

¿Hacia dónde evoluciona la participación para el desarrollo territorial? Reflexiones desde Gipuzkoa¹

Miren Larrea

Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad

miren.larrea@orquestra.deusto.es

1. Introducción a la ponencia

Esta ponencia presenta algunos de los resultados del trabajo realizado en Zubigintza, laboratorio para la investigación acción entre noviembre de 2011 y junio de 2013. Durante este año y medio un amplio grupo de miembros del gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa e investigadores de Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad hemos trabajado en un proceso de investigación-acción orientado a la creación de un marco conceptual para el planteamiento de un nuevo modelo de desarrollo territorial para Gipuzkoa. Hemos decidido elaborar y difundir este documento en el momento en que el trabajo realizado en el laboratorio pasa a la fase de implementación abriendo el proceso a los actores territoriales con los cuales entendemos que se debe debatir ahora este modelo.

Los contenidos presentados no constituyen un modelo cerrado. Ello sería contradictorio con la metodología elegida para el proceso. Se trata de conceptos y marcos para la reflexión y el análisis que permiten abrir un debate en el territorio sobre el modelo de desarrollo. Sólo a partir del diálogo con los actores sobre estas bases se puede avanzar hacia la implementación del nuevo modelo de desarrollo territorial.

La aproximación a la investigación acción utilizada en el laboratorio (posteriormente se presenta con más detalle) se basa en procesos denominados de cogeneración de conocimiento. Esta ponencia presenta los resultados del proceso de cogeneración de un amplio número de personas. Por ello no tiene un autor, sino que es el fruto de un proceso colectivo entre políticos e investigadores. Tras un proceso de cogeneración es difícil separar en el resultado aquello que proviene del proyecto político, sus marcos y conceptos y aquello que proviene de la investigación, sus marcos y conceptos.

Donde sí se separan tras un proceso de investigación acción la investigación por un lado y la acción por otro es en el posterior uso del conocimiento cogenerado. En recuadros denominados “De la reflexión a la acción” que se presentan a lo largo del texto mostramos iniciativas que desde la Diputación se han puesto en marcha en relación con las reflexiones presentadas. Las mismas ya no son parte del proceso de investigación, sino que inician el proceso de construcción de un nuevo modelo de desarrollo territorial para Gipuzkoa ya fuera

¹ Ponencia basada en el documento titulado “Propuesta de una nueva aproximación al desarrollo territorial en Gipuzkoa” elaborado por Zubigintza.

del laboratorio. Por otra parte, en las referencias bibliográficas al final del documento pueden verse los resultados académicos generados por los investigadores participantes en el proceso.

2. Marco de partida de la propuesta de una nueva aproximación al desarrollo territorial en Gipuzkoa

El objetivo del proceso de reflexión y debate desarrollado en el laboratorio para la innovación en políticas ha sido el de construir de forma participativa un concepto de desarrollo territorial que cumpliera las siguientes condiciones:

- a) Ser un concepto desde la reflexión pero para la acción, es decir, un concepto orientado a su implementación
- b) Un concepto basado en la participación de los actores del territorio
- c) Un concepto con una aproximación territorial que integrara lo comarcal

El punto de partida fue la construcción de un consenso en torno a la definición del *territorio* en los siguientes términos:

Un territorio es un conjunto de actores y agentes que habitan un espacio, con su organización social, económica y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del que forman parte.

Esta definición requiere visualizar Gipuzkoa como sus actores y agentes. Una concepción del territorio que pone a las personas en primer lugar.

A continuación se discutió y acordó el concepto de desarrollo territorial que guía el proceso:

El desarrollo territorial es un proceso de movilización y participación de los diferentes actores (públicos y privados) en el que discuten y consensuan estrategias que pueden guiar actuaciones individuales y colectivas.

Ambas definiciones partían del debate sobre desarrollo territorial planteado por Francisco Alburquerque (2012). Su concepto se basa en que el desarrollo territorial tiene por eje central la participación de los actores territoriales y sólo a través de esta participación se puede llegar a definir estrategias y actuaciones del territorio.

El desarrollo territorial concebido de esta manera se articula en torno a cuatro dimensiones:

- a) El desarrollo social y humano
- b) El desarrollo económico
- c) El desarrollo institucional
- d) El desarrollo sostenible

Para trasladar este concepto a la acción se ha realizado una lista de actores del territorio con los que iniciar los procesos de movilización y participación de cara a la futura definición de estrategias territoriales. Dicha lista no pretende ser una lista completa de actores de Gipuzkoa, sino que plantea las potenciales interlocuciones a establecer en el medio plazo. Dichos actores son: Diputación Foral de Gipuzkoa, ayuntamientos, agencias de desarrollo comarcal, redes de

colaboración comarcales, centros formativos, asociaciones en el ámbito cultural, asociaciones en el ámbito social, actores en la economía social, sindicatos, empresas, asociaciones de empresas, universidades, centros tecnológicos y figuras relacionadas (CICs etc.) y la sociedad civil. Siguiendo las prioridades establecidas en términos de integración del nivel comarcal en el planteamiento, los actores prioritarios a la hora de llevar este concepto a la acción han sido las agencias de desarrollo comarcal.

Optar por este concepto conlleva la búsqueda de una aproximación al desarrollo territorial que no se mide en términos de crecimiento del PIB, sino en términos del grado en que los actores que constituyen el territorio participan en la definición e implementación de su propio proceso de desarrollo. Ello no implica que aspectos tratados en aproximaciones al desarrollo territorial más tradicionales en el territorio (orientados al crecimiento y el desarrollo económico) no se vayan a abordar en esta. Pero se plantea que ello ocurra de la mano de los actores del territorio, siendo un objetivo explícito del proceso el abrir el diálogo a una diversidad mayor de voces y perspectivas de lo que ha sido tradicional.

Pasos de la reflexión a la acción:

Los primeros puentes entre la DFG de Gipuzkoa a través de su Dirección para el Desarrollo Territorial y los actores prioritarios se ha iniciado ya estableciendo procesos de participación con tres perfiles distintos de representantes comarcales: la representación política, de la mano de los alcaldes que presiden cada agencia de desarrollo comarcal; la representación de la dirección de las agencias a través de sus gerentes o directores y la representación técnica a través de técnicos que en cada comarca puedan asumir labores de facilitación del nuevo modelo de gobernanza. Es a través de la movilización y la participación de estos actores como se empieza a materializar en la práctica el modelo de desarrollo territorial adoptado.

3. La complejidad del reto requiere nuevas definiciones de la estrategia de desarrollo territorial

Uno de los ejes críticos de la reflexión en el laboratorio ha sido el concepto de *complejidad territorial*, que hemos abordado partiendo del concepto de complejidad regional planteado por Karlsen (2010).

Dicha reflexión nos lleva a plantear que Gipuzkoa se caracteriza por una complejidad territorial que se puede describir en los siguientes términos :

- a) El territorio está compuesto por distintos actores que somos autónomos pero interdependientes. El desarrollo depende de distintos niveles de gobierno tanto fuera como dentro de Gipuzkoa, de los actores del sistema de conocimiento (universidades, centros tecnológicos, formación profesional etc.), de asociaciones del ámbito social y cultural, de las empresas, de los actores del sistema financiero y aunque frecuentemente sea difícil buscar los cauces para articular su participación, de la ciudadanía como actor del territorio. Aunque cada actor toma las decisiones que le corresponden en sus ámbitos de influencia, las decisiones de unos afectan a los otros.

- b) Estos distintos actores podemos tener, y de hecho tenemos, distintas percepciones y diagnósticos sobre cuáles son los principales problemas y retos del territorio y cuáles serían las soluciones a dichos problemas y retos.
- c) Ninguno de los actores del territorio tiene una posición jerárquica para instruir a los demás sobre cuál es el camino a seguir.

Esta situación de complejidad territorial conlleva que el desarrollo territorial requiere de formas de trabajo basados en la participación, la construcción de visión compartida y relaciones de confianza. El desarrollo territorial no puede darse de mano de un único actor, por muy influyente que este sea.

Es por ello que hemos reflexionado sobre las formas en que se define la estrategia para el desarrollo territorial. El concepto de estrategia se ha traído al desarrollo territorial desde el mundo de la estrategia en la gestión empresarial. Sin embargo, aunque en la gestión empresarial se aborda la estrategia desde múltiples perspectivas, en el desarrollo territorial se ha adoptado sobre todo la aproximación desde la planificación. Esta escuela aborda el proceso de formación de una estrategia como un proceso sistemático de planificación formal (Mintzberg et al., 1998). Esta perspectiva se ha materializado tanto a nivel de Gipuzkoa como en diversas comarcas a través de la realización de planes estratégicos.

Nuestra reflexión es que la complejidad regional en un territorio requiere, sin descartar la relevancia de la planificación, abordar la estrategia territorial también desde otras perspectivas. Tras una discusión de las escuelas para la construcción de estrategias que proponen Mintzberg et al. (1998) el marco conceptual desarrollado en el laboratorio se apoya sobre tres pilares basados en otras tantas escuelas.

La primera es la *escuela de aprendizaje*, que parte del principio de que la formación de la estrategia emerge en pequeños pasos en la medida en que la organización, en nuestro caso el territorio, se va adaptando y aprende. La segunda es la *escuela de poder*, que adaptada al territorio implica que la formación de la estrategia es un proceso de negociación entre los actores del territorio. La tercera es la *escuela cultural*, que interpretamos para el territorio señalando que la formación de la estrategia está enraizada en la cultura del territorio, por lo que el proceso es fundamentalmente colectivo y colaborativo. La Figura 1. refleja el equilibrio buscado entre estas distintas aproximaciones a la estrategia territorial.



Figura 1. Aproximaciones a la estrategia territorial

Pasos de la reflexión a la acción:

Estas aproximaciones a la estrategia se han combinado en una fase inicial dentro de la DFG, enfatizando los procesos de reflexión y aprendizaje y dando posteriormente paso a la colaboración entre departamentos que se materializa a través de la Dirección de Desarrollo Territorial. También se han llevado al trabajo iniciado con las agencias de desarrollo comarcal, estableciendo los cauces para procesos formativos para facilitadores en cada comarca (aprendizaje), la firma de convenios entre la Dirección de Desarrollo Territorial y cada agencia (negociación y colaboración). Es como consecuencia de estos procesos de aprendizaje, negociación y colaboración como se prevé el posible desarrollo futuro de planes concretos.,

4. El modelo discutido combina cambios a corto y el debate sobre el cambio de modelo en el largo plazo

El nuevo modelo de desarrollo territorial no nace como una reflexión teórica sino como un diálogo entre la reflexión y la acción, entre la teoría y la práctica. Tiene, por lo tanto, una clara vocación de implementación de acciones concretas desde su inicio. Sin embargo, es un modelo orientado a instalar en la sociedad un debate sobre el modelo actual de desarrollo.

El procedimiento para instalar este debate no es el de traer a la mesa un posicionamiento ya cerrado, sino el de crear las condiciones para que los propios actores del territorio planteen sus posicionamientos ante este debate. La apuesta es ir generando en el día a día los espacios y las condiciones para que este debate emerja.

Uno de los conceptos que ha guiado la reflexión al respecto es el de la innovación social. Partiendo de la distinción que realizan Moulaert and Nussbaumer (2005), tomamos las dos posibles interpretaciones de la innovación social que proponen. La primera tiene que ver con la búsqueda de nuevos modos para la satisfacción de necesidades humanas y es la que más se ha utilizado por la economía social y la literatura sobre desarrollo alternativo. Aunque señalan

que en sociedades igualitarias los mecanismos de mercado pueden contribuir a la satisfacción de necesidades humanas, argumentan que hay muchas de estas necesidades que los mercados no van a cubrir y plantean la innovación social como un modo alternativo de responder a las necesidades que no quedan cubiertas por los mecanismos de mercado. Este debate es el que se quiere plantear. ¿Pero cuáles son los mecanismos para abrir este debate de forma sostenida en Gipuzkoa? La segunda definición de innovación social es la que ayuda a responder a esta pregunta. Dicha definición apunta a la innovación en las relaciones sociales entre individuos y grupos de personas en comunidades. Entre estas relaciones incluyen aquellas que existen dentro y entre grupos étnicos, relaciones profesionales, relaciones de trabajo, relaciones de mercado y relaciones de gobernanza.

La reflexión realizada nos lleva a proponer que la innovación en relaciones sociales puede generar los espacios que se buscan para el debate. A través del cambio en las formas en que nos relacionamos los actores en Gipuzkoa se pueden generar espacios para una discusión sobre las relaciones de mercado y el modelo de desarrollo que queremos para el territorio. Por ello, el proceso de cambio de modelo a largo plazo se puede iniciar a través de cambios en los modos de relación entre los actores del territorio en su día a día. Estos cambios en el corto plazo deben contribuir a la generación de un debate sobre el modelo actual de desarrollo territorial y desde este debate abordar el papel del mercado y la innovación social en los ámbitos en que la incidencia del mercado no es satisfactoria.

La innovación en relaciones sociales se ha planteado en términos de una nueva gobernanza para el desarrollo territorial en Gipuzkoa. Entendemos por gobernanza los modos de interacción auto-organizativa entre diferentes agentes (diferentes niveles de gobierno y actores del territorio) y las estructuras resultantes de dicha interacción continuada.

Pasos de la reflexión a la acción:

La primera fase la construcción del nuevo modo de gobernanza para Gipuzkoa se ha iniciado con los actores comarcales, estableciendo una primera interlocución con las agencias de desarrollo comarcal. El objetivo de este nuevo modelo de gobernanza es doble. Por una parte fortalecer en cada comarca procesos participativos para la definición de las estrategias comarcales entre todos los actores. Segundo, construir puentes entre los actores comarcales y entre éstos y la DFG, de manera que las políticas vinculadas al desarrollo territorial se fundamenten cada vez más en una gobernanza multinivel. Para fortalecer este proceso se han firmado convenios de colaboración entre la Dirección de Desarrollo Territorial de la DFG y cada agencia de desarrollo comarcal. Es en estos espacios de diálogo que empiezan a abrirse donde se pretende desarrollar una reflexión sobre el modelo de desarrollo que se busca para Gipuzkoa.

5. Se ha definido el proceso de cambio en cuatro fases

Somos plenamente conscientes de la dificultad que conlleva el iniciar un proceso de cambio como el planteado. Por ello hemos querido definir un marco que guíe el proceso de cambio y permita en cada momento valorar los progresos realizados. Se ha discutido y adaptado para el

proceso de Gipuzkoa un marco conceptual del cambio planteado originalmente por Gustavsen (1992).

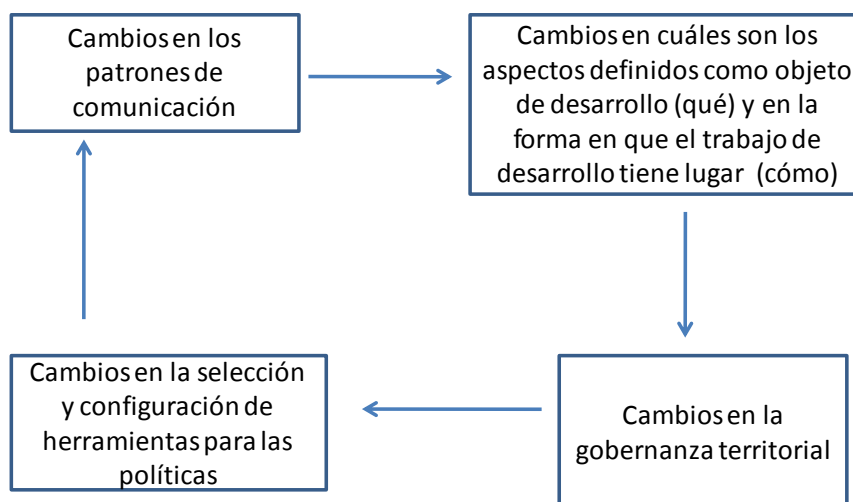


Figura 2. Proceso de cambio

El primero de los pasos, que se recomienda como inicio de procesos de cambio en el desarrollo territorial es el cambio en los patrones de comunicación. Este proceso es coherente con la definición anterior de la innovación social como innovación en las relaciones sociales entre individuos y grupos.

Pasos de la reflexión a la acción:

El cambio en los patrones de comunicación priorizado por la DFG ha sido la apertura de nuevos canales de comunicación entre la Diputación y las agencias de desarrollo comarcal. Para poder hacerlo se ha trabajado en tres dimensiones: (1) se ha creado una nueva estructura, la Dirección de Desarrollo Territorial en el Gabinete del Diputado General; (2) se han mantenido numerosas reuniones con alcaldes y los equipos de las agencias de desarrollo para posibilitar la creación de relaciones de confianza y (3) se han llevado a cabo talleres con expertos externos tanto dentro de los equipos de la Diputación como con los alcaldes que representaban las comarcas para construir de forma conjunta una visión sobre el papel del nivel comarcal en el desarrollo territorial de Gipuzkoa.

El segundo de los pasos según el marco analítico es la generación de nuevas agendas de desarrollo. Esto ocurre tanto en relación con cuáles son los temas que deberían abordarse para el desarrollo del territorio como sobre la forma de trabajar para abordar dichos temas. En el lenguaje que ha ido tomando forma en el laboratorio, se trata del “qué” y el “cómo” del desarrollo territorial.

Pasos de la reflexión a la acción:

A modo de ejemplo uno de los “qué”-s que con más fuerza ha emergido en las interacciones con los actores del territorio ha sido el equilibrio territorial. Se ha subrayado la distribución relativamente equilibrada de las personas y la actividad productiva a lo largo del territorio como uno de los aspectos a reforzar del actual modelo de Gipuzkoa. Para ello, el nuevo modelo de desarrollo territorial debe plantear un modelo participativo que genere mayor equilibrio en el territorio (entre comarcas) y mayor equilibrio en las comarcas (entre municipios).

Un ejemplo de un “cómo” que ha destacado en los diálogos de los actores ha sido el énfasis en que el nuevo modelo de desarrollo territorial debe evitar en la medida de lo posible crear nuevas estructuras y debe facilitar cambios en los modos de trabajo.

Como tercer paso en el proceso de cambio en el desarrollo territorial se plantea la consolidación de un nuevo modelo de gobernanza. Esta no es una gobernanza diseñada desde fuera que se implementa por parte de los actores. Es una gobernanza que se va construyendo en la medida en que los diálogos abiertos se van fortaleciendo en determinados espacios y empiezan a influir en los procesos de toma de decisión.

El cuarto paso en el modelo planteado son los cambios concretos en las políticas. Si no se pueden constatar cambios en las políticas planteadas tanto desde la DFG como desde los ayuntamientos y agencias participantes, se podrá avanzar en la discusión del nuevo modelo de desarrollo territorial, pero no en su construcción. En la medida en que se vayan incorporando al proceso otro tipo de actores territoriales, el cambio deberá plasmarse no sólo en las políticas, sino en las herramientas, usos y costumbres que marcan la actividad del resto de actores del territorio.

Pasos de la reflexión a la acción:

Uno de los primeros ejemplos de cambio en las políticas que ha tenido lugar en el proceso de construcción del nuevo modelo es la aplicación de convenios entre la DFG y las agencias de desarrollo comarcal del territorio para que éstas puedan facilitar en la comarca la generación de espacios de gobernanza participativos y horizontales. Se trata de un tipo de apoyo al desarrollo territorial que no existía hasta el momento.

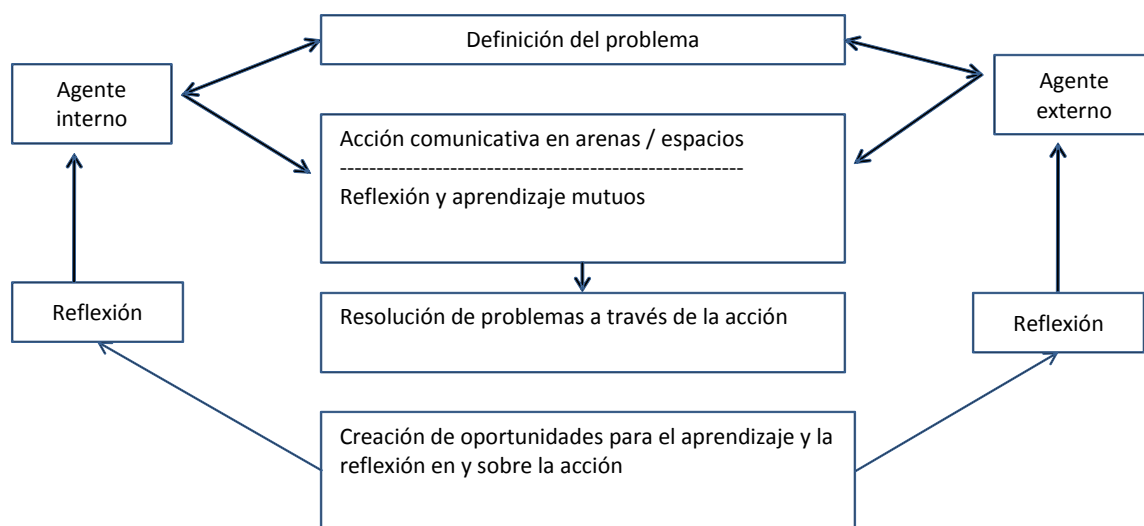
6. El laboratorio es un proceso abierto en que necesitamos seguir aprendiendo: el papel de la investigación acción

Como señalábamos en el apartado introductorio, en el laboratorio para la innovación en políticas hemos optado por una aproximación determinada a la investigación denominada investigación acción.

No hay una única aproximación a la investigación acción. El proceso que ha resultado en los conceptos y marcos presentados en este documento se ha construido sobre la aproximación desarrollada por Orkestra y recogida bajo el título de Investigación Acción para el Desarrollo

Territorial en Larrea y Karlsen (en proceso de publicación, 2014). Esta aproximación se construye sobre dos influencias distintas. La primera influencia es la denominada *democracia industrial* desarrollada básicamente en Noruega y Suecia. La segunda influencia es la aproximación pedagógica de Freire (1992, 2008).

Lo que la investigación acción ha aportado al laboratorio son sobre todo métodos de trabajo. Los mismos quedan reflejados en el modelo cogenerativo propuesto por Greenwood y Levin (2007).



Greenwood y Levin

Figura 3. Modelo Cogenerativo de Investigación Acción

El modelo muestra la posición y los modos de interacción que en el laboratorio hemos tenido dos tipos de agentes. El agente interno es, según Greenwood y Levin, el *dueño del problema*. Alguien que se enfrenta a un reto. En el Laboratorio para la Innovación en Políticas el agente interno es el gobierno de la DFG. El agente externo es el investigador, papel que en esta fase del proceso ha sido asumido por el equipo de investigación de Orkestra.

La definición del problema, primera fase en que se encuentran los internos y los externos es una fase de diálogo y negociación. Para el gobierno ha sido sobre todo un proceso de reflexión para la acción. Para los investigadores, sobre todo un proceso de investigación. El papel de cada uno en el proceso y el diseño de los espacios de diálogo han sido continuamente debatidos y redefinidos a lo largo del año y medio de duración del proceso de investigación acción.

Una vez establecidas las bases del proceso, se inicia lo que Greenwood y Levin (2007) denominan la acción comunicativa. Se trata de una etapa en la que mediante procesos de diálogo se van combinando los distintos tipos de conocimiento de los internos y los externos para ir dando forma a posibles respuestas a los retos planteados.

En los citados espacios de diálogo el gobierno ha ido planteando retos y principios básicos sobre los que construir las respuestas a dichos retos. Los investigadores han contribuido con conceptos y marcos conceptuales derivados de la investigación en desarrollo territorial. Ello

nos ha permitido abstraernos de la realidad del día a día y discutir los retos para poder mirarlos desde un ángulo distinto. Tras estos debates, hemos trasladado otra vez la discusión al nivel concreto de las acciones. Esta dinámica de ir continuamente de lo concreto a lo abstracto y de lo abstracto a lo concreto puede verse con más profundidad en el trabajo de Freire (1992).

La siguiente etapa es la de la resolución del problema mediante la acción. La acción corresponde al *dueño del problema*, es decir, la acción es responsabilidad en este caso de la DFG y no del equipo de investigadores. En los apartados anteriores se han trasladado algunas pinceladas de esta acción en los recuadros titulados “pasos de la reflexión a la acción”.

El proceso planteado por Greenwood y Levin (2007) es cíclico y tras el desarrollo de la acción investigadores y actores vuelven a encontrarse en un proceso de *reflexión en y sobre la acción*. Tras valorar hasta qué punto la acción emprendida responde al reto planteado se renueva la negociación sobre cuál es ahora el principal problema y cuáles son los conceptos y marcos que vamos a utilizar para abordar una posible solución.

Estas fases se han plasmado en el laboratorio en el contexto de tres espacios de diálogo entre investigadores y equipo político definidos en torno a la propuesta realizada por Costamagna (2012). El primero de los espacios es el espacio de reflexión del gobierno, en el que se han ido contrastando los conceptos y marcos presentados en esta ponencia con la participación de representantes de los distintos departamentos de la DFG. El segundo es el espacio para el diseño del proceso, en el que representantes del gabinete del Diputado General, con la colaboración de representantes de otros departamentos han ido diseñando el proceso de reflexión y los pasos hacia la acción. Finalmente, se han creado equipos específicos para apoyar desde el laboratorio acciones concretas emprendidas en el ámbito del nuevo modelo de desarrollo territorial.



Figura 4. Espacios de diálogo entre políticos e investigadores (Costamagna 2012)

Esta dinámica cíclica de continua negociación y diálogo entre la investigación y la acción desarrollada en estos espacios ha sido el motor para generar los contenidos que presenta esta ponencia.

Referencias

- Albuquerque F. (2012) Desarrollo Territorial. En: Orkestra (ed) *Documento de trabajo Gipuzkoa Sarean*. Donostia-San Sebastián.
- Costamagna P. (2012). Propuesta recogida en Acta Sesión de reflexión sobre propuesta de intervención y la organización del equipo
- Freire P. (1992) *Pedagogía del Oprimido*. Madrid: Siglo XXI
- Freire P. (2008) *Pedagogía de la Esperanza. Un Reencuentro Con la Pedagogía del Oprimido*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Greenwood D and Levin M. (2007) *Introduction to Action Research - 2nd Edition*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Gustavsen B. (1992) *Dialogue and Development. Theory of Communication, Action Research and the Restructuring of Working Life*: Assen: Van Gorcum.
- Karlsen J. (2010) Complejidad regional y la necesidad de una gobernanza comprometida. *Ekonomiaz* 74: 91-111.
- Larrea M., Karlsen J. (2014 en proceso de publicación) *Territorial Development and Action Research: Innovation Through Dialogue*. Gower, Surrey
- Mintzberg H., Bruce W. A., y Lampel J..(1998). *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press
- Moulaert F y Nussbaumer J. (2005) The Social Region: Beyond the Territorial Dynamics of the Learning Economy. *Urban and regional studies* 12: 45-64.