



TRANSFORMANDO LAS FORMAS DE HACER POLÍTICA CON LA COLABORACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

ENTREVISTA A

SEBAS ZURUTUZA Y ANDER ARZELUS



MAITE REIZABAL ARREGUI

Graduada en Comunicación por la Universidad de Deusto, San Sebastián, País Vasco, trabaja en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad como técnica de comunicación. Su labor se desarrolla principalmente en el proyecto del Laboratorio de Desarrollo Territorial, donde realiza actividades del ámbito de la comunicación y la facilitación del proceso. Ha sido colaboradora de algunos medios de comunicación, así como profesora de Teoría de la Comunicación Organizacional en la Universidad de Deusto.

Transformar las formas de hacer en la política pública no parece tarea fácil. Como tampoco lo es fomentar una gobernanza multinivel que involucre a distintos niveles de gobierno, con la universidad jugando un rol que va más allá de aportar conocimiento teórico. Es un reto que parece plantearse en distintos lugares del planeta. Hace 10 años, en el territorio histórico o provincia de Guipúzcoa, el gobierno territorial, conocido como Diputación, puso en marcha un proceso con el que buscaba mejorar precisamente el modelo de relaciones entre distintos agentes con el objetivo de mejorar las políticas, involucrando a un equipo de investigadores que comenzaban a desarrollar lo que después se acabaría conociendo como Investigación Acción para el Desarrollo Territorial. Dos partidos en el gobierno y tres legislaturas más

tarde, ese proceso hoy se conoce como Laboratorio de Desarrollo Territorial (antes Gipuzkoa Sarean, que en euskera significa "Guipúzcoa en red"). En el proceso hay que agregar una estrategia que nace de la misma matriz que se denomina Etorkizuna Eraikiz, que significa "construyendo el futuro", y que es, en este momento, la estrategia de la Diputación para el desarrollo de una nueva agenda política en el marco de una gobernanza cooperativa.

Dos personas que conocen de primera mano ambos procesos son **Sebas Zurutuza, director de Estrategia de Gestión de la Diputación Foral de Gipuzkoa y responsable actual del Laboratorio,** y **Ander Arzelus, Jefe de Servicio del Gabinete del Diputado General,** que ha formado parte del Laboratorio desde sus inicios. Ambos, político y técnico (personal permanente de la Diputación) respectivamente, reflexionan aquí sobre gobernanza, sobre la relación política-universidad y sobre los retos a futuro que plantea lo que se conoce como Gobernanza Cooperativa.

El tema de la gobernanza multinivel es un debate que se está dando en un sinnúmero de territorios y América Latina no escapa a ello. En Gipuzkoa, desde hace años, se lleva adelante un proceso que actualmente se denomina de Gobernanza Cooperativa. ¿Cuáles son las razones por las cuáles están trabajando en el fortalecimiento de una gobernanza cooperativa?

Sebas: dentro de lo que es el entramado institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la complejidad es relativamente importante en cuanto a que operamos diferentes niveles administrativos: está el Gobierno Vasco, están las Diputaciones Forales en el ámbito del territorio histórico y los gobiernos locales o municipales. Y, en general, los diferentes niveles, cada uno desde sus competencias, estamos trabajando todo lo relacionado con lo que se puede llamar desarrollo territorial, promoción económica, etc. En ese sentido, por la eficiencia de las políticas públicas, se requiere de una gobernanza compartida de tal manera que se alineen los programas que desarrolla cada uno de esos niveles institucionales. Pero no solo alinear; se trata de acordar una estrategia compartida que luego se concretará

en desarrollo de políticas concretas.

Ander: yo completaría la aproximación de Sebas, que es más competencial, con un punto de vista casi más psicológico. Creo que, debido a que cada nivel tenemos determinadas competencias, tendemos a ser centralistas en la ejecución. Percibimos el mundo siempre en torno a nosotros. Por ello, actuamos con mecanismos bastante clásicos. Este ejercicio que estamos queriendo hacer busca tener otra visión e ir planteando proyectos en colaboración, en cooperación, o por lo menos sabiendo que tenemos necesidad de abordarlos conjuntamente, no solo en la ejecución, sino incluso desde el origen, aunque eso requiera salir de nuestra zona de confort.

¿Y por qué la ha denominado Gobernanza Cooperativa?

"LO QUE SE QUIERE HACER CON ETORKIZUNA ERAIKIZ O CON EL LABORATORIO DE DESARROLLO TERRITORIAL ES CREAR UNAS CAPACIDADES COLECTIVAS. ES UNA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA Y UN APRENDIZAJE COLECTIVO."

SEBASTIÁN ZURUTUZA

Sebas: porque es el elemento que caracteriza esa gobernanza, en el sentido de que la estrategia, el desarrollo y la evaluación de las políticas que se implementan tienen que ser de una forma compartida. De ahí que enfatizamos el término gobernanza con el objetivo cooperativo.

Sabemos que es un tema complejo porque reconstruye relaciones y formas de gobierno, ¿pero pueden darnos pistas sobre cómo y con quién se trabaja en esta experiencia?

Sebas: con los que operan en los diferentes niveles administrativos. Dentro de la Diputación, la gobernanza implica a distintos departamentos. Y la primera experiencia con otro agente fue con las agencias comarcales de desarrollo, que son los instrumentos para el desarrollo territorial que tienen establecidos los gobiernos municipales o locales. La primera colaboración se estableció entre estos dos niveles (Diputación y agencias) por la proximidad que teníamos con ellos y porque entendíamos que son procesos complejos que requieren de formación de confianza, de ahí el focalizarlo. Cabe destacar que incorpora a los niveles políticos y técnicos, tanto en las agencias como en la Diputación. Una vez se ha consolidado esta fase con las agencias, estamos incorporando a diferentes agentes que tienen una visión del conjunto de la comunidad autónoma, que pueden estar en la órbita del Gobierno

Vasco. En concreto, estaríamos hablando de tres agentes: Formación Profesional, que es un agente importante para llevar a cabo programas de forma compartida por su proximidad a la empresa pequeña; Lanbide, que es el Instituto Vasco de Empleo, en cuanto a que el ámbito de la empleabilidad también se está trabajando en lo que hemos llamado nosotros Laboratorio de Desarrollo Territorial; finalmente, estaría también la Agencia Vasca de Innovación, Innobasque, con la que estamos trabajando en diferentes ámbitos.

Un tema clave es que estos procesos se interrumpen ante los cambios de gobierno. ¿Cuáles fueron las acciones y estrategias para que el proceso se mantenga durante 10 años?

Ander: creo que lo planteaba Sebas antes. Las relaciones muchas veces venían desde la desconfianza. No estamos diciendo que hemos inventado relaciones nuevas; les estamos intentando dar otra mirada. Este es un ejercicio que procede inicialmente del ámbito universitario, como reflexión académica. Resulta que el responsable del gabinete de la Diputación es también profesor en la Universidad de Deusto en el ámbito de la innovación social. Él trajo una idea un poco abstracta: desarrollar capital social. Al principio, en la Diputación, dijimos: ¿qué es esto? Pero se empezó a trabajar desde ahí. Se hizo una investigación, un diagnóstico, desde la propia universidad, para ver los activos de trabajo conjunto que tenía Gipuzkoa como territorio a lo largo de la historia. Ahí nos reconocíamos a nosotros mismos como un territorio con una visión comunitarista y con una capacidad de interactuar y de abordar proyectos importantes conjuntamente. Lo que inicialmente era una reflexión de tipo académico, se empezó a querer plasmar en el mundo de la práctica concreta de la Diputación. Pero justo cuando llegaba el momento de concretar, en 2011, viene un cambio de gobierno importante, donde el equipo que estaba en aquel momento en la Diputación, perteneciente Partido Nacionalista Vasco, sale después de las elecciones, y se incorpora Bildu, que procede del mundo de la Izquierda Abertzale, y que por primera vez en muchos años ocupa puestos de responsabilidad. En aquel momento, había un riesgo importante, porque muchas veces el ciclo de vida de los proyectos suele coincidir con el ciclo de vida de la legislatura, y más aún cuando el gobierno cambia de manos. Ahí al equipo técnico de la Diputación y al de la universidad nos tocó transmitir al nuevo equipo político la importancia que nosotros intuíamos que esos modos de interactuar, de

relacionarnos y de abordar los proyectos podían tener para ellos. Inicialmente el equipo nuevo no veía el tema con buenos ojos, sobre todo porque venía con la desconfianza de quien llega nuevo, y se trataba de un proyecto del equipo anterior. Ahí yo creo que hubo mucha generosidad por parte de todos. Se hizo una reflexión y se extrajo la esencia de lo que era el concepto de capital social en abstracto y los aprendizajes anteriores. Esto se empezó a plasmar en lo que se denominó como “zubigintza”, que en euskera significa construcción de puentes, en este caso, establecer vínculos para construir relaciones. Pero, al acabar la segunda legislatura, en 2015, el Partido Nacionalista Vasco volvió al gobierno y capitalizó lo anterior. Reconoció, incluso, el trabajo hecho por el gobierno de Bildu en la anterior legislatura diciendo que se aportó valor y se mejoró el proyecto. Es un elemento fundamental que plasma que esto es algo que va más allá de la lectura de partidos y legislaturas.

Sebas: yo añadiría a lo que ha dicho Ander que seguir con el proyecto iniciado en 2009 ha sido natural. Había ya un aprendizaje y un conocimiento de lo que se había hecho. Y no solo eso. El propio planteamiento global del nuevo gobierno ya incorporaba, en mi opinión, elementos de lo que había sido Gipuzkoa Sarean, que es una gobernanza cooperativa, no solo en el ámbito de lo que llamamos desarrollo territorial. Yo creo que esa idea inicial que estaba en Gipuzkoa Sarean, ahora Laboratorio de Desarrollo Territorial, está impregnando el conjunto de la actuación del gobierno foral, en concreto, a través de una iniciativa que llamamos Etorkezuna Eraikiz (construyendo el futuro).

¿Cuál ha sido el rol de la Universidad en estos años del proceso?

Ander: creo que ha sido fundamental. En la administración tenemos nuestras propias capacidades y nuestra propia manera de hacer las cosas. Por ello, recurrimos a ayuda del exterior (como consultoras) para que nos ayuden en lo que nosotros queremos hacer y en la forma en la que nosotros queremos hacer las cosas. Ese es un sistema de funcionamiento tradicional para nosotros. Pero aquí se planteaba algo más: un carácter transformador. Y había una cierta vocación o una cierta intuición al comienzo de tener entre manos un proyecto que podía modificar el cómo, los modos de trabajar. Eso solo se puede hacer con quien tiene la capacidad de investigar. Había que descubrir el camino, porque nosotros tampoco podíamos precisar en un pliego de

prescripciones técnicas, que es lo que muchas veces se hace con unas contrataciones, qué es lo que queríamos. Ese descubrir camino y ese ir abriendo miradas solamente se puede hacer desde la investigación. Desde ese punto de vista, nos hemos encontrado con la colaboración profesional y enormemente generosa de la Universidad de Deusto, del instituto Orkestra, concretamente. Con ellos, se establece un proceso de investigación acción; es decir, empezamos a hablar de una investigación muy especial, porque convertimos a Gipuzkoa y a sus instituciones, a sus empresas y a sus gentes, en un gran Laboratorio. Ahí, por tanto, la universidad investiga, pero sobre la práctica diaria que nuestra acción política va requiriendo. Y esto ha sido lo que poco a poco hemos ido ajustando, porque veíamos que se podía llegar a transformar los modos de hacer política.

Sebas: esta incorporación de la universidad al proceso de Gipuzkoa Sarean o Laboratorio de Desarrollo Territorial es lo que ha inspirado una idea que hemos tratado de extender a otro tipo de proyectos en el marco de lo que decía Etorikizuna Eraikiz. Estamos inmersos en un proceso de cambios acelerados que nos llevan a una situación de que los problemas y la realidad son complejas. Y, en ese sentido, uno de los elementos que tenemos que incorporar es inyectar el máximo conocimiento a esos procesos o políticas. En ese sentido, lo que ha mencionado Ander, es totalmente pertinente en ese marco de complejidad: que seamos capaces de que la universidad se incorpore y aporte ese conocimiento en los procesos y los proyectos en concreto, más allá de hacer una investigación puramente académica; es decir, que acompañe con su conocimiento experto, con su teorización y sus marcos teóricos a los proyectos concretos. Es lo que de una forma más sistemática y general estamos tratando de desarrollar también con otras universidades, siendo muy conscientes de la dificultad que implica tanto para los propios investigadores como para los que

estamos en el mundo de la administración.

¿Qué capacidades debe construir o fortalecer en sus equipos de investigadores?

Sebas: creo que en general esta gobernanza cooperativa nos tiene que empujar a cambiar a todos en el ámbito en el que nos encontramos, también a la universidad. Los investigadores y las investigadoras también tienen que empezar a visibilizar la importancia de hacer las cosas de otra manera. Hoy en día de forma compartida se puede hacer bastante más. Yo creo que le da más valor a la propia investigación.

“¿CÓMO FUNCIONA EL LABORATORIO DE DESARROLLO TERRITORIAL?

ESTÁ COMPUESTO POR DISTINTOS ESPACIOS O PROCESOS, EN LOS QUE SE TRABAJAN TEMAS RELACIONADOS CON LA GOBERNANZA, LA INDUSTRIA 4.0, LA COLABORACIÓN INTEREMPRESARIAL O LA EMPLEABILIDAD, ENTRE OTROS. SE DISTINGUEN: ESPACIOS DE REFLEXIÓN Y TOMA DE DECISIÓN CONJUNTA, ESPACIOS ORIENTADOS AL DESARROLLO DE METODOLOGÍA Y ESPACIOS EN QUE LAS DECISIONES TOMADAS SE LLEVAN A LA ACCIÓN A TRAVÉS DE LA METODOLOGÍA DESARROLLADA. TODO ELLO TIENE EN SU BASE LA GOBERNANZA COOPERATIVA Y LA METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN ACCIÓN.”

Ander: yo añadiría algo limítrofe, no yendo tanto a las capacidades sino a las actitudes. Creo que exige mucha humildad, para salir de tus seguridades, y mezclarte con los “mortales”. Y vinculación y compromiso con los proyectos de tu territorio.

Sebas: y salir del confort de cada uno, como nos ocurre en la política, o en la gestión pública. En la investigación también salir del despacho de cada uno.

Ander: veníamos ahora de una reunión en la que hablábamos de que, cuando esto va avanzando y la Diputación de Gipuzkoa se plantea dentro de Etorikizuna Eraikiz asumir estos modos de ir haciendo las cosas, tanto en cuanto empujadas, tu poder se empieza a resquebrajar. Y había un responsable político que decía: “es que esto lleva mucho sufrimiento”. Salimos de la zona de confort y toca sufrir. Eso nos pasa un poco a todos.

El desarrollo de la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial (IADT) en Orkestra (Instituto Vasco de Competitividad) se ha nutrido de todo este proceso. ¿Qué capacidades le ha aportado al gobierno trabajar con esta lógica de co-construcción?

Sebas: lo que se quiere hacer con Etorikizuna Eraikiz o con el Laboratorio de Desarrollo Territorial es crear unas capacidades colectivas. Es una construcción colectiva y un aprendizaje colectivo. En ese sentido, creo que las propias dinámicas que se han generado con el apoyo de la universidad, en este caso, de Orkestra, han servido para ir explicando y buscando momentos para ir generando ese aprendizaje.

Ander: estoy de acuerdo. Creo que se han generado unos procesos metodológicos en los que estamos siendo capaces de trasladar del mundo de las ideas al mundo de la práctica concreta. Sabemos que es difícil y que, cuando hablamos de co-creación, supone invertir mucho tiempo. De la otra forma iríamos más rápidos, pero probablemente no llegaríamos tan lejos como empezamos a verlo en este momento.

Sebas: tenemos el convencimiento de que esta forma de hacer es la que hay que abordar y trabajar. El problema de este modo de hacer es que el ambiente en el que nos desenvolvemos justamente te aparta de ello, porque la política hoy en día se lleva más por los titulares, y deja al margen este tipo de formas de hacer, si bien todos vemos que es hacia donde hay que caminar. En este contexto de profunda desafección hacia la política de la ciudadanía, entendemos que esta gobernanza cooperativa es una estrategia muy importante para recuperar la confianza y conseguir la vinculación de las personas, de la ciudadanía, con la política. Pero no es una forma de hacer que venda políticamente. Estamos acostumbrados al titular, al tweet. Y no parece que los tiempos nos acompañen para abordar esta forma de hacer, sobre todo a los representantes políticos, que podemos estar más inmersos en el corto plazo del ciclo electoral.

Ander: yo completaría igual así, casi a modo de titular, que quien crea en los liderazgos caudillistas, que no nos llame a nosotros, porque esto al final es otro liderazgo totalmente distinto.

¿Cuál es el reto principal para el futuro de la gobernanza cooperativa?

Sebas: el convencimiento de que tenemos que cambiar las cosas de hacer. Creo que está muy extendido a nivel teórico, pero que tenemos que cambiar los comportamientos y las culturas de las organizaciones y de las personas. Aunque visualizamos la importancia de hacer una gobernanza cooperativa, diría que no venimos de serie para cooperar, para colaborar. Para adquirir las capacidades, creo que una de las cosas más importantes es generar espacios de confianza entre los agentes que operan en

cada ámbito. Yo subrayaría esas dos ideas: por un lado, convencimiento y generación de capacidades y confianza; por otro lado, establecer los espacios y procedimientos para ver cómo se establecen esas relaciones y los roles de cada uno.

Ander: yo añadiría dos derivadas a lo que comenta Sebas. Por un lado, que la propia ciudadanía perciba en momentos de desafección hacia la política que estos modos de hacer efectivamente responden a las necesidades de la ciudadanía, y que las instituciones y la acción política

empiezan a no ser objeto de desconfianza y de recelo. Y, por otro, en nuestras organizaciones, donde dos bloques muy diferenciados, como son el nivel político y el nivel técnico, que ahí también se perciban estos modos de hacer.

CASO CONCRETO: GOBERNANZA COOPERATIVA PARA ACERCARSE A LAS PYMES

Uno de los retos que plantea la gobernanza es una mejor articulación entre agentes para llegar mejor, entre otros, a las PYMEs. En el caso de Gipuzkoa la gobernanza multinivel y la metodología de investigación acción aplicada durante los 10 años del proyecto han permitido esto. ¿Cómo se ha realizado este trabajo?

Sebas: por un lado, se identificó que, siendo las agencias un agente clave en el proceso, aportaban precisamente en ese ámbito por su proximidad a la pequeña empresa. Por otro lado, desde la Diputación veíamos que con los programas tradicionales teníamos dificultades para tratar de introducir o de impulsar la Industria 4.0 en las pequeñas y medianas empresas. En ese contexto, se puso en marcha

"LA UNIVERSIDAD INVESTIGA, PERO SOBRE LA PRÁCTICA DIARIA QUE NUESTRA ACCIÓN POLÍTICA VA REQUIRIENDO. Y ESTO HA SIDO LO QUE POCO A POCO HEMOS IDO AJUSTANDO, PORQUE VEÍAMOS QUE SE PODÍA LLEGAR A TRANSFORMAR LOS MODOS DE HACER POLÍTICA."

ANDER ARZELUS

un proceso dentro del Laboratorio de Desarrollo Territorial que buscaba, en una primera fase, hacer un diagnóstico de la situación del desarrollo de 4.0 de todo el colectivo de pequeñas y medianas empresas entre 20 y 100 trabajadores a través de las agencias comarcales. Para ello, se hicieron unos talleres en los que se co-diseñó entre las agencias y la Diputación la metodología de acercamiento a las empresas con el acompañamiento y liderazgo de Orkestra, que era, en este caso, la que organizaba e impulsaba esos talleres. En este proceso, uno de los hitos fue que era un programa entre la diputación y las agencias, y que las agencias hablaban en nombre de la Diputación cuando iban a las empresas, lo que empoderaba a los técnicos frente a las mismas y proyectaba una buena imagen en ese sentido. Esa fase duró hasta junio del 2018 y en el diagnóstico se distinguieron cuatro grupos de empresas según su grado de desarrollo en lo que se refiere a 4.0. En septiembre de ese año se puso en marcha la segunda fase, donde se eligió a un grupo de 40 empresas que cumplía unas condiciones para desarrollar 4.0, con el objetivo de trabajar un plan de acción para dar impulso a la industria 4.0 en las mismas. En esta segunda fase, al igual que en la primera, se están organizando una serie de talleres de la mano de Orkestra para definir esa metodología para que las agencias ayuden a las empresas en la definición de ese plan de acción, que luego implementarán las empresas con ayuda de otros agentes, como Formación Profesional o centros tecnológicos.

Ander: creo que, en este esquema de gobernanza multinivel, la empresa puede percibir que desde las administraciones públicas se va de una manera organizada. La agencia con la Diputación, con Innobasque por detrás, con los centros de Formación Profesional o con los centros tecnológicos... Es una red en la que hay una cierta cohesión interna.

¿Qué aprendizajes creéis que se pueden extraer del proceso en relación con las políticas en el ámbito de Industria 4.0?

Ander: tampoco somos personas expertas en este tema, pero por lo que hemos percibido de ellos, en la empresa se percibía bastante dispersión en lo que desde la administración pública se les ofrecía. Además, haciendo autocrítica desde nuestra propia organización, parece que con dar subvenciones ya hemos hecho política. Estoy de acuerdo en que, efectivamente, las subvenciones son importantes. Pero empezamos a plantear cuál es su rol. En ese sentido, se trata de que previamente haya un aná-

lisis más profundo de lo que cada uno puede jugar en este concierto.

Sebas: yo diría la importancia de compartir una estrategia que, aunque puede partir de la Diputación, creo que es compartida por las agencias comarcales. Y relacionado con la Investigación Acción, la forma de trabajar y de hacer la están desarrollando las diez agencias comarcales. Es decir, eso ha sido algo que se ha construido con el impulso de la universidad, pero con el trabajo también de los propios técnicos de las agencias, que son las que van a las empresas a hacer ese trabajo. Esto le da consistencia a la propia intervención e incorpora aprendizajes. Como anécdota diría que, cuando se finalizó la primera fase, y para dar inicio a la segunda, la Diputación iba a poner una línea de ayudas para las agencias comarcales, para que hiciesen una intervención en las 40 empresas, pero entendiendo que cada una de las agencias haría la actuación un poco con sus propios medios y con su saber hacer. Y hubo técnicos de las agencias que reclamaron seguir con un proceso similar al de la primera fase, es decir, con los talleres, en los que se co-diseñara la forma de intervenir y se compartieran los aprendizajes.

NOTAS

1. La Formación Profesional en el País Vasco agrupa la formación técnica, tanto básica como superior no universitaria, orientada a la inserción o reinserción laboral. Normalmente se imparte en escuelas específicas o liceos, y son un actor importante en el ecosistema del País Vasco, porque también tiene un rol de apoyo técnico a la pequeña empresa.