E. Ostrom, *Los bienes comunes del conocimiento* (págs. 27-50). Quito: IAEN.

- Itulua-Abumere, F. (2013). The Impact of Community Care Policy on Older People in Britain. 1970s-1990s. *Open Journal of Social Science Research*, 1(4), 94-98.
- Johansson, H., Arvidson, M., y Johansson, S. (2015). Welfare mix as a contested terrain: Political positions on government-non profit relations at national and local levels in a social democratic Welfare State. *Voluntas*, 26, 1601-1619. Doi: 10.1007/s11266-015-9580-4
- Keller, S. (2003). *Community: pursuing the dream, living the reality*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Kisnerman, N. (1990). *Comunidad (Teoría y Práctica del Trabajo Social)*. Buenos Aires: Humanitas.
- Mattei, U. (2013). *Bienes comunes*. Bolonia:Trotta.
- McKay, S., Moro, D., Teasdale, S., y Clifford, D. (2015). The marketisation of charities in England and Wales. *Voluntas*, 26, 336-354. Doi: 10.1007/s11266-013-9417-y
- Mestrum, F. (2016). *Los comunes sociales. Ideas para la justicia social en el pos-neoliberalismo*. Petaling Jaya: Gerakbudaya Digital Sdn Bhd.
- Moreno, L. (2012). *La Europa asocial*. Barcelona: Ediciones Península.
- Moulaert, F. (2009). Social innovation: institutionally embedded, Territorially (re)produced. En D. MacCallum, F. Moulaert, J. Hillier, & S. Haddoc, *Social innovation and territorial development* (págs. 11-24). Surrey: Ashgate.
- Putnam, R. (2003). *El declive del capital social*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- Rebollo, O., y Morales, E. (2013). Hacia una política pública de acción comunitaria: límites y oportunidades. En R. Canal, *Ciudades y pueblos que puedan durar. Políticas locales para una nueva época* (págs. 303-316). Barcelona: Icaria.
- Salamon, L.M. (2015). Introduction: The nonprofitization of the welfare state. *Voluntas*, 26, 2147-2154. Doi: 10.1007/s11266-015-9638-3
- Salamon, L.M., y Toepler, S. (2015). Government-nonprofit cooperation: Anomaly or necessity? *Voluntas*, 26, 2155-2177. Doi: 10.1007/s11266-015-9651.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Subirats, J., y Rendueles, C. (2016). Los (bienes) comunes ¿oportunidad o espejismo?. Barcelona: Icaria
- SIIS Centro de Documentación y Estudios. (2017). *Activación comunitaria y solidaridad vecinal. Tendencias y buenas prácticas = Aktibazio komunitarioa eta auzo-elkartasuna. Joerak eta jardunbide egokiak*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Taylor, G. (2017). Social innovation and participatory action research: A way to research community? *European Public & Social Innovation Review*, 2(1), 17-33.
- Zubero, I. (2012). De los <<comunales>> a los <<commons>>: la peripecia teórica de una práctica ancestral cargada de futuro. *Documentación social*, 165, 15-48.

RADIOGRAFÍA DE LA ECONOMÍA GIPUZKOANA EN MATERIA DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL

OVERVIEW OF GIPUZKOA'S ECONOMY IN THE FIELD OF FAMILY AND WORK LIFE CONCILIATION

Mertxe Larrañaga^{1*}, Elena Martínez-Tola¹, Yolanda Jubeto¹ y Maria Luz de la Cal¹

Departamento de Economía Aplicada I, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibersitatea, Hegoa Instituto de Estudios de Desarrollo, Sarriko. España.¹

*autora de contacto: mertxe.larrañaga@ehu.es

Resumen: En su análisis de la conciliación de la vida familiar y laboral, la economía feminista se ha ocupado sobre todo de los hogares y del sector público. Es también desde estos ámbitos desde donde ha abordado el tema de la corresponsabilidad entendida en un sentido doble. Por una parte, como búsqueda de medidas y estrategias que contribuyan a un reparto equitativo de los trabajos no remunerados, puesto que la equidad en los usos del tiempo es condición necesaria no solo para eliminar las desigualdades laborales, sino probablemente también para construir unas relaciones económicas y sociales más armoniosas. Por otro lado, como búsqueda de medidas que puedan hacer más compatibles las diversas facetas de nuestras vidas. Obviamente ambos objetivos están estrechamente relacionados. En este contexto, el sector público debe jugar un papel crucial y ser referente y motor. Ahora bien, las medidas de conciliación corresponsable deben alcanzar a las empresas. Es indudable que el sistema en su conjunto y también las empresas se han beneficiado históricamente y se siguen beneficiando de los trabajos de cuidados invisibilizados y es, pues, lógico, que se les exijan determinadas responsabilidades sociales. En este trabajo se analiza el estado de la conciliación en la región de Gipuzkoa a través de los resultados de las investigaciones realizadas en tres ámbitos de referencia: la situación de las desigualdades laborales de género en Gipuzkoa, las principales demandas de la población en este ámbito, así como la oferta de medidas de conciliación por las empresas y principales barreras observadas en su puesta en marcha. Asimismo, los resultados obtenidos se contrastan mediante entrevistas realizadas a agentes sindicales y empresariales de la sociedad vasca, lo que permite en última instancia evaluar la distancia entre el discurso y la práctica en lo que a la puesta en marcha de políticas de conciliación corresponsable se refiere.

Palabras clave: conciliación, corresponsabilidad, Gipuzkoa, empresas, familias.

Abstract: In the analysis of the reconciliation of family and work life, feminist economics has been mainly concerned with households and the public sector. It is also from these areas where it has addressed the issue of co-responsibility understood in a double sense. On the one hand, as a search for measures and strategies that contribute to an equitable distribution of unpaid work, since equity in the uses of time is a necessary condition not only to eliminate labor inequalities, but probably also to build economic relations and more harmonious social. On the other hand, as a search for measures that can make the different facets of our lives more compatible. Obviously, both objectives are closely related. In this context, the public sector must play a crucial role and be a reference and driver. However, co-responsible conciliation measures must reach companies. Undoubtedly, the system as a whole and also the companies have historically benefited and continue to benefit from invisible care work and it is therefore logical that certain social responsibilities be demanded of them. This paper analyzes the state of conciliation in the Gipuzkoa region through the results of research carried out in three reference areas: the situation of gender labor inequalities in Gipuzkoa, the main demands of the population in this area, as well as the offer of conciliation measures by the companies and the main barriers observed in its implementation. Likewise, the results obtained are contrasted through interviews with union and business agents of the Basque society, which allows ultimately to assess the distance between the discourse and the practice as regards the implementation of co-responsible conciliation policies.

Key words: conciliation, co-responsibility, Gipuzkoa, companies, families



Introducción

Este trabajo recoge algunos de los principales resultados fruto del estudio de la economía guipuzcoana en materia de igualdad y conciliación corresponsable¹. Se trata de una investigación encargada por el gobierno regional, la Diputación Foral de Gipuzkoa/Gipuzkoako Foru Aldundia (DFG/GFA), para completar su conocimiento sobre este ámbito, y poder, así, diseñar medidas que se adapten mejor a la realidad territorial y, de esta manera, aumentar su impacto y efectividad. Esta iniciativa se enmarca dentro de un enfoque más general, que se basa en la idea de que el territorio guipuzcoano debe ser pionero en transformaciones sociales de amplio calado, entre las que destaca, por su importancia, la construcción de una sociedad más justa e integrada que se base en la igualdad de hombres y mujeres.

En este contexto, el I Plan Foral para la Conciliación Corresponsable en Gipuzkoa aprobado en 2017 afirma que avanzar para conseguir que la región se convierta en una referencia en materia de igualdad entre hombres y mujeres conlleva relevantes beneficios para la sociedad en su conjunto - tales como la promoción económica, mayor cohesión social, mejora del bienestar particular y colectivo- y, también, para las empresas, en forma de mejoras en las formas de funcionamiento y aumentos en la competitividad. No obstante, los cambios necesarios para lograr estos objetivos distan mucho de producirse de manera automática, y es preciso que las instituciones públicas pongan en marcha medidas políticas decididas para corregir las desigualdades detectadas y contribuir al cambio de ciertas mentalidades y valores que hacen que los patrones tradicionales se reproduzcan a lo largo del tiempo.

Aunque es innegable que la evolución de algunos indicadores de desigualdad de género ha sido positiva en los últimos años, las desigualdades económicas entre mujeres y hombres son de las más persistentes y aparentemente más difíciles de

erradicar, y se encuentran estrechamente relacionadas con las desigualdades laborales. Así, se constata que la participación laboral de las mujeres es inferior a la de los hombres, su situación en el mercado suele ser, en general, más precaria, sus salarios menores y los empleos suelen estar segregados por razón de sexo (Bettio et al., 2013; Carrasco, 1999; Larrañaga y Martínez, 2017; Meulders et al., 1993; Rubery et al., 1998). La desigual incidencia que tienen en unos y en otras las responsabilidades familiares es, sin duda, uno de los factores determinantes de estas desigualdades y las huellas de la “división clásica del trabajo”, que se ajusta al patrón de “hombre ganador de pan/mujer ama de casa”, parecen difíciles de borrar (Francavilla et al., 2013; Pérez Orozco, 2006). Así, aunque la participación laboral de las mujeres esté generalizándose, los avances de la participación de los hombres en los llamados trabajos reproductivos van mucho más lentos. Los cambios en la percepción social sobre las responsabilidades adjudicadas se modifican lentamente y esto refuerza las dificultades que se encuentran en el mundo empresarial hacia la promoción de medidas de conciliación de vida familiar y laboral (Maruani et al., 2000).

De esta manera, a continuación, presentamos los resultados de las investigaciones realizadas sobre tres áreas de interés en este ámbito: la situación de las desigualdades laborales de género en Gipuzkoa, las principales demandas y obstáculos para la conciliación de las familias, y la oferta de medidas de conciliación por parte de las empresas. Se aporta de esta manera una visión pormenorizada del estado de la cuestión en el territorio guipuzcoano basada en la información obtenida a través de dos encuestas (una dirigida a las familias y otra a las empresas) diseñadas expresamente para esta investigación, que permiten acceder a novedosos e interesantes datos primarios en un ámbito en el que, debido a la relativamente reciente incorporación a la agenda política y empresarial, no es abundante este tipo de información de carácter cuantitativo².

Este artículo seguirá la siguiente estructura. Después de esta breve introducción, en el segundo apartado se resumen las diferencias laborales de género mediante el estudio de los principales indicadores provenientes de las encuestas

¹ En este trabajo se utiliza la perspectiva de la conciliación corresponsable, que incluye la corresponsabilidad como un elemento crucial de la conciliación, por lo que a lo largo del texto cuando se alude a la conciliación de la vida familiar y laboral nos referimos a este tipo de planteamiento. No obstante, se ha optado por utilizar el término “conciliación” en lugar de “conciliación corresponsable” para facilitar su lectura.

² La investigación se desarrolló en 2016 y 2017 y los datos laborales que presentamos son los últimos que había en ese momento.

realizadas por el Instituto Vasco de Estadística-Eustat y de fuentes tributarias de la DFG/GFA. En el tercer apartado se aborda la visión que desde las familias se tiene sobre el reparto de las labores de cuidado de menores, la oferta de medidas de conciliación por parte de las empresas y las barreras existentes a la hora de solicitarlas. En el cuarto epígrafe se resumirá la situación en la que se encuentra la implementación de medidas de conciliación por parte de las empresas guipuzcoanas, así como los principales obstáculos que identifican en este proceso. En el quinto epígrafe se sintetizan las principales aportaciones de las encuestas realizadas a agentes sindicales y empresariales vascos y se contrastan con los datos aportados en los apartados anteriores. Por último, en el sexto apartado se recogen las ideas principales tratadas en el artículo y se destaca la necesidad de seguir avanzando en el conocimiento de esta realidad, en la superación de los esquemas tradicionales de reparto de trabajos y en la aplicación efectiva de medidas de conciliación por parte de las empresas.

1. Persistencia de las brechas laborales de género en el mercado laboral guipuzkoano

Las desigualdades y discriminaciones contra las mujeres se dan en casi todos los ámbitos y el económico no es una excepción. Es más, se podría afirmar que las desigualdades económicas entre mujeres y hombres son de las más persistentes y aparentemente más difíciles de erradicar. Las situaciones de desigualdad económica y laboral no son iguales en todos los contextos, pero en la mayoría de ellos comparten una serie de rasgos comunes: la participación laboral de las mujeres es inferior a la de los hombres, su situación en el mercado suele ser, en general, más precaria, sus salarios menores y los empleos suelen estar segregados por sexo, entre otros (Torns y Recio, 2012). Esta situación de desventaja en la esfera económico-laboral está conectada con lo que ocurre en la esfera de hogar y en el espacio privado: la importantísima dedicación de las mujeres a los trabajos domésticos y, sobre todo, a los cuidados, condiciona su participación en el mercado y las penaliza laboralmente (Durán, 2005; Pérez Orozco, 2006).

Así, a continuación, se aporta para Gipuzkoa una selección de datos que reflejan estas desigualdades económicas, las cuales suelen estar muy relacionadas entre sí (ver Figura 1).

Figura 1. Principales desigualdades laborales entre mujeres y hombres



Fuente: Elaboración propia

La participación en el mercado laboral es la principal fuente de rentas para la mayoría de las personas, lo que, a su vez, es clave para la autonomía económica de las mismas (Larrañaga, 2007). En el año 2013 la brecha de género en la renta personal media en Gipuzkoa era del 38,9%, algo inferior a la media de la CA de Euskadi

(Eustat 2013). Por su parte, la brecha para el salario anual ha registrado pequeños cambios en los últimos años y en 2015 se sitúa en torno al 25%, mientras que la brecha de género para las pensiones es aún mayor que para los salarios, siendo la pensión media de las mujeres un 33,8% inferior a la de los hombres (DFG/GFA 2015).

Asimismo, puede comprobarse que esta es la situación general en el ámbito europeo (Betti et al., 2015)

La desigualdad en los salarios y pensiones recibidas está relacionada con la mayor o menor participación laboral y en la forma en la que esta se produce (Comisión Europea, 2017). Así, en 2015 la tasa de actividad de las mujeres de más de 16 años es del 52,2% y para los hombres esta tasa se sitúa en el 63,3%, lo que refleja una brecha de género de 11,1 puntos porcentuales, que muestra que aún persisten las huellas de división sexual clásica del trabajo, como también sucede en el conjunto de Euskadi (Eustat, 2015a).

En Gipuzkoa, al igual que el Estado y el entorno europeo, hay una importante segregación laboral entre mujeres y hombres (Bettio et al., 2009). En las categorías profesionales superiores (como directores/as ejecutivos/as) las mujeres representan el 19% de los cargos, mientras que en las ocupaciones de comerciante o camareras suponen algo más del 68% de los empleos. Las principales ramas de actividad generadoras de empleo en la región también se encuentran claramente segregadas por sexo y la concentración de mujeres en pocas ramas es superior a la de los hombres. Además, las ramas de servicios son las más importantes para el empleo de las mujeres, mientras que en el empleo de los hombres el componente sectorial es más diverso (INE 2011). Así, el empleo de las mujeres se encuentra concentrado en las categorías laborales y ramas de actividad en las que la remuneración media tiende a ser menor, lo que se refleja en las brechas salariales y de rentas, tal y como se ha expuesto.

Las condiciones laborales de las mujeres en Gipuzkoa, como en Euskadi y Europa, tienden a ser más precarias que las de los hombres. El 24% de las mujeres y el 5,2% de los hombres trabajan a tiempo parcial, lo que muestra una brecha de 18,9 puntos en Gipuzkoa. Asimismo, la situación de contratación temporal también afecta más a las mujeres (25,3%) que a los hombres (el 20,2%) (Gobierno Vasco 2013).

Probablemente detrás de estas situaciones persiste la idea de que los empleos parciales, temporales o esporádicos, en cualquier caso no a dedicación completa como los masculinos, son adecuados para las mujeres porque así pueden compatibilizar los trabajos de mercado con los trabajos domésticos y de cuidados del hogar (Carrasquer et al., 2015). Es decir, se sigue pensando que los trabajos no remunerados siguen

siendo fundamentalmente responsabilidad de las mujeres y que este tipo de empleos puede ser considerado para ellas una especie de instrumento de conciliación. Así, los datos aportados hasta el momento reflejan una situación laboral desigual, que es sintomática del desigual reparto de las responsabilidades de cuidados y tareas domésticas entre hombres y mujeres. Se constata que en Gipuzkoa las mujeres con empleo remunerado dedican al cuidado de las criaturas un 66% más de tiempo que los hombres (4,4 horas frente a 2,9) y, también, que la llegada de una segunda criatura dispara las diferencias en cuanto a la presencia en el mercado laboral de mujeres y hombres (EUSTAT, 2015a y 2015b). Por todo ello, es coherente que a veces se afirme que nos encontramos en un modelo intermedio lejos de la igualdad real y efectiva, puesto que se ha pasado del modelo tradicional de “hombre ganador de pan/mujer ama de casa” a un modelo de “hombre ganador de pan/mujer encargada de los trabajos no remunerados y con empleo a tiempo parcial o trabajando menos horas en el mercado”.

2. Demandas y obstáculos para la conciliación de las familias guipuzcoanas

En el marco del estudio de la conciliación y la igualdad en Gipuzkoa resulta fundamental conocer las posibilidades de actuación que existen desde las administraciones públicas en base al análisis de la realidad vivida y percibida por las familias del territorio.

En este contexto se realiza una investigación basada en encuestas a un número significativo de familias con hijos y/o hijas menores de 12 años, con el objetivo de identificar las dificultades de conciliación que encuentran dichas familias. Las preguntas se han organizado en torno a tres ejes diferenciados. En primer lugar, se ha procedido a la identificación de las dificultades que encuentran las madres y padres a la hora de conciliar la vida familiar y laboral; en segundo lugar, se analiza la incidencia que tienen los cuidados de los hijos y/o hijas en el desarrollo de la carrera laboral de mujeres y hombres; y, en tercer lugar, se estudia la valoración por parte de las personas encuestadas de las diferentes alternativas y medidas de conciliación que se pueden implementar en el sistema educativo, en el ámbito laboral y desde la administración pública. A continuación, se

resumen los principales resultados obtenidos en cada una de las áreas en base a las 801 respuestas obtenidas (592 mujeres y 208 hombres) a la encuesta realizada a familias con residencia en la comarca guipuzcoana de Debagoiena³.

El reparto de tareas de cuidados en las familias sigue siendo muy desequilibrado en la actualidad (Carrasco y Rodríguez, 2000; Royo, 2011; Torns, 2005). En este sentido, el 77% de las mujeres encuestadas consideran que dedican más horas que sus parejas al cuidado de las criaturas y el 16% responde que tienen una dedicación similar. Cuando quien responde es un hombre, el 12% considera que dedica más tiempo al cuidado y el 33% considera que se dedican por igual. De manera complementaria, cabe destacar que el 50% de las mujeres declara sentirse satisfecha con el reparto de las tareas, mientras que este porcentaje asciende al 76% para los hombres. Estas discrepancias apuntan la posibilidad de que no solo haya diferencias en el tiempo real empleado por hombres y mujeres a los cuidados, sino también en la percepción sobre este particular, puesto que los hombres encuestados tienen una percepción más positiva sobre su implicación en los cuidados que la que tienen las mujeres sobre sus parejas. Este tipo de respuestas también pueden relacionarse con una situación en la que haya un mayor interés y preocupación por parte de las mujeres en cambiar el modelo actual, que por parte de los hombres.

Las dificultades para la compatibilización de las tareas de cuidados y el trabajo productivo hacen que surjan importantes tensiones vitales, sobre todo en ciertos momentos de la vida, particularmente en el caso de las mujeres (Carrasco y Domínguez, 2011; Vera-Martínez y Martín, 2009). La mayor parte de las personas encuestadas (el 45,7%) considera que se arregla regular para compatibilizar el trabajo y las tareas de cuidado de menores y el 15% declara arreglarse mal o muy mal; no obstante, pueden observarse diferencias según el sexo de la persona que contesta a la pregunta. Entre los hombres, el 7% considera que se arregla mal o muy mal, mientras que entre las mujeres este porcentaje aumenta

hasta el 18%. Así, tan sólo el 35,6% de las mujeres (el 46% para el caso de los hombres) declara estar bien o muy bien respecto a esta cuestión.

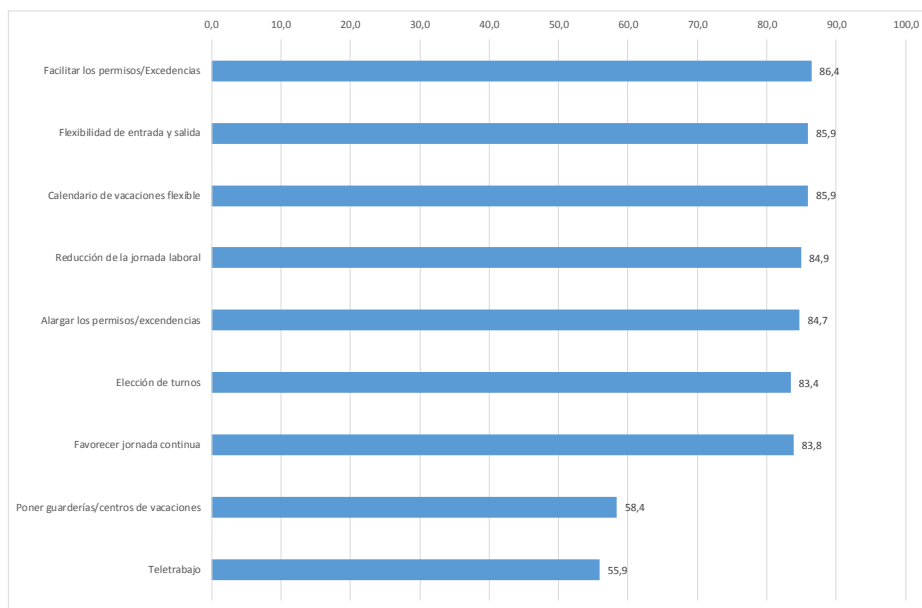
Existen diversos estudios que analizan la implantación de medidas de conciliación en las empresas, así como los obstáculos para su puesta en marcha y las consecuencias sobre la vida profesional que se derivan de las mismas (Albert et al., 2010a; Carnicer et al., 2002; Chinchilla, 2008; Chinchilla, Poelmans y León, 2003; IESE, 2017). En consonancia con este marco se constata que el 48% de las entrevistadas reconoce haber tenido que renunciar en alguna medida a su carrera profesional, mientras que este porcentaje se reduce hasta el 14,5% en el caso de los hombres. El 69% de las mujeres han tomado alguna decisión relacionada con su dedicación al empleo (el 37% ha solicitado reducción de jornada y el 11,5% ha abandonado el mercado laboral), y únicamente el 31% de los hombres lo ha hecho (la medida más seguida, el 13%, ha sido reducción de jornada).

En este sentido, cabe resaltar que sólo el 10% de las personas encuestadas encuentra dificultades a la hora de solicitar ciertas medidas de conciliación en las empresas (tales como días sin empleo y sueldo, excedencias, reducción de jornada o ausentarse de manera esporádica). No obstante, el 86% contesta que el acogerse a estas medidas perjudica en alguna manera su carrera profesional, habiendo bastante coincidencia al respecto entre hombres y mujeres.

Todas las medidas de conciliación a implementar por las empresas son recibidas de manera positiva. La mayoría de las medidas propuestas (facilitar permisos, excedencias, flexibilidad de horarios, etc.) cuentan con el total respaldo de en torno al 85% de las personas encuestadas, y las que menor aceptación tendrían son las de poner guardería y el teletrabajo.

³ La imposibilidad de llevar a cabo una encuesta significativa a nivel de Gipuzkoa nos llevó a elegir la comarca de Debagoiena (Alto Deba) donde vive el 9% de su población guipuzcoana y está compuesto por ocho municipios: Antzuola, Aretxabaleta, Arrasate-Mondragón, Bergara, Elgeta, Eskoriatza, Leintz-Gatzaga y Oñati.

Gráfico 1. Porcentaje de personas que está totalmente de acuerdo con el fomento de las siguientes medidas en las empresas



Fuente: Encuesta Fomento de la conciliación y la igualdad en las familias de Gipuzkoa

Si se pregunta sobre la preferencia de una medida sobre otras, las respuestas obtenidas muestran que el 40% de las personas eligen el calendario de vacaciones flexible, seguido, en orden de importancia, de alargar los permisos y las

excedencias y la flexibilidad de entrada y salida. En este caso se observan ciertas diferencias entre las respuestas de los hombres y mujeres encuestados (ver tabla 1).

Tabla 1. Medidas de conciliación elegidas por mujeres y hombres, según orden de preferencia

Medidas elegidas por mujeres por orden de preferencia	% respuestas (Mujeres)	Medidas elegidas por mujeres por orden de preferencia	% respuestas (Hombres)
Calendario de vacaciones flexible	42%	Calendario de vacaciones flexible	30,4%
Alargar los permisos/excedencias	12,7%	Flexibilidad de entrada/salida	13,5%
Facilitar los permisos/excedencias	9,8%	Favorecer la jornada continua	12,6%
Flexibilidad de entrada/salida	9,7%	Facilitar los permisos/excedencias	10,1%
Favorecer la jornada continua	8,5%	Elección de turnos	8,2%
Reducción de la jornada laboral	7,5%	Reducción de la jornada laboral	7,7%
Elección de turnos	4,7%	Alargar los permisos/excedencias	6,3%
Poner guarderías/centros de vacaciones	2,7%	Poner guarderías/centros de vacaciones	3,9%
Teletrabajo	0,8%	Teletrabajo	1,4%

Fuente: Encuesta Fomento de la conciliación y la igualdad en las familias de Gipuzkoa

La medida elegida en primer lugar es la posibilidad de tener un calendario de vacaciones flexible, aunque esta preferencia es más clara entre las mujeres puesto (el 42% de ellas la eligen en primera opción). Por otra parte, el 10-12% de las mujeres abogan por alargar o facilitar los permisos o excedencias. Para los hombres, en cambio, en torno al 12-13% eligen preferentemente medidas orientadas a la flexibilización de los horarios.

3. Tendencias en la implantación de medidas de conciliación en las empresas de Gipuzkoa

Desde la década de los años 90 del siglo XX, la promoción de medidas de conciliación en el mundo empresarial se aborda con cada vez mayor atención e intensidad, aunque cabe decirse que en las empresas vascas y estatales las iniciativas en este ámbito han sido más bien escasas y puntuales. No obstante, las organizaciones empresariales se ven sometidas a distintos tipos de presiones que hacen que este se haya convertido en un tema recurrente dentro de la gestión de los recursos humanos de las empresas (Pasamar y Valle, 2011). Así, los avances normativos y legislativos habidos en el ámbito regional, estatal y europeo, las demandas sociales al respecto y la puesta en marcha de iniciativas en grandes empresas o en empresas representativas de ciertos sectores, impulsan una serie de comportamientos empresariales orientados a cambiar las mentalidades y predisposición hacia la puesta en marcha de este tipo de iniciativas (Bardoel, A; 2003; Dancaster y Baird, 2016; Wiß, 2017).

La investigación realizada a través de una encuesta a 300 empresas guipuzcoanas representativas del tejido productivo y con más de 20 personas en plantilla, permite extraer algunos resultados relevantes para poder conocer la realidad de este ámbito en las empresas de la región. Además, estas conclusiones se han contrastado con representantes del mundo sindical y empresarial vasco, a quienes se les ha consultado mediante la realización de entrevistas, y cuyas principales aportaciones se detallan también en el apartado siguiente.

En general, podemos decir que el 67% de las empresas contestaron que el tema de la igualdad de mujeres y hombres es de interés y preocupación para las empresas, el 26% lo considera un ámbito de interés político y social pero no empresarial y,

por último, el 16% está de acuerdo con la idea de que se trata de una cuestión superada. Asimismo, el 60,7% de las respuestas apuntan que las plantillas equilibradas son positivas para la empresa, bien porque la diversidad es positiva en términos generales o por su contribución a la mejora de la imagen de la empresa. En este sentido, la mayoría (52%) opina que los equipos de dirección en los que hay mujeres son mejores porque la diversidad de género es positiva. Sin duda, este posicionamiento revela una mayor conciencia por parte de las empresas de la importancia de la igualdad de género en su funcionamiento, aunque contrasta fuertemente con el lento avance de la presencia de mujeres en la plantilla de empresas de ciertos sectores y, también, con su escasa participación en los puestos de gestión y dirección (IESE y Atrevia, 2018; Desvaux et al., 2017)

La valoración de las empresas sobre la conciliación muestra una tendencia similar, puesto que su posicionamiento es positivo, mientras que la implantación de medidas concretas es aún más limitada (Albert et al., 2010b; Chinchilla et al., 2007; Gregory and Milnet, 2009; Todd y Binns, 2013) y, en ocasiones, se dirigen tan solo a una parte de la plantilla, la mejor situada en la jerarquía empresarial (Carrasquer et al., 2007). En esta investigación, dos tercios de las empresas se muestran de acuerdo con que se trata de una cuestión social que afecta a todas las personas. Al mismo tiempo, el 58% considera que pertenece al ámbito privado de las personas, pero que debe tenerse en cuenta por las empresas. Como puede comprobarse, existe una creciente conciencia por parte de las empresas de que las medidas de conciliación deben tomar un protagonismo creciente dentro de la sociedad en su conjunto y en las empresas en particular. Cerca de la mitad de las empresas confirman que tienen en cuenta y se han implantado este tipo de medidas, aunque un 37% aún considera que no tiene necesidad de avanzar en este sentido, un 13% percibe la necesidad, pero no se han implantado. Así, la principal dificultad percibida es la de tipo organizativo (70%) en el sentido de los problemas derivados de la organización del trabajo y, en segundo lugar (28%), se cita el elevado desembolso económico necesario para llevarlas a la práctica.

Gráfico 2. Principales dificultades para implantar medidas de conciliación

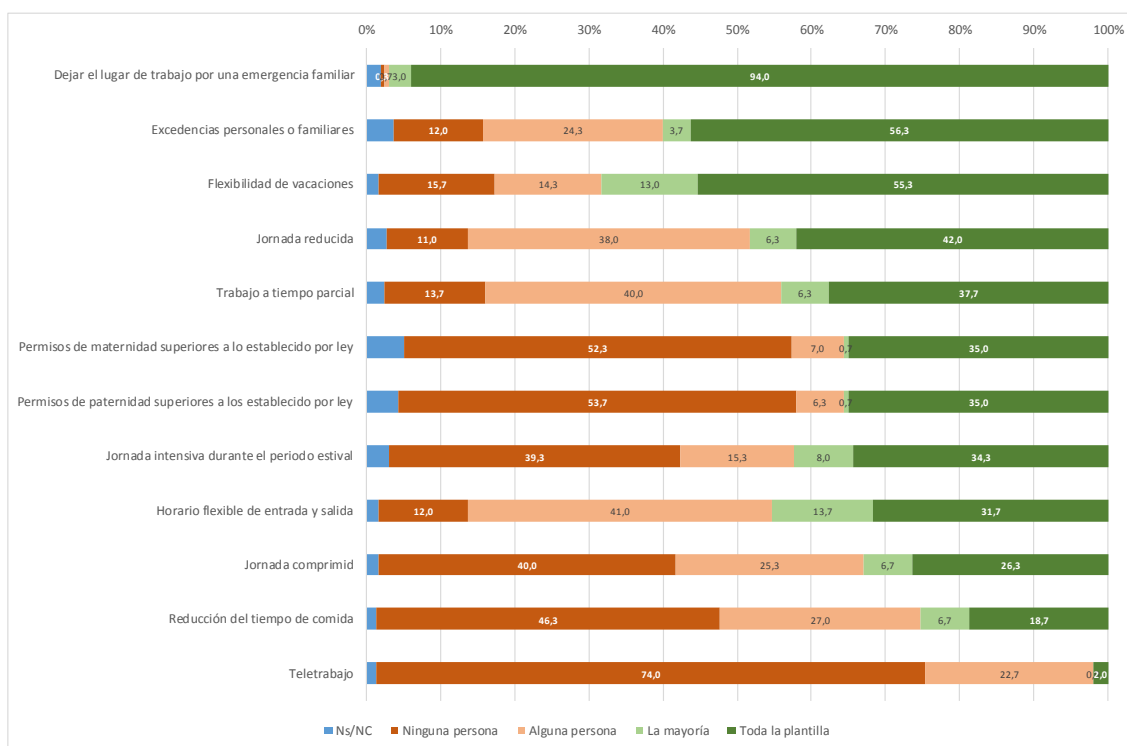


Fuente: Encuesta Fomento de la Igualdad y conciliación en las empresas gipuzkoanas

A pesar de las limitaciones que se reflejan para la implementación de este tipo de actuaciones, son varias las medidas que cuentan con una difusión amplia dentro del tejido empresarial guipuzcoano,

aunque también queda en evidencia la baja intensidad en la aplicación de ciertas políticas (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Implantación de las medidas de conciliación en las empresas (%)



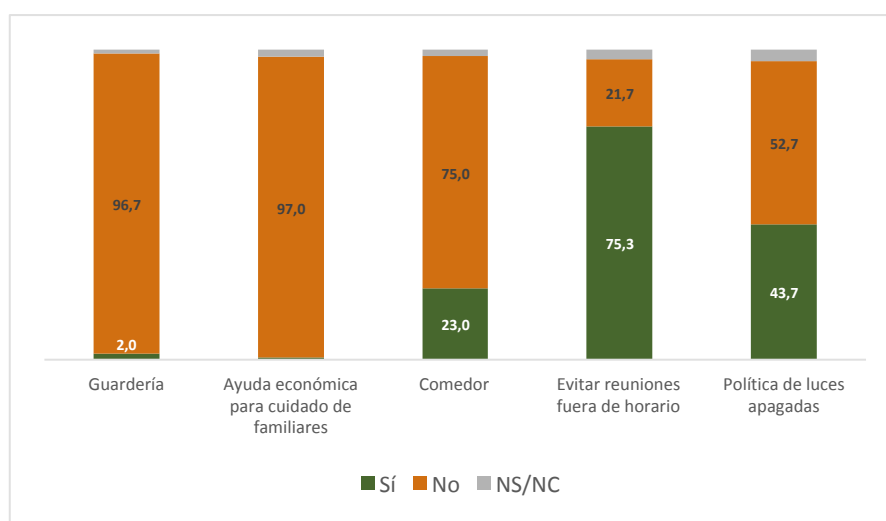
Fuente: Encuesta Fomento de la Igualdad y conciliación en las empresas gipuzkoanas

Tal y como puede observarse, entre las medidas que afectan a toda la plantilla, la de mayor implantación es la posibilidad de dejar el lugar del trabajo por una emergencia familiar (en el 96% de las empresas que responden), y se trata de una medida que puede considerarse de carácter puntual y de bajo coste de implantación. La posibilidad de acogerse a excedencias está extendida a toda la plantilla en el 58% de los casos, seguida de la flexibilidad de vacaciones (56%). Al contrario, entre las de menor implantación (ninguna persona de la plantilla puede acogerse a ellas) se encuentran el teletrabajo, y los permisos de

maternidad y paternidad superiores a lo establecidos por ley.

Entre los servicios de apoyo a la conciliación, el único que cuenta con una pequeña presencia es el de los servicios de comedor (23%), puesto que las guarderías tienen una mínima implantación y las ayudas económicas para cuidados son inexistentes. Por su parte, las políticas empresariales en este ámbito tienen una presencia mucho mayor, sobre todo el evitar celebrar reuniones fuera del horario de trabajo (75%) y la política de luces apagadas (44%).

Gráfico 4. Implantación de políticas y servicios de apoyo a la conciliación en las empresas (%)



Fuente: Encuesta Fomento de la Igualdad y conciliación en las empresas gipuzkoanas

4. Conclusiones y discusión

A continuación, se recogen las principales tendencias observadas en la demanda e implantación de medidas, servicios y políticas de apoyo a la conciliación en la economía guipuzcoana organizadas en diferentes apartados.

Percepción sobre las medidas de conciliación

La percepción general es que en el ámbito de la conciliación de la vida familiar y laboral ha habido avances, pero queda mucho por hacer (Gregory, Milner y Windebank, 2013). Desde las organizaciones empresariales y sindicales consultadas, se constata la existencia de puntos de

vista diferenciados. Uno de ellos, el más alineado con el enfoque de la economía feminista, considera que el eje principal de articulación sigue siendo el empleo y que, ni el número de horas de trabajo ni los horarios existentes hoy en día, facilitan la conciliación y esto sería aplicable a las empresas, pero también a las instituciones y organizaciones empresariales y sindicales. En este sentido, se defiende la idea de que el objetivo de las políticas de conciliación debería ser que la vida laboral no interfiriera tanto en las decisiones personales, tales como tener criaturas o no.

Se percibe, asimismo, una tendencia a asociar la conciliación con las mujeres, algo que no resulta extraño, puesto que son quienes se acogen mayoritariamente a las medidas ofertadas tales como reducciones de jornada, excedencias, etc.

Este tipo de planteamientos contrastan con los resultados obtenidos en la encuesta realizada a las empresas, en la que tan solo 2 de cada 100 han contestado que el principal objetivo de la conciliación es que las mujeres puedan compatibilizar el trabajo con las responsabilidades familiares, mientras que más de dos tercios responde que dicho objetivo es el de permitir que cualquier persona pueda conciliar los distintos ámbitos de su vida. Este tipo de situaciones muestran, a nuestro entender, las tensiones que existen en la actualidad entre lo teóricamente correcto y la práctica real. Esto ha calado en las empresas y se reproduce el discurso más oficial ligado a la promoción de la conciliación, pero los cambios reales aún no se han producido. Puede decirse que las empresas están en una fase intermedia en cuanto a su respuesta a las políticas de conciliación, sin incorporarlas todavía a sus rutinas (Lee et al., 2000, en Arthur and Cook, 2003:242).

Existe una coincidencia en las respuestas obtenidas en que la cuestión atañe a toda la sociedad y, por tanto, exige un cambio cultural profundo. La responsabilidad recae en la sociedad porque se trata de un problema fundamentalmente cultural. Tal y como se ha comentado anteriormente, esta percepción es compartida por el 67% de las empresas encuestadas.

Presencia de mujeres directivas y sector de actividad como factores relacionados con la implantación de medidas de conciliación

La presencia de mujeres en puestos de responsabilidad y su influencia en una mayor aplicación de medidas de conciliación ya ha sido estudiada en trabajos previos (Adame et al., 2016; Carrasquer et al., 2015; Wiß, 2016) y es un tema importante que se aborda en el trabajo de campo. En primer lugar, cabe destacar que no existe una relación directa identificable entre una mayor proporción de mujeres en puestos de responsabilidad y un mayor uso de medidas de conciliación en los resultados de la investigación. En opinión de los agentes sociales consultados, la presencia de mujeres en estos cargos puede cambiar el panorama, pero lo consideran un proceso gradual, que no tendrá efectos a corto plazo. Sí identifican la posibilidad de que exista una mayor sensibilidad con el tema, aunque no se diferencia con claridad la existencia de estilos de liderazgo distintos entre hombres y mujeres. Lo

que sí se señalan son las interacciones entre los dos procesos y cómo la promoción de la conciliación en las empresas puede ser un factor relevante a la hora de avanzar en el acceso de las mujeres a puestos de directivos.

Una conclusión relevante extraída de las consultas realizadas a las organizaciones sindicales y empresariales es la constatación del escaso conocimiento que existe sobre la aplicación de medidas de conciliación en Gipuzkoa. Se percibe como un tema de actualidad, pero en ningún caso prioritario en un momento de profunda crisis económica como la actual. Se destaca, asimismo, la necesidad de valorar la aplicación de estas políticas en un horizonte temporal amplio, no a corto plazo, por los posibles rendimientos positivos que puede tener sobre el funcionamiento de las empresas.

Se distinguen también el sector de actividad en el que se desenvuelven las empresas o su tamaño, como variables a tener en cuenta en este ámbito. Se evidencia la mayor facilidad para la conciliación presente en las administraciones y empresas públicas, frente a las empresas industriales, por ejemplo. Las empresas grandes también tendrán más facilidades para promover políticas en esta área que las pequeñas (Ingram y Simmons, 1995), y este punto es especialmente relevante, puesto que la mayoría de las empresas guipuzcoanas son de tamaño pequeño y, por ello, será fundamental tener en cuenta esta realidad a la hora del diseño de las políticas públicas. En este sentido, los resultados referidos en el presente trabajo sobre el tejido empresarial guipuzcoano se basan en las encuestas realizadas a empresas de más de 20 personas en plantilla, por lo que es preciso ampliar la investigación para poder identificar las características y particularidades presentes en las empresas de menor tamaño.

Negociación colectiva y cambios en las organizaciones

Se confirma también que, desde el ámbito sindical, el tema de la conciliación es relevante, pero no está entre los prioritarios en las negociaciones, sobre todo en el entorno de crisis en el que se han centrado en el mantenimiento del empleo (Carrasquer et al., 2007; Torres et al., 2008). Se suelen proponer medidas tales como el aumento de días por paternidad o reducción de horas en las propuestas de los sindicatos de cara a la negociación colectiva, aunque ésta ha perdido

mucha fuerza sobre todo tras la reforma laboral de 2012 (Carrasquer et al., 2015). Tal y como se ha recogido anteriormente, en torno a un tercio de las empresas consultadas ofrecen permisos de paternidad y maternidad más amplios que los recogidos en la legislación, seguramente como resultado en gran parte de los procesos negociadores mencionados. También se identifica la necesidad de trabajar este tema a nivel interno, dentro de las organizaciones sindicales, debido a la identificación de valores y esquemas heteropatriarcales a superar en los mismos.

En las organizaciones empresariales tampoco se recoge este ámbito como prioritario, aunque se han realizado actuaciones de sensibilización y asesoramiento en la materia. A nivel interno, en alguna de ellas no se identifica la necesidad de promocionar este tipo de políticas mientras en otras, en cambio, se apuesta por la puesta en marcha de ciertas medidas (flexibilidad de entrada y salida, flexibilidad en el periodo vacaciones) y también en materia de igualdad y promoción de plantillas equilibradas, igualdad salarial y en el acceso a puestos de responsabilidad. Este tipo de trayectorias son especialmente significativas, puesto que pueden servir de ejemplo y guía a las empresas de la región, aunque tan solo el 5,3% de las empresas encuestadas contestan que el principal obstáculo en la puesta en marcha de estas acciones sea la falta de información al respecto.

Medidas concretas y obstáculos

Al consultarse sobre las medidas concretas a implementar y los obstáculos, se resalta que éstas deben ser viables y sostenibles económicamente, evitando la aparición y desaparición de las mismas. También es preciso identificar las medidas prioritarias, entre las que se diferencian las que tienden a mejorar las condiciones laborales (salarios, reducción de horas, etc.) y aquéllas más específicas, como la oferta de guarderías, por ejemplo. En relación a estos servicios de atención a la infancia, solo son posibles para las grandes empresas, que en Gipuzkoa no son representativas de su tejido productivo. Para que fuesen viables sería preciso promover la colaboración entre las empresas para el suministro de este tipo de servicios y, aunque la propuesta debería partir de las empresas, las organizaciones empresariales y las instituciones deberían implicarse al máximo. La oferta de guarderías es una medida con una implantación mínima entre las empresas

consultadas (2%) y, al mismo tiempo, es una de las opciones menos demandada por las familias (solo el 3% de las personas consultadas lo considera una medida prioritaria).

En el tema de permisos y excedencias, es importante igualar los derechos de mujeres y de hombres porque, aunque al principio tal vez no sean muchos los hombres que se acojan a estas medidas, se inicia un camino en la dirección adecuada. Se considera que ampliar los permisos para las mujeres puede tener un efecto perverso en el sentido de dotar de argumentos a las empresas para que no contraten mujeres, por lo que resulta fundamental fomentar la igualdad de mujeres y hombres en la duración de permisos y acceso de los mismos (Pazos, 2013).

Aunque no se trata de manera específica en las entrevistas, de las encuestas realizadas se desprende que el tema de la flexibilidad del periodo vacacional es un área en el que se debe trabajar, puesto que el 80% de las familias está de acuerdo con la necesidad de fomentarlo, es la medida prioritaria para el 40% de las familias y tan sólo el 56% de las empresas consultadas ofrecen esta medida a toda la plantilla.

Existe una percepción de que hay algunas medidas que son cada vez más fáciles de aplicar, tales como aquellas relacionadas con las nuevas tecnologías. Así, los avances tecnológicos facilitan que la presencia en el puesto de trabajo no sea obligatoria, aunque tan solo el 2% de las empresas utiliza el teletrabajo de manera general y, para la población consultada esta es la opción menos preferida entre las posibles respuestas ofrecidas. En cualquier caso, se menciona que las medidas adoptadas deben adaptarse a la realidad productiva del sector y que no tienen que ser las mismas en todos los sectores.

Uno de los principales obstáculos mencionados es el de los costes económicos, puesto que muchas empresas perciben estas iniciativas como un coste adicional. Se considera que habría que cambiar la mentalidad y hacer ver que la mejora en la gestión de las personas es una inversión y que tendrá efectos positivos para la empresa. En este sentido, se aprecia que en el 40% de las empresas ya se considera que suponen una inversión, aunque se menciona el posible coste económico añadido de las mismas en el 41% de los casos. Lo que sobresale entre los resultados obtenidos en la investigación es que las empresas identifican, sobre todo, un coste en términos organizativos (el 70,7% de las respuestas así lo

confirman), puesto que implantar medidas de conciliación supone para las empresas dificultades añadidas para organizar el trabajo, por lo que el diseño de las políticas públicas de promoción se enfrenta a un reto añadido, habida cuenta de las especificidades de cada empresa y sector en esta área.

El papel de las Administraciones Públicas

En lo que respecta al papel y función de las administraciones públicas, se constata el desconocimiento que existe al respecto en las organizaciones consultadas, así como entre la población (50% desconoce esta labor y el 41% la conoce parcialmente), y las empresas (37,7% la desconoce). De las respuestas obtenidas en las entrevistas se puede deducir que se duda sobre la capacidad de cambio social de las administraciones, aunque deben ser un referente y marcar los objetivos. Por su parte, las empresas muestran opiniones encontradas sobre la pertinencia de que la administración entre a regular el sector privado en el ámbito de la conciliación.

De esta manera, el papel de administración sería básicamente el de sensibilizar (también en el área de la educación), aunque se identifica la buena acogida que tendrían las ayudas para las empresas. Desde el punto de vista sindical, se valora la oportunidad de dar incentivos a las personas, en lugar de hacerlo solo a las empresas. Los resultados de la encuesta a las familias muestran que sólo el 12% se encuentra satisfecho con el trabajo de administración en el ámbito de la conciliación y, entre las posibles medidas ofertadas por las administraciones, la preferida por las personas encuestadas es la de poner en marcha más ayudas económicas, seguida de facilitar la tramitación de las medidas de conciliación, ampliación de permisos y licencias, ampliar la oferta de colonias y actividades extraescolares y, en quinto lugar, campañas de sensibilización. Las dos opciones menos preferidas son la oferta de locales de menores y la oferta de más guarderías.

Consideraciones finales

La apuesta por un territorio socialmente responsable, en el que el fomento de la conciliación corresponsable sea uno de los pilares sobre los que construir una sociedad más igualitaria, es un reto al que se enfrentan las administraciones públicas y, sin duda, el proceso

de gobernanza asociado a su impulso y promoción es difícil, habida cuenta de las distintos agentes e intereses implicados. Los aportes teóricos indican que los gobiernos, con sus legislaciones y regulaciones intervienen de manera directa en las prácticas de las organizaciones y crean un clima que impulsa unas expectativas en cuanto a las prácticas de las empresas (DiMaggio and Powell, 1983, citados en Zucker, 1987). En referencia a las políticas sociales (o a su ausencia), se señala que el Estado “habla” mediante sus leyes (Gaba y Salvo, 2016) y que cuando hay provisión pública en cuanto a políticas en pro de la conciliación, las empresas, lejos de retirarse de este campo, son activas (Den Dulk et al., 2012). No obstante, desde las organizaciones consultadas, se destaca la importancia del desarrollo de mecanismos de trabajo conjunto y del contacto directo entre las administraciones públicas y las personas del mundo empresarial encargadas de la gestión de los recursos humanos, lo que además hace posible la adaptación de las estrategias en función del tamaño o sector de las empresas.

En cualquier caso, de los resultados obtenidos puede extraerse que donde más se ha avanzado es en el cambio de discursos y que aún existe una gran distancia entre los cambios legales, percepciones y posicionamientos y los cambios reales en la práctica. Así, las condiciones laborales de mujeres y hombres siguen siendo muy distintas, el reparto de trabajos reproductivos sigue siendo desigual y las prácticas empresariales no se ajustan al patrón de promoción igualitaria de la conciliación para hombres y mujeres. Por todo ello, aun nos encontramos lejos de una situación de corresponsabilidad transversal, en la que tanto las instituciones públicas como las familias y las empresas hagan efectivo el reparto equilibrado de las tareas de cuidados.

En este contexto, puede darse una situación en la que el discurso oficial y empresarial lleve a identificar una situación ilusoria de avances, una especie de “ilusión de la igualdad”. Esto puede derivar en que la sociedad tenga la percepción de que los avances en igualdad de género son mucho mayores que los reales y la incompleta información disponible en la actualidad puede contribuir también a sobredimensionar los avances realmente producidos.

Cabe también señalar el perjuicio que puede derivarse de la promoción de la conciliación dirigida a las mujeres, en la que el diseño de tales medidas se base en el alejamiento de las mujeres

del empleo, de forma que las medidas de conciliación basadas en la promoción de la flexibilidad laboral para hombres y mujeres queden en un segundo plano. Esto no haría sino perpetuar y reforzar el esquema tradicional de reparto de cuidados.

Por último, resulta importante subrayar que los debates sobre la conciliación difícilmente pueden

desligarse del marco laboral más amplio, en el que las condiciones laborales cada vez más precarizadas para una parte importante de la población, no hacen sino incidir en la desigualdad social en el acceso a estas medidas, que dependerá considerablemente del lugar que se ocupe en la jerarquía empresarial y las condiciones laborales de quien se disponga a solicitarlas

Agradecimientos

Esta comunicación se enmarca en el proyecto Etorkizuna Eraikiz impulsado y financiado por la

Diputación Foral de Gipuzkoa/Gipuzkoako Foru Aldundia.

Referencias

- Adame, Consolación; Caplliure, Eva María y Miquel, Maria José (2016). Work-life balance and firms: A matter of women?. *Journal of Business Research* 69.(4), 1379-1383.
- Albert, Rocío; Escot, Lorenzo; Fernández, Jose Andrés, y Palomo, María Teresa (2010a). ¿Tienen las políticas de conciliación un sesgo femenino? El caso de las empresas familiarmente responsables. *CIm. Economía*, en *Revista económica de Castilla-La Mancha*, 17, 141-168.
- Albert, Rocío; Escot, Lorenzo; Fernández, Jose Andrés, y Palomo, María Teresa (2010b). Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral desde la perspectiva del empleador: Problemas y ventajas para la empresa. *Cuadernos de trabajo. Escuela universitaria de estadística*, (2), 1.
- Arthur, Michelle M. y Alison Cook (2003). The relationship between work-family human resource practices and firm profitability: A multi-theoretical perspective. En *Research in personnel and human resources management*. Vol. 22. (pp. 219-252). Emerald Group Publishing Limited.
- Bardoel, Anne (2003). The provision of formal and informal work-family practices: The relative importance of institutional and resource dependent explanations versus managerial explanations. *Women in Management Review*, 18(1/2), 7-19.
- Betti, Gianni; Bettio, Francesca; Georgiadis, Thomas y Tinios, Platon (2015). *Unequal Ageing in Europe: Women's Independence and Pensions*. Springer.
- Bettio, Francesca; Plantenga, Janneke y Smith, Mark (Eds.) (2013). *Gender and the European labour market* (Vol. 27). Routledge.
- Bettio, Francesca y Verashchagina, Alina (2009). *Gender segregation in the labour market: Root causes, implications and policy responses in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Carnicer, Maria Pilar, Martínez, Ángel; Pérez, Manuela y Vela, M^a José (2002). La flexibilidad de la empresa y la conciliación de la vida laboral y familiar. *Boletín ICE Económico: Información Comercial Española*, 2741, 37-52.
- Carrasco, Cristina (Ed.) (1999). *Mujeres y economía: nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas* (Vol. 147). Icaria Editorial.
- Carrasco, Cristina y Dominguez, Marius (2011). Family strategies for meeting care and domestic work needs: Evidence from Spain. *Feminist Economics*, 17(4), 159-188.
- Carrasco, Cristina y Rodríguez, Arantxa (2000). Women, families, and work in Spain: structural changes and new demands. *Feminist Economics*, 6(1), 45-57.
- Carrasquer, Pilar, Carolina Recio, y Rodríguez Soler, Juan (2015). Políticas de igualdad y modelos de empleo: el caso Español. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 15, 75-104.
- Carrasquer, Pilar, Massó, Matilde y Martín, Antonio (2007). Discursos y estrategias en torno a la conciliación de la vida laboral y familiar en la negociación colectiva. *Papers: Revista de sociología*, 83, 13-36.
- Chinchilla, Nuria (2008). *IFREI 2007: Frenos e impulsores para ser una EFR*. IESE Centro de Internacional Trabajo y Familia.
- Chinchilla, Nuria et al. (2007). *Análisis sectorial de las políticas de conciliación*. IESE, Centro Internacional Trabajo y Familia. Universidad de Navarra

- Chinchilla, Nuria; Poelmans, Steven y León, Consuelo (2003). Políticas de conciliación trabajo-familia en 150 empresas españolas (No. D/498). IESE Business School.
- Comisión Europea (2017). Report on equality between women and men in the EU. European Commission. Bruselas.
- Dancaster, Lisa y Baird, Marian (2016). Predictors of the adoption of work-care arrangements: A study of South African firms. *The International Journal of Human Resource Management*, 27(4), 456-475.
- Den Dulk, Laura; Pascale Peters y Poutsma, Erik (2012). Variations in adoption of workplace work-family arrangements in Europe: the influence of welfare-state regime and organizational characteristics. *The International Journal of Human Resource Management*, 23(13), 2785-2808.
- Desvaux, Georges; Devillard, Sandrine; de Zelicourt, Alix; Kossoff, Cecile; Labaye, Eric y Sancier-Sultan, Sandra (2017). Women Matter. Time to accelerate. Ten years of insights into gender diversity. McKinsey Global Institute.
- DFG/GFA (2015). Salarios, pensiones, prestaciones de desempleo y rescates de previsión social en Gipuzkoa. Diputación Foral de Gipuzkoa/Gipuzkoako Foru Aldundia.
- DiMaggio, Paul, y Powell, Walter W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields- *American sociological review*, 48(2), 147-160.
- Durán, María Ángeles (2005). El trabajo no remunerado y las familias. *Aequalitas: Revista Jurídica De Igualdad De Oportunidades Entre Mujeres y Hombres*, 17, 47-59.
- EUSTAT (2013). Estadística de Renta Personal y Familiar. Instituto Vasco de Estadística.
- ____ (2015a). Encuesta de Población en Relación con la Actividad. Instituto Vasco de Estadística.
- ____ (2015b). Encuesta de Conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Instituto Vasco de Estadística.
- Francavilla, Francesca y Giannelli, Gianna C. (2013). Unpaid family work in Europe: gender and country differences. En Bettio et al. (eds) *Gender and the European Labour Market*. (pp. 69-88). Routledge.
- Gaba, Mariana Raquel y Salvo, Irene (2016). Corresponsabilidad en el cuidado infantil y conciliación con la trayectoria laboral: Significaciones y prácticas de varones argentinos. *Psicoperspectivas*, 15 (3), 23-33.
- Gobierno Vasco (2013). Encuesta de Condiciones Laborales. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza.
- Gregory, Abigail y Milner, Susan (2009). Work-life balance: A matter of choice?. *Gender, Work & Organization*, 16(1), 1-13.
- Gregory, Abigail; Milner, Susan y Windebank, Jan (2013). Work-life balance in times of economic crisis and austerity?. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 33(9/10), 528-541.
- IESE (2017). Maternidad y trayectoria profesional. Análisis de las barreras e impulsores para la maternidad de las mujeres españolas. Estudio 2017. IESE.
- IESE y Atrevia, (2018). Informe Mujeres en los Consejos de las empresas cotizadas. I Radiografía del Mercado continuo al completo. IESE y Atrevia
- INE (2011). Censo de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadística.
- Ingram, Paul y Simons, Tal (1995). Institutional and resource dependence determinants of responsiveness to work-family issues. *Academy of Management Journal* 38(5)1466-1482.
- Larrañaga Sarriegui, Mertxe (2007). Radiografía socioeconómica de la CAE desde una perspectiva de género. *Zerbitzuan: Gizarte Zerbitzuetarako Aldizkaria= Revista De Servicios Sociales*, (42), 73-86.
- Larrañaga, Mertxe, y Martínez-Tola, Elena (2017). Desigualdades económicas de género en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ekonomiaz* 91, 208-247.
- Lee, Mary Dean; Shelly M. MacDermid y Buck, Michelle L. (2000). Organizational paradigms of reduced-load work: Accommodation, elaboration, and transformation." *Academy of Management Journal* 43(6), 1211-1226.
- Lewis, Jane (2006). Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies: the interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality?. *Journal of European Public Policy*, 13(3), 420-437.
- Maruani, Margaret; Rogerat, Chantal y Torns, Teresa (2000). Las nuevas fronteras de la desigualdad: hombres y mujeres en el mercado de trabajo (Vol. 156). Icaria Editorial.
- Meulders, Daniele; Plasman, Robert y Stricht, Valérie V. (1993). Position of women on the labour market in the European Community. *Labour*, 7(3), 48-48.
- Pasamar, Susana y Valle, Ramón (2011). Presiones institucionales para la conciliación de la vida profesional y personal. *Cuadernos de economía y dirección de la empresa*, 14(4), 258-268.
- Pazos, María (2013). Desiguales por ley: las políticas públicas contra la igualdad de género. Los Libros de la Catarata.

- Pérez Orozco, Amaia (2006). *Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados*. Consejo Económico y Social.
- Royo, Raquel (2011). *Maternidad, Paternidad y conciliación en la CAE: ¿es el trabajo familiar un trabajo de mujeres*. Bilbao, Universidad de Deusto [En colaboración con Emakunde]
- Rubery, Jill; Smith, Mark y Fagan, Colette (1998). *Women's Employment in Europe, trends and Prospects*, Routledge.
- Todd, Patricia y Binns, Jennifer (2013). *Work-life balance: Is it now a problem for management?*. *Gender, Work & Organization*, 20(3), 219-231
- Torns, Teresa (2005). *De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos/From impossible conciliation to permanent bad arrangements*. *Cuadernos de relaciones laborales*, 23(1), 15.
- Torns, Teresa y Recio, Carolina (2012). *Las desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y la transformación*. *Revista de economía crítica*, 14 (segundo semestre), 178-202.
- Torres, Juan; Matus López, Mauricio; Calderón, Francisco y Gómez, Ana (2008). *Sesgo de género en la negociación colectiva de medidas de conciliación. El caso andaluz*. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (71), 197-209.
- Vera-Martínez, Juan J. y Martín M. Pilar (2009). *Conciliación de la vida familiar y laboral: Estrategias de afrontamiento y reparto de las obligaciones familiares en parejas de doble ingreso*. *Anales de psicología*, 25(1), 142-149.
- Wiß, Tobias (2017). *Paths towards Family-friendly Working Time Arrangements: Comparing Workplaces in Different Countries and Industries*. *Social policy & administration*, 51 (7), 1406-1430.
- Zucker, Lynne G. (1987). *Institutional theories of organization*. *Annual review of sociology* 13(1), 443-464.

The European Public & Social Innovation Review (EPSIR) is a external double-blind peer reviewed and interdisciplinary biannual journal edited by SINNERGIAK SOCIAL INNOVATION (University of the Basque Country). It carries theoretical and empirical articles, case studies and provocative papers to disseminate new knowledge, practices and experiences in the social innovation field.

EPSIR is fully open access and its mission is to enable social innovation in industry, business, non-profit organizations, knowledge organizations and public sector through a serious theoretical and methodological inquiry, and explores implications for innovation policies and/or social innovation management.

