

# Marco conceptual de Gobernanza Colaborativa del Gobierno Vasco

Para profundizar en la democracia, fortalecer  
la comunidad e incrementar la competitividad  
para el bienestar de los territorios

PROPUESTA DE  
PARTIDA, ORIENTADA  
Y ABIERTA A LA  
OPERATIVA

# Índice

|                                                                                                                                         |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 01. PRÓLOGO: DE LA ANTIGUA FUENTE, VIENE EL CAMBIO                                                                                      | 4 pg  |
| 02. APROXIMACIÓN INICIAL, TRES ARGUMENTOS                                                                                               | 8 pg  |
| 2.1. La Gobernanza Colaborativa como herramienta para profundizar en la democracia                                                      |       |
| 2.2. Gobernanza Colaborativa para fortalecer la comunidad                                                                               |       |
| 2.3. La Gobernanza Colaborativa como factor de competitividad para el bienestar de los territorios                                      |       |
| 03. FILOSOFÍA SOCIAL Y SISTEMA DE VALORES DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA EN NUESTRO ENTORNO                                              | 18 pg |
| 04. ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA COLABORATIVA DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO VASCO? DEFINICIÓN DE PARTIDA, PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS     | 24 pg |
| 4.1. Definición de partida                                                                                                              |       |
| 4.2. Principios de Gobernanza Colaborativa                                                                                              |       |
| 4.3. Características para materializar la Gobernanza Colaborativa                                                                       |       |
| 05. ESTRUCTURAS, PROCESOS Y CAPACIDADES PARA LLEVAR A CABO LA GOBERNANZA COLABORATIVA                                                   | 34 pg |
| 5.1 Metodologías, estructuras y procesos de trabajo                                                                                     |       |
| 5.2 Perfiles, actitudes y capacidades                                                                                                   |       |
| 06. TRES DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA PARA PROFUNDIZAR Y RENOVAR LA GOBERNANZA COLABORATIVA                                             | 38 pg |
| 6.1. Gestión de la administración pública. Mejora continua e innovación                                                                 |       |
| 6.2. Relaciones interinstitucionales (Gobernanza multinivel). Mejora en la coordinación y relación entre diferentes niveles de gobierno |       |
| 6.3. Relaciones con la sociedad: Fortalecimiento y renovación de la comunidad y de los sistemas sociales                                |       |
| 07. MARCO OPERATIVO DE GOBERNANZA COLABORATIVA DEL GOBIERNO VASCO                                                                       | 50 pg |
| 08. PRÓXIMOS PASOS                                                                                                                      | 56 pg |
| REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS                                                                                                              | 61 pg |

Este documento ha sido redactado por Arantzazulab, el Laboratorio de Innovación de la Democracia, a petición de la Dirección de Innovación Social y Agenda 2030 del Gobierno Vasco.

Esta propuesta se enmarca dentro de la estrategia política del Gobierno Vasco para la mejora de la Calidad de la Democracia en Euskadi, junto con otros proyectos orientados al fortalecimiento de la cultura democrática y a la construcción de la comunidad. Se ha constituido un Grupo Operativo de supervisión y coordinación de los diferentes proyectos, con las siguientes personas y entidades, que han contrastado y completado expresamente esta propuesta:

Autoras del documento:  
Arantzazulab, Laboratorio de Innovación de la Democracia

**Naiara Goia Imaz**  
**Ione Ardaiz Osacar**  
**Ane Miren Valenciano**

El documento ha sido contrastado y completado por los siguientes miembros del Espacio Colaborativo de Investigación de Arantzazulab:

**Asier Aranbarri Urzelai**  
Gobierno Vasco

**Xabier Otxandiano Martínez**  
Gobierno Vasco

**Iosu Arraiz Aranburu**  
Diputación Foral de Gipuzkoa

**Naiara Goia Imaz**  
Arantzazulab

**Ione Ardaiz Osacar**  
Arantzazulab

**Marijo Aranguren**  
Orkestra

**Ane Izulain**  
Orkestra

**Eneko Izquierdo**  
DOT

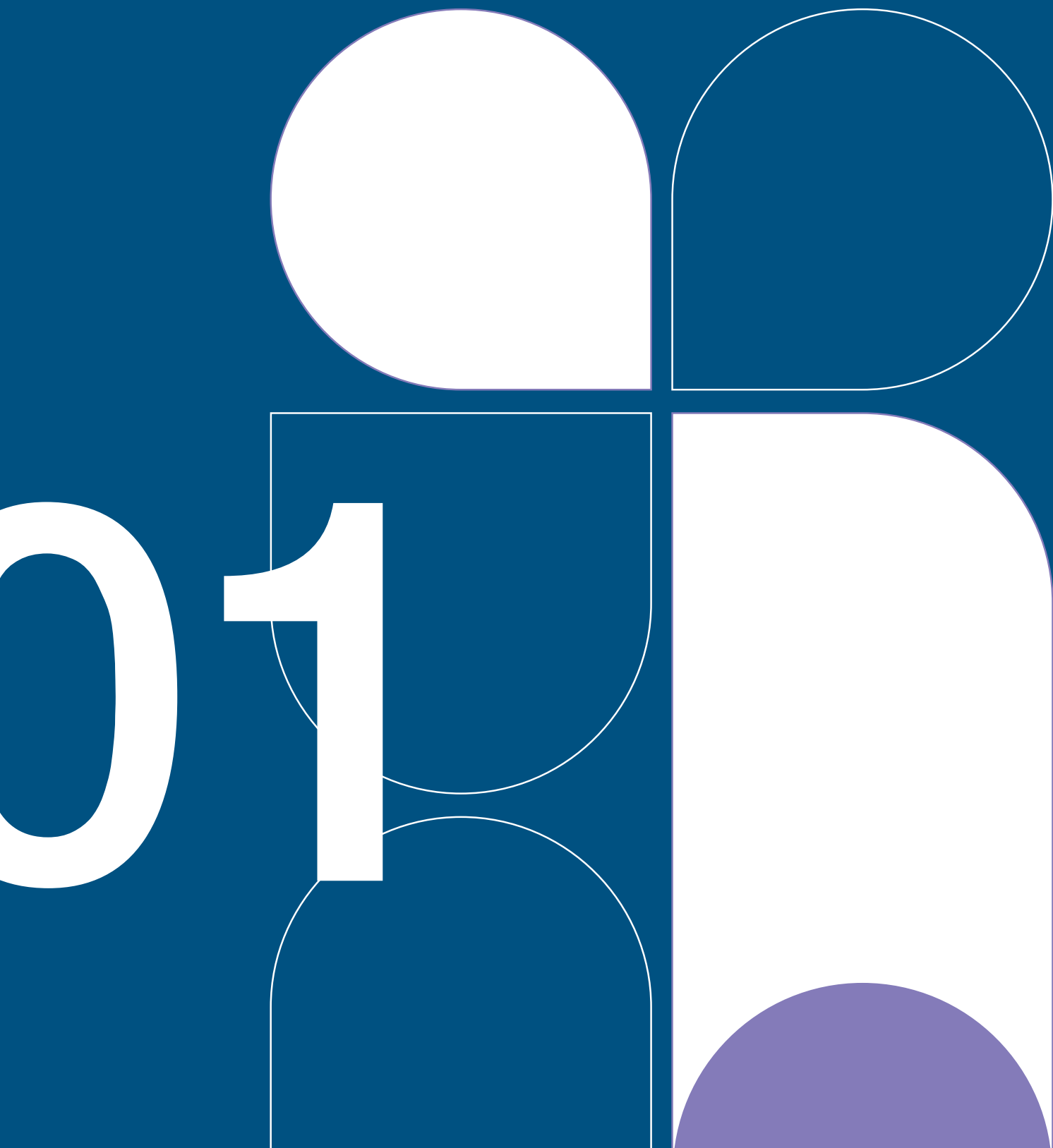
**Igor Ahedo**  
Universidad del País Vasco

**Mari Jose Aranguren**  
Orkestra Instituto Vasco de Competitividad

**Ainhoa Arrona**  
Orkestra Instituto Vasco de Competitividad

**Xabier Barandiaran**  
Universidad de Deusto

**Andoni Eizagirre**  
Mondragon Unibertsitatea



# PRÓLOGO

De la antigua fuente, viene el cambio

## De la antigua fuente, viene el cambio

Nuestro bienestar y nuestro nivel de progreso son fruto de un modelo de colaboración institucional y comunitaria. La solidez de nuestras instituciones, nuestras estructuras de gobierno, y nuestras fortalezas para seguir creciendo como Pueblo, incluido el capital social, se deben a las generaciones anteriores y a quienes tomaron el timón de Euskadi. Más allá del liderazgo institucional, una de las principales virtudes de este modelo ha sido favorecer el dinamismo y la iniciativa de la comunidad y de las personas desde la responsabilidad compartida. Así es como entendemos la democracia. Esa es nuestra tradición y cultura política. Pero en el momento histórico en el que vivimos, es imprescindible establecer a partir de estos valores, bebiendo de la antigua fuente, formas de hacer actualizadas que nos aporten nueva agua. Sin duda, una de las claves es profundizar en la gobernanza colaborativa.

Pensemos por un momento en los retos que tenemos entre manos: el empleo del futuro, la competitividad de la industria, la vivienda, la seguridad, la revitalización del euskera, la transformación del sistema sanitario, el envejecimiento social, la migración, el bienestar emocional, el cambio climático, las nuevas brechas de desigualdad... Pensemos en el auge de movimientos populistas que presentan atajos y soluciones mágicas ante estos problemas, o en aquellos que quieren vendernos la versión idealizada del autoritarismo de siempre. Pensemos en los profundos cambios que se han producido en la sociedad vasca en las últimas décadas, en la fragmentación que se está produciendo en el espacio público y comunicativo, en la polarización, en la desafección o en la fuerza que está adquiriendo el individualismo.

La interacción de todos estos factores amenaza la democracia y dibuja un escenario con dos características que compartimos con todos los pueblos avanzados: incertidumbre y complejidad. Es evidente cuál es la respuesta que debemos dar como Pueblo: más democracia, y mejor democracia, con el bienestar comunitario como brújula. Si queremos ser referentes en calidad democrática, y esa es precisamente nuestra vocación, debemos consolidar e innovar la colaboración entre las instituciones públicas, los agentes sociales y la ciudadanía, consolidar un modelo de relación más horizontal, basado en el reconocimiento mutuo y el compromiso compartido. Profundizando en la deliberación y poniendo en valor el pluralismo. Diseñando conjuntamente las prioridades de una agenda política renovada, las vías para su ejecución, y los procesos de evaluación.

Esta concepción de la gobernanza no nos resulta ajena, ya que, como se ha dicho, se corresponde con la cultura de trabajo y tradición comunitaria que nos es propia. La cooperación, la corresponsabilidad y el compromiso con el bienestar y la competitividad de la comunidad son valores totalmente arraigados en nuestro territorio. Han dejado una huella clara en iniciativas que se han desarrollado en el ámbito económico, social, cultural o de ocio, que han tenido éxito gracias al impulso de la sociedad civil: el tejido cooperativo, el movimiento de revitalización del euskera y de la cultura, el tercer sector social, las entidades de previsión social, el empleo protegido.... Todo ello nos provoca una gran satisfacción, pero no podemos quedarnos mirando al pasado. Debemos actualizar y reforzar estos valores y elementos que nos hacen pueblo frente a las corrientes sociales que los debilitan porque no se encuentran a salvo de dinámicas históricas.

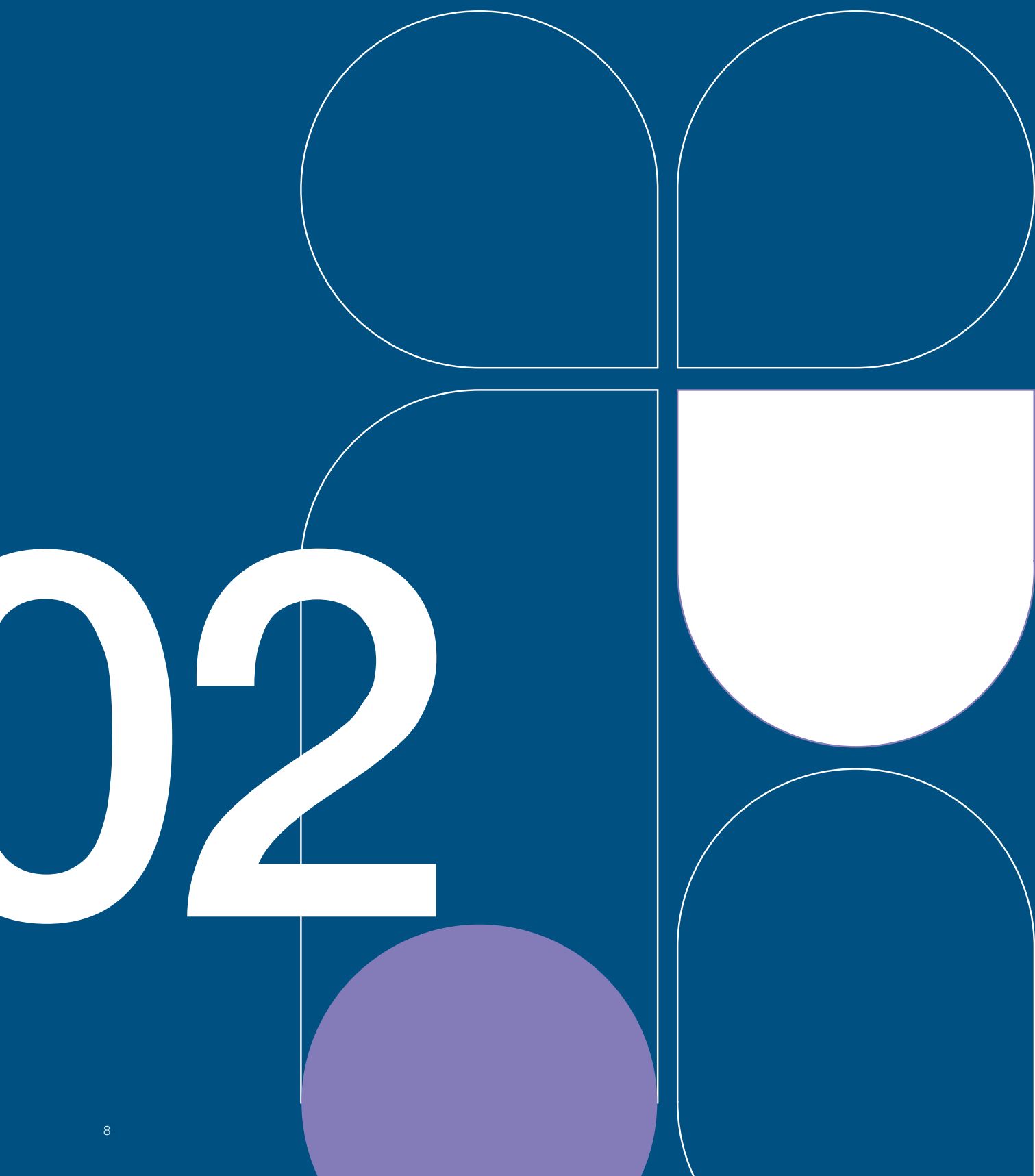
La Gobernanza Colaborativa es un instrumento importante para ello. Si bien es cierto que se dan las condiciones adecuadas, nos corresponde arriesgar y experimentar para liberar todo su potencial transformador, dar un salto cualitativo real y activar las palancas adecuadas. No basta con ser abiertos, eficaces y transparentes, o consultar a los agentes y a la ciudadanía. Hablamos del desarrollo de la capacidad colectiva de pensar, trabajar y reinventarse juntos/as. Ello implica repensar el rol de la administración pública y el concepto de valor público, incorporando nuevas capacidades y perfiles, así como nuevas tendencias en el desarrollo y la evaluación de nuestra actuación: enfoques sistémicos, experimentación y aprendizaje colectivo, por ejemplo.

Queremos construir, día a día, paso a paso, un hito en el camino para que Euskadi sea un pueblo puntero en democracia. Esta es la clave para reforzar la confianza y la satisfacción de la ciudadanía, despertar la motivación e ilusión por la participación política, y seguir preparando el futuro. Este es el camino que debemos recorrer para fortalecer las paredes de la *euskal etxea* (“casa vasca” en Euskara) frente a quienes quieren debilitar y dividir la democracia. Este es el modelo vasco que ha sido elogiado por prestigiosas pensadoras como Minouche Shafik o Mariana Mazzucato. De la antigua fuente viene la nueva agua del cambio.

**Imanol Pradales Gil**

**Lehendakari**

Pero esto no es una mera prolongación de la administración pública, o simplemente una cuestión de procedimiento. Tenemos que hacer el camino entre todos y todas porque está en nuestras manos dar un impulso a la forma de trabajar que nos ha traído hasta aquí. Para afrontar los retos que nos afectan debemos unir los recursos, el impulso, la inteligencia y la imaginación de todos y todas, abordando la incertidumbre y la complejidad por la vía de la acción común. Este esfuerzo debe ser constante; impulsar una escucha activa real y un debate constructivo; basarse en principios y reglas de juego claras, inclusivas y honestas; y no limitarse a procesos deliberativos puntuales. Debe liderar todos nuestros principales proyectos estratégicos de país. En esto consiste el acercamiento que se propone a través de este marco, que seguiremos enriqueciendo y contrastando con todos los agentes y que alinearemos con Europa, concretamente con el Plan “European Democracy Shield”.



# APROXIMACIÓN INICIAL, TRES ARGUMENTOS

## Aproximación inicial, tres argumentos

En el mundo se están produciendo profundos cambios en los ámbitos político, económico y social. El actual modelo de globalización económica ha tenido una incidencia directa en los diferentes aspectos de la vida social de los países y ha supuesto nuevas dependencias en el ámbito de las políticas públicas. Los gobiernos ya no son las únicas partes que inciden en el éxito o en el fracaso de las políticas. Además, muchos de los retos actuales tienen un carácter complejo, es decir, no son simples problemas que se pueden explicar a través de causas y efectos lineales, sino que son fenómenos con causas múltiples, interconectadas y cambiantes, en los que no existe una única solución y los resultados no son del todo predecibles (OCDE, OPSI & MBRCGI, 2020; Snowden, 2010).

Por tanto, muchos de los problemas sociales y públicos actuales no pueden ser resueltos de manera efectiva solo por las administraciones públicas, ni siquiera por el mercado o los agentes sociales; no pueden ser abordados mediante intervenciones sectoriales a corto plazo. En otras palabras, no hay agentes con conocimientos, recursos y autoridad suficientes para afrontar retos complejos por sí solos (Ansell, 2016). Esto nos lleva a tener que explorar nuevos modelos de colaboración entre diferentes actores; es decir, los nuevos paradigmas actuales –como los tecnológicos, sociales, geopolíticos y climáticos– y los profundos cambios sociales nos obligan a replantearnos profundamente las formas de gobernar, las posibilidades de participación y las perspectivas de construcción de estrategias territoriales.

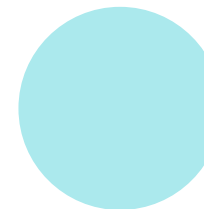
El concepto de Gobernanza Colaborativa abarca un amplio abanico de formas de acuerdos de colaboración entre diferentes agentes, cuya naturaleza, objetivos y tipos de interacción pueden ser diferentes. Una definición inicial de aproximación al concepto sería la siguiente: la Gobernanza Colaborativa “puede entenderse como una forma de gobernanza constituida por agentes públicos, privados y sociales para colaborar en un espacio compartido, donde desde el diálogo y la deliberación se toman decisiones públicas y se asumen responsabilidades compartidas para obtener resultados que no se alcanzarían de forma individual o sectorial. Más que una forma jerárquica de gobernanza, propone un modelo más horizontal de relación con las instituciones públicas y los agentes y la ciudadanía que conforman la sociedad, basado en el reconocimiento mutuo y la responsabilidad compartida”. Según algunas personas investigadoras (Emerson & Nabatchi, 2015), las dinámicas de Gobernanza Colaborativa pueden ser puestas en marcha por las instituciones, pero también por agentes sociales o de mediación. Este documento recoge la visión de la Gobernanza Colaborativa del Gobierno Vasco, por lo que nos centraremos en esta primera aproximación. Además, sea cual sea la aproximación a la Gobernanza Colaborativa, este concepto implica básicamente un reparto de responsabilidades entre diferentes agentes.

Antes de profundizar en la definición de Gobernanza Colaborativa, en este apartado describimos tres argumentos que justifican la posibilidad de una Gobernanza Colaborativa en el contexto actual: presentaremos, en primer lugar, como una solución para profundizar en la democracia; en segundo lugar, explicaremos su contribución a la construcción y facilitación

de estructuras comunitarias; y, por último, y de forma complementaria e inseparable a los otros argumentos, lo presentaremos como una respuesta para promover la competitividad hacia el bienestar que garantice el bienestar de los territorios. Estas tres ideas construyen la forma en la que el Gobierno Vasco entiende la Gobernanza Colaborativa.



**profundizar en la  
democracia**



**fortalecer la comunidad**



**competitividad para el  
bienestar de los territorios**

## 2.1. La Gobernanza Colaborativa como herramienta para profundizar en la democracia

El actual modelo de globalización económica y las transformaciones culturales que se han producido en nuestros sistemas de convivencia están teniendo un impacto directo en numerosas democracias del mundo: debilitamiento de las estructuras políticas, crisis de rendimiento de las democracias, desafección de la ciudadanía hacia el sistema político, crisis de la mediación política, auge del populismo y la tecnocracia, ola autoritaria, etc.

En los últimos años, las democracias liberales han perdido la capacidad de gestionar las demandas de la ciudadanía, por lo que se dice que han entrado en crisis de rendimiento (Mounk, 2018; Ibarra, 2011). Esta idea puede explicarse a través de dos factores principales que influyen notablemente en las democracias liberales de todo el mundo:

**Por un lado, las estructuras políticas de representación y de gestión de las políticas públicas son obsoletas y débiles, y su capacidad para afrontar los cambios rápidos y complejos de la sociedad se ha debilitado (Innerarity, 2020).**

**Por otro lado, existe un desequilibrio entre lo que las administraciones públicas o las estructuras gubernamentales pueden ofrecer y lo que las**

**sociedades esperan: déficit democrático (Norris 2011). Esto acentúa la desafección que la ciudadanía siente hacia las instituciones públicas y los sistemas políticos. Hay un grave problema de desconexión entre gobernantes y gobernados.**

***“Por otro lado, la globalización y sus condiciones de desarrollo han puesto sobre la mesa una nueva agenda política. El actual modelo de globalización supera y debilita tanto el marco del estado nacional como la propia democracia. El Estado no solo está en crisis en lo espacial, sino que también está en crisis de su identidad; por un lado, las estructuras políticas no controlan la realidad económica y social, y, por otro, la identidad política de la ciudadanía se está transformando profundamente, lo que condiciona la realidad de las estructuras políticas de las democracias representativas”.***

*(Barandíaran, 2021)*

Los resultados del estudio realizado por Arantzazulab en el año 2023 para captar la percepción sobre la democracia de la ciudadanía vasca confirman que la democracia también goza con un gran apoyo en nuestro país; es significativo el grado de confianza que generan las instituciones públicas de la Comunidad Autónoma Vasca. Según el Sociómetro de febrero de 2025, el 77 % de la población muestra una tendencia a mostrar su confianza en el Gobierno Vasco, un dato muy por encima de la media de la confianza que generan las instituciones públicas de los países más desarrollados y avanzados de la Unión Europea. Pero al mismo tiempo numerosos ciudadanos y ciudadanas muestran una actitud crítica hacia el rendimiento de la democracia. En el estudio de Arantzazulab (Arantzazulab, 2023) se ha constatado la creciente preocupación por el funcionamiento, los logros y los resultados de la democracia. La ciudadanía presiente que se descuidan sus necesidades y aspiraciones y, al mismo tiempo, sienten muy lejos las decisiones políticas y a las y los representantes políticos. Entre las demandas cabría citar la atención a voces diversas, el fomento de una participación ciudadana más equitativa, la consideración de las aportaciones de expertos y la priorización de gobernantes con principios y valores, otorgando prioridad siempre a las opiniones y valores de la sociedad vasca local.

En consonancia con este diagnóstico, la crisis de la democracia liberal es, en gran medida, una crisis de mediación, de representación y de gobernanza. Para fortalecer la democracia es necesario acercar e integrar más a la ciudadanía y a la sociedad organizada en el espacio público para fortalecer la comunidad política. La base es el reconocimiento de la pluralidad, y de ahí debemos partir: las demandas de la ciudadanía son variadas, heterogéneas y a menudo contradictorias, y las demandas que cada persona hace son diferentes. Esto genera la necesidad de que las instituciones públicas decidan cómo y a quién responder. En el camino surgen discrepancias, y aunque se piensa que compartimos el mismo destino, los objetivos concretos no

siempre son los mismos, ya que las demandas de todos y todas no son compatibles y a veces compiten entre sí. La pluralidad, por tanto, no la vemos como un obstáculo, sino como uno de los pilares de la gobernanza democrática, lo que impone a las instituciones la obligación de buscar un equilibrio entre intereses y necesidades diversas.

Resumiendo lo dicho hasta ahora, en un momento en el que las amenazas contra la democracia son cada vez mayores y la legitimidad y la confianza de los gobiernos se ven mermadas, existe la necesidad de desarrollar diferentes herramientas para profundizar en la democracia, y así se puede entender la Gobernanza Colaborativa como herramienta. De hecho, la Gobernanza Colaborativa propone un cambio en el modelo de relación entre las instituciones, la sociedad civil y los diferentes agentes sociales para afrontar de forma colectiva los retos de la agenda pública. Es decir, la Gobernanza Colaborativa es una forma de integrar a la sociedad en los procesos de reflexión y en las decisiones públicas, así como de desarrollar nuevos espacios para la co-creación, la deliberación compartida y la acción compartida entre los gobiernos y la sociedad civil. La Gobernanza Colaborativa permite unir las fuerzas de los diferentes actores y compartir la responsabilidad. De esta forma, las decisiones estarán mejor informadas (porque se combinan más puntos de vista y más datos), y al mismo tiempo tendrán más legitimidad (porque ha participado más gente y el proceso será más transparente), siempre que todo esto esté ligado a un sistema de valores.

La aproximación a la Gobernanza Colaborativa que proponemos en este marco la hacemos desde una comprensión concreta de las democracias liberales: la planteamos como una oportunidad para promover otros procedimientos democráticos que complementen al sistema representativo, profundizando en la deliberación (para implicar a los agentes sociales y a la ciudadanía en las decisiones públicas a través de un debate razonado, informado y respetuoso) y poniendo en valor la pluralidad (para responder a la heterogeneidad social generada por la pluralidad cultural, étnica e identitaria derivada de la globalización).

## 2.2. Gobernanza Colaborativa para fortalecer la comunidad

La defensa de la comunidad y el fomento de la articulación comunitaria son más necesarios que nunca en estos tiempos. El ámbito comunitario está condicionado por una lógica posmoderna que prioriza la reflexividad individual. Este fenómeno estructural se acompaña de estrategias deliberadas que menoscaban el sentido de lo común, lo público y lo comunitario. El auge del individualismo exagerado promovido por el neoliberalismo erosiona el sentido de la comunidad y las redes comunitarias.

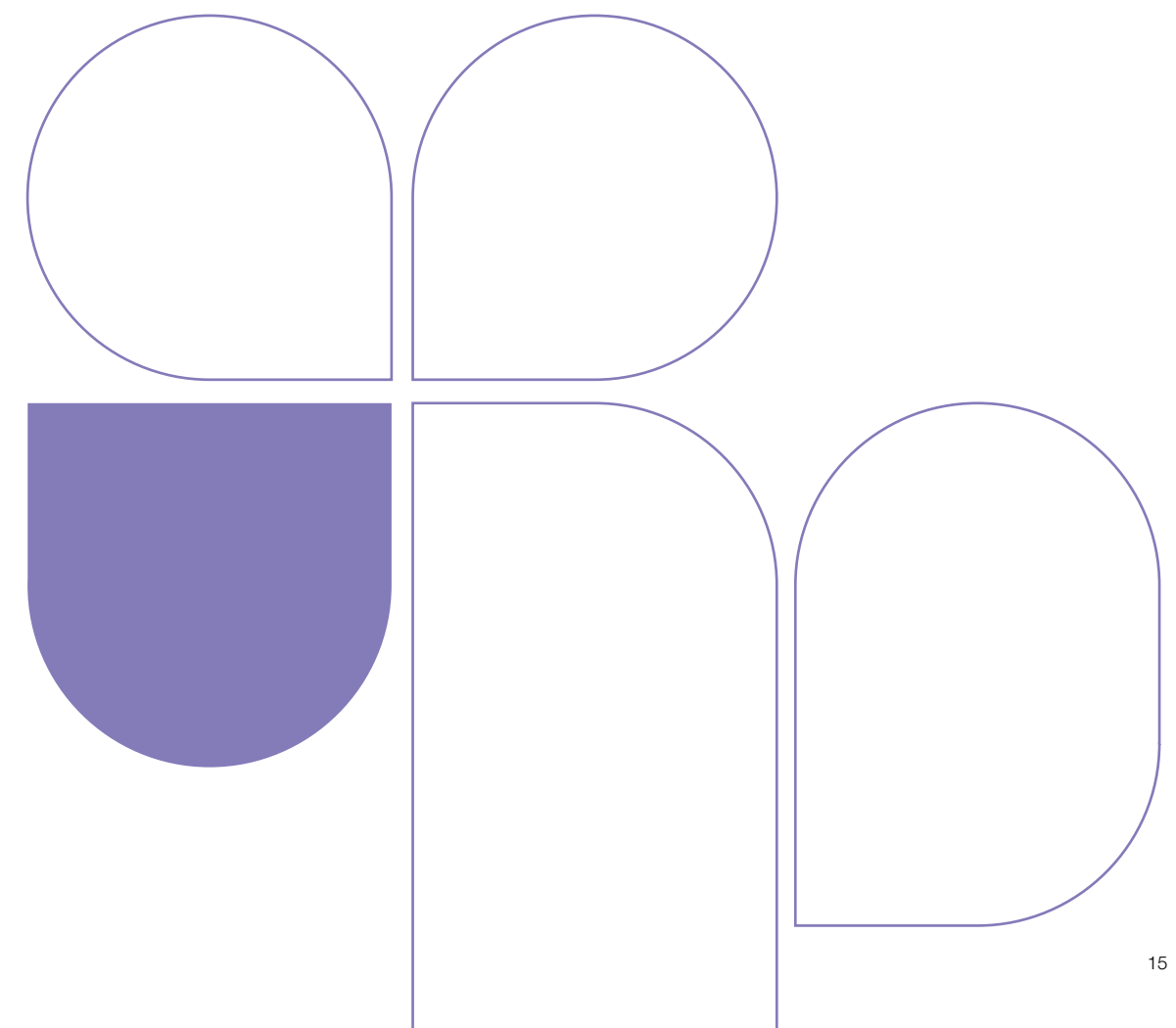
En este contexto, la Gobernanza Colaborativa, además de mejorar la eficacia y legitimidad de las políticas, refuerza el tejido social de la comunidad. Desde un punto de vista filosófico y ético, Michael Sandel pone en valor la cooperación comunitaria en la reflexión sobre la comunidad, ya que podría contribuir a construir una comunidad más justa, solidaria y cohesionada.

La Gobernanza Colaborativa exige procesos deliberativos y horizontales; en la Gobernanza Colaborativa las decisiones no se imponen de forma jerárquica, sino que son construidas conjuntamente por múltiples agentes. Según Ansell y Gash (2008), este modelo depende de la confianza mutua, el diálogo abierto y la voluntad de alcanzar consensos duraderos. Estas dinámicas basadas en la Gobernanza Colaborativa refuerzan el sentido de pertenencia y responsabilidad compartida y son elementos fundamentales para una comunidad resiliente y cohesionada. Michael Sandel afirma que una sociedad justa no sólo se define por la neutralidad del Estado o por el respeto abstracto de los derechos individuales, sino por cultivar una vida que redunde en el bien común. Las decisiones públicas deben incluir juicios morales y debates colectivos sobre los objetivos que persigue una comunidad (Sandel, 2009). La Gobernanza Colaborativa coincide con este enfoque al generar

espacios de deliberación pública en los que se discuten no sólo los medios, sino también los objetivos de las políticas.

De esta manera, la comunidad se convierte en protagonista de un debate ético sobre lo que considera justo, digno y prioritario. La implicación de las personas en la deliberación pública refuerza sus capacidades cívicas y su compromiso con los demás. Esto convierte a la comunidad en algo más que una incorporación de intereses individuales: una entidad moral con identidad, finalidad y solidaridad.

La Gobernanza Colaborativa fortalece la comunidad no sólo en su vertiente operativa, sino también en términos éticos y cívicos. Desde este punto de vista, la gobernanza permite reconstruir el sentido del bien común, superar la división social provocada por la lógica del individualismo y promover una ciudadanía deliberativa y comprometida. En este sentido, la Gobernanza Colaborativa no es sólo un modelo de gestión de las políticas públicas, sino una expresión de justicia y vida democrática.



## 2.3. La Gobernanza Colaborativa como factor de competitividad para el bienestar de los territorios

Entre las transformaciones que se han producido con la globalización, se observa que la transformación y formulación del espacio económico ha afectado a la situación de la democracia. Cuando se habla de democracias liberales, una de las ideas fundamentales es la desregulación, es decir, con la apertura de la economía y el modelo de globalización se han transformado y desregulado los sistemas económicos y de mercado nacionales, el Estado ha perdido capacidad, lo que ha generado problemas de rendimiento institucional. La propuesta del Instituto Vasco de Competitividad Orkestra es argumentar que la economía vasca puede ser regulada y estructurada de otra manera para garantizar el bienestar, tal y como se recoge en este apartado.

La competitividad puede entenderse como un proceso, fundamentalmente económico, que posibilita y fomenta un bienestar inclusivo y sostenible (Aranguren Querejeta y Canto Farachala, 2021). Y el bienestar común sostenible sería el resultado de este proceso sistémico y dinámico. Mediante este proceso se busca que todas las personas que componen una sociedad tengan cubiertas sus necesidades humanas de forma integral y puedan desarrollar plenamente su potencial como personas, construyendo en colaboración entre todos los agentes de su comunidad el futuro que desean para su territorio, sostenible en el tiempo (con solidaridad intergeneracional) y solidario con el resto de la población del planeta.

Por tanto, la Gobernanza Colaborativa se sitúa en el centro de la competitividad para el bienestar y afecta a los resultados de la competitividad y el bienestar del territorio en dos procesos clave: la orientación de las estrategias territoriales y el desarrollo de las estrategias y políticas.

Para comprender cómo incide la Gobernanza Colaborativa en la competitividad para el bienestar, nos sirve el marco de competitividad para el bienestar desarrollado por Orkestra. Tal y como se explica en este marco, el objetivo final es promover el bienestar de las personas de un territorio, lo que indica la direccionalidad con la que se quiere trabajar la competitividad. En este caso, si la Gobernanza Colaborativa aborda de forma compartida la direccionalidad de las diferentes dimensiones de bienestar que se pretenden desarrollar en el territorio, la estrategia de los diferentes agentes supone una mejor alineación hacia estos objetivos. Estas estrategias inciden en el ámbito de la competitividad para el bienestar, es decir, en diferentes palancas (por ejemplo, en las capacidades de las personas, en el capital social, en el conocimiento, en el capital natural, etc. (Orkestra, 2019). Dado que en este caso la Gobernanza Colaborativa puede estimular el desarrollo de sinergias entre estrategias y políticas para incidir en las diferentes palancas, evitar solapamientos, fomentar un uso adecuado de los recursos, contribuye eficazmente a la competitividad para el bienestar, siempre que los retos sean complejos.

De hecho, como señala Ansell (2016), la Gobernanza Colaborativa permite construir acuerdos y visiones compartidas entre los posicionamientos e intereses presentes en la comunidad. Esto mejora la direccionalidad, asegurando que los recursos, esfuerzos e inteligencia colectiva se orienten a las necesidades más ligadas al bienestar de las personas de un territorio. Es más importante que nunca, ya que la escasez de recursos públicos (Ansell & Torfing, 2021) y el alto grado de sofisticación de las políticas provocan

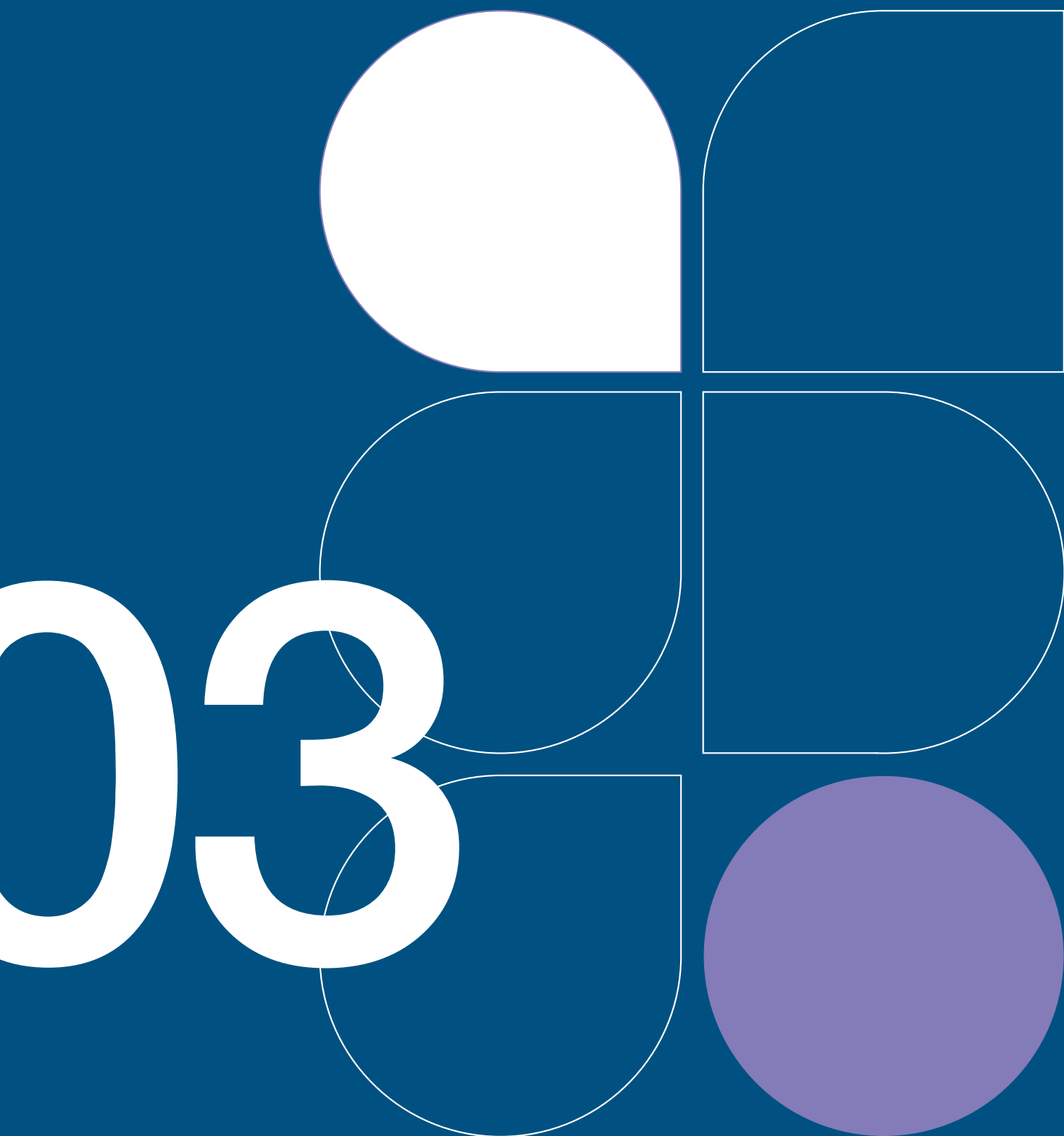
más incompatibilidades entre objetivos (Fratesi, 2025), y es fundamental identificar prioridades de bienestar y potenciar la competitividad territorial para promoverlas.

Es más, la Gobernanza Colaborativa, tanto entre las instituciones públicas y sus departamentos como entre otros agentes territoriales, incide en la eficiencia y eficacia de las políticas. De la misma manera que la direccionalidad supone la activación de las palancas adecuadas, la Gobernanza Colaborativa supone también la activación de todas las palancas necesarias para la implementación de las políticas, sumando las capacidades, recursos y autoridad necesarios para la adopción de medidas eficaces. Promueve el diálogo necesario entre los diferentes agentes para desarrollar estrategias de desarrollo territorial, permitiendo, entre otras cosas, alinear las políticas de competitividad e innovación de las diferentes instituciones públicas y actores privados del territorio. De esta forma, se diseñan políticas más adecuadas, incorporando enfoques de las políticas receptoras, como las empresas, porque se adaptan a las necesidades del territorio y de los agentes, y se captan mejor las nuevas oportunidades de competitividad e innovación (Borrás, 2009; Valdaliso y Wilson, 2015).

En la medida en que aumentan el conocimiento colectivo, los procesos y prácticas de cooperación fortalecen a las entidades locales, consolidando un sistema institucional clave para la competitividad de los territorios (Rodríguez-Pose, 2013). Más aún, además de reforzar a las organizaciones más capacitadas para responder a los retos del territorio, contribuye a la eficiencia de las mismas, ya que comporta un mejor rendimiento de las organizaciones o unos costes inferiores a otras formas alternativas (Agranoff, 2007).

La Gobernanza Colaborativa es también una estrategia de generación de valor público añadido, ya que puede ser una herramienta para movilizar sinergias entre recursos, conocimientos, perspectivas y capacidades (Arrona & Larrea, 2022; Ansell, 2016), así como para promover liderazgos compartidos. Además, permite que las relaciones entre empresas y comunidades se basen en el respeto mutuo, la transparencia y el compromiso social activo, generando un valor duradero para todas las partes (Porter & Kramer, 2011). Por último, cuando hablamos de la Competitividad Territorial de la Comunidad, las empresas y las instituciones públicas construyen una relación estratégica y ética entre sí. Las empresas en su funcionamiento, como parte activa de la comunidad, además de sus resultados económicos, suponen priorizar la responsabilidad social, la sostenibilidad y la participación colectiva (Porter & Kramer, 2011). Esto significa que las empresas no deben entender la comunidad sólo como un cliente o un recurso, sino como un colaborador estratégico: identificando y desarrollando objetivos compartidos para promover el bienestar de la comunidad y el desarrollo equilibrado del territorio (Freeman, 1984). La Gobernanza Colaborativa desarrolla los mecanismos para que los agentes clave para la competitividad, las empresas, participen en la construcción de estrategias territoriales y posibiliten esa responsabilidad.

En definitiva, la Gobernanza Colaborativa se sitúa en el centro de la competitividad para el bienestar de un territorio, siendo un proceso que se desarrolla en colaboración con diferentes agentes para realizar su propia construcción colectiva en el territorio.



# FILOSOFÍA SOCIAL Y SISTEMA DE VALORES DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA EN NUESTRO ENTORNO

En este tercer apartado nos centramos en nuestro contexto y cultura. De hecho, una variante de la Gobernanza Colaborativa ha tenido tradicionalmente una especial repercusión en nuestro entorno. Lo que se ha caracterizado por la reproducción a lo largo de los siglos de normas, costumbres e instituciones para la búsqueda del bien común con sentido práctico y asociativo. En la cultura de la tradición foral la persona y su dignidad y libertad han sido el punto de partida, y a partir de ahí se han articulado tanto las relaciones interpersonales como las organizaciones sociales. En virtud de ello, la persona asume sus responsabilidades, es la encargada de hacer frente a las necesidades y teniendo eso en cuenta surgen las organizaciones subsidiarias.

Por un lado, la libertad de la persona significa que la persona no está atada, que tiene capacidad de decisión, y que también es responsable de sus palabras y acciones y de sus consecuencias. La idea de libertad es compleja, no consiste solo en una facultad de elección, sino también en una responsabilidad. La casa es la primera organización social y corresponde a la persona sacarla adelante. Por otra parte, la persona es también responsable de su entorno y de buscar el bien común. Muestra de ello son las asambleas tradicionalmente revitalizadas, las prestaciones vecinales, las relaciones especiales con los bienes, las asociaciones y normas de solidaridad y previsión social, las instituciones y procesos asociativos reconstruidos periódicamente en los nuevos tiempos, o las experiencias permanentes de “auzolan” o trabajo comunal. En tercer lugar, esta cultura ha creado instituciones prácticas en los diferentes ámbitos de la vida social, de manera que respondan mejor a las necesidades del momento: no se trata sólo de la reciprocidad, el intercambio o la cooperación en el sentido de asociación, sino también del sentido de responsabilidad y corresponsabilidad de las personas a través de estas organizaciones cercanas.

## **Es decir, nos referimos a una sociedad civil rica, firme y plural, en la que se manifiesta el principio de subsidiariedad. En estas ideas prácticas consistía la comprensión de la democracia.**

En el derecho público foral de los pueblos pequeños todavía hoy tenemos algunos ejemplos (Eizagirre y Muñoa, 2024), pero en muchos ámbitos de la sociedad hay muchas experiencias más recientes y son muestra de una continuidad actualizada (Eizagirre y Muñoa, 2021). Un ejemplo de ello es la iniciativa desarrollada y consolidada por la Diputación Foral de Gipuzkoa en la última década en el territorio, la estrategia Etorkizuna Eraikiz (“Estrategia de la Diputación Foral de Gipuzkoa para la innovación en la gestión de la política y las políticas públicas, crear valor público y fortalecer la democracia”), presentada públicamente en 2016. Etorkizuna Eraikiz da forma y estructura al compromiso de la Diputación Foral de Gipuzkoa con la Gobernanza Colaborativa. Su objetivo es fomentar la capacidad de la comunidad como vía de respuesta a los principales retos estratégicos del territorio (Barandiaran, Canel, Bouckaert, 2023). En el núcleo de esta estrategia se sitúa el llamado “modelo guipuzcoano”, argumentando la importancia que la idea y la práctica de la “colaboración” han tenido en la institucionalización de la vida económica, social y política del territorio, como consecuencia de una marcada orientación cultural dirigida al asociacionismo, al vínculo comunitario y a un elevado nivel de capital social.

En otros territorios y en diferentes ámbitos institucionales también hay ejemplos y experiencias desarrolladas en esta lógica de colaboración destacables, entre las que destacan: Bilbao Metropoli-30, Gasteiz Green Capital, por ejemplo.

Otro ejemplo es la contribución de los movimientos sociales a la mejora de la calidad de vida de la comunidad. Cabe destacar especialmente la influencia del feminismo, que ha convertido a nuestro territorio en un referente en materia de políticas de igualdad y que, gracias a la actuación de Emakunde y a la Ley de Igualdad entre mujeres y hombres, el feminismo se ha consolidado de forma transversal como política pública.

Si se presta atención a la esencia de estos pensamientos, sentimientos y comportamientos, se puede apreciar la concepción de la Gobernanza Colaborativa y redefinir el marco renovado a partir de sus ecos. Hay un sentido de la persona, un sentido de la asociación basado en la responsabilidad y práctico, y una distribución particular de la organización y de responsabilidades del llamado sistema de gobernanza. En otras palabras, la Gobernanza Colaborativa no es sólo una forma de organización de técnicas administrativas o políticas públicas, sino una filosofía social que se nutre profundamente de nuestra cultura y tradición.

En un contexto político y social cambiante, en el que surgen nuevos retos, es cada vez más necesario proponer formas innovadoras de entender la gobernanza, pero a la vez, proponer formas arraigadas en un contexto determinado. El País Vasco cuenta para ello con unas bases sólidas: un sistema de valores propio compuesto por historia y práctica que pone en el centro la cooperación, la corresponsabilidad y el compromiso con el bienestar de la comunidad. La Gobernanza Colaborativa que hoy se propone se sustenta en una amplia cultura de cooperación vasca.

Tal y como se ha señalado en la introducción de este documento, la actual crisis de la democracia liberal, la escasez de representación y la falta de participación demuestran que las estructuras políticas no son suficientes para recoger la pluralidad y las aspiraciones comunitarias de la sociedad. En el contexto vasco, sin embargo, se ha venido desarrollando una cultura política basada en valores comunitarios y procesos asociativos, lo que ofrece las condiciones adecuadas para el fomento de la Gobernanza Colaborativa. La integración de estos valores –confianza mutua, compromiso, responsabilidad compartida y ética comunitaria– en el diseño y desarrollo de las políticas públicas tiene un gran potencial de transformación democrática.

**La colaboración se entiende como la base de la democracia y no sólo a través de mecanismos de participación, sino a través de la construcción de una cultura política en la que se comparten la cohesión y las decisiones de una comunidad. Es un modelo de gobernanza integrado en el territorio, basado en las relaciones interpersonales, la confianza y el cuidado.**

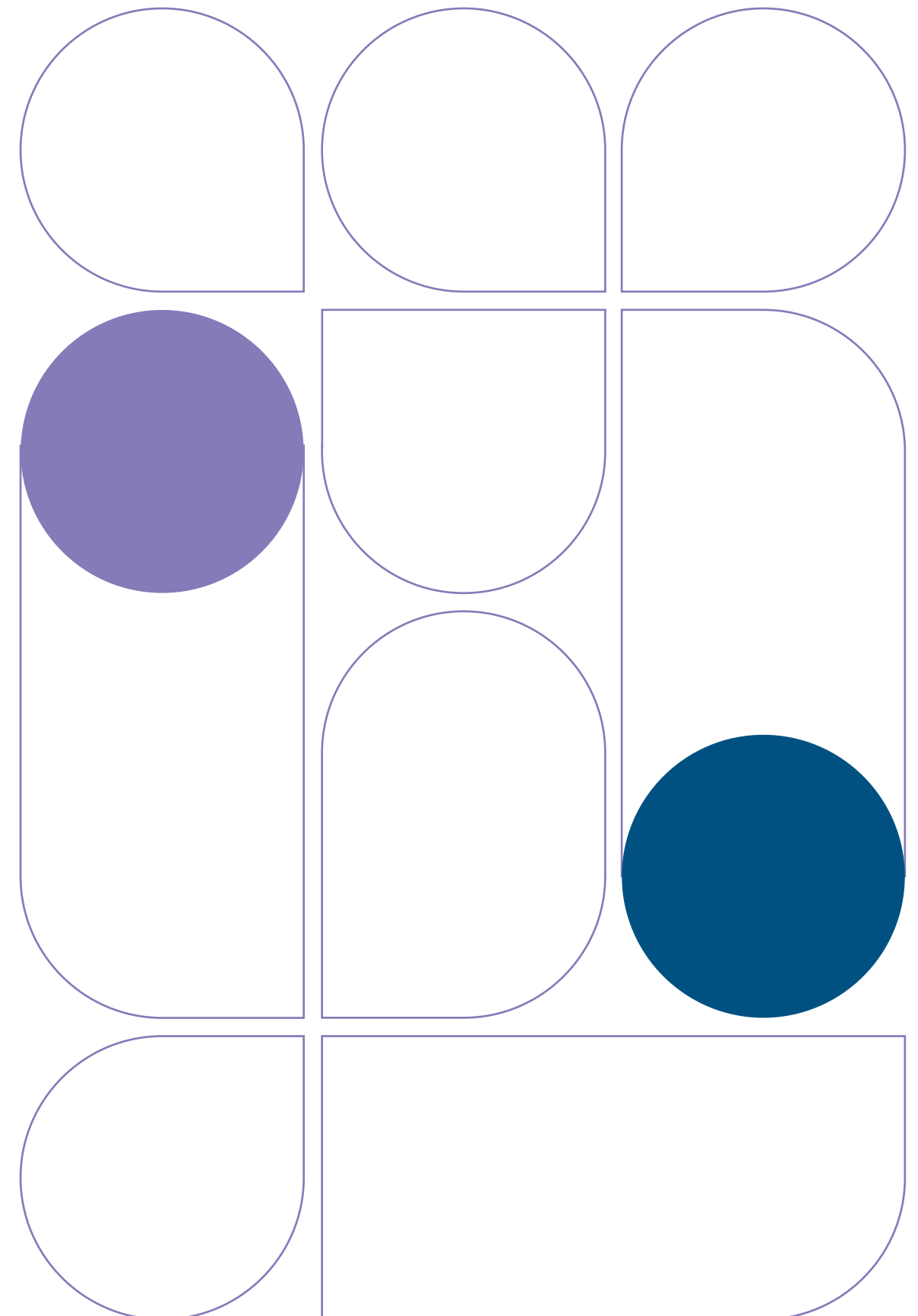
En definitiva, en nuestra historia social y en nuestros valores existen unas bases firmes para promover la Gobernanza Colaborativa en Euskal Herria. Como filosofía social, puede ser una herramienta para apostar por una democracia más inclusiva y sólida, centrada en la cultura democrática y los valores comunitarios de nuestro territorio. Ante una sociedad más compleja y polarizada, la cooperación es el camino de la asunción de responsabilidades para reencontrarnos y construir un futuro compartido.

Y no cabe duda de que el esfuerzo por avanzar en la Gobernanza Colaborativa puede tener un impacto diferencial y singular con respecto a las prácticas en otros contextos siempre que se basen en valores arraigados de nuestro contexto local. Y es que en la cultura y tradición vasca la responsabilidad de la ciudadanía, el pensar y aportar al bien de los demás, la consolidación de las instituciones sociales, y la curiosidad y preocupación por los temas comunes, han sido normas de pensamiento, de sentimiento y de conducta desde hace años.

**Las transformaciones sociales actuales, como el crecimiento del individualismo, la digitalización o la fragmentación social, han supuesto el debilitamiento de algunos de los valores que han perdurado en nuestra tradición, su reconfiguración o la aparición de algunos nuevos valores.**

**En este contexto, para avanzar en la Gobernanza Colaborativa es fundamental garantizar la actualización colectiva de los valores democráticos y comunitarios y su transmisión; o lo que es lo mismo, es necesario promover una Gobernanza Colaborativa basada en nuestros sistemas de valores. Esto requiere, por sí mismo, una profunda reflexión y una acción colectiva coherente, si se quieren activar las posibilidades de mantener o reforzar efectivamente estos valores en la sociedad.**

Estamos convencidos de que construyendo en esos patrones de conducta de nuestra tradición y en la cultura del auzolan, encontraremos oportunidades únicas para dar las respuestas que requieren las profundas, múltiples y globales transformaciones actuales. Todo esto lo tiene en cuenta este marco conceptual.



04

# ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA COLABORATIVA DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO VASCO? DEFINICIÓN DE PARTIDA, PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS

En los dos apartados anteriores ya hemos avanzado una aproximación de lo que el Gobierno Vasco entiende por Gobernanza Colaborativa. A continuación, se exponen los principios y características que caracterizan el concepto. El objetivo no es plantear una definición concreta y estricta, sino describir en este marco conceptual y operativo la aproximación a la Gobernanza Colaborativa propuesta por el Gobierno Vasco.

## 4.1. Definición de partida

La Gobernanza Colaborativa es, desde la visión del Gobierno Vasco, una colaboración institucionalizada entre instituciones públicas, agentes sociales y ciudadanía, que busca profundizar en la democracia, fortalecer la comunidad y fomentar la competitividad orientada al bienestar. En lugar de una forma jerárquica de gobernanza, plantea un modelo de relación más horizontal con la ciudadanía y los agentes sociales que conforman la sociedad, basada en el reconocimiento mutuo y la corresponsabilidad, reforzando el capital social (confianza, cooperación, información) entre instituciones, ciudadanía y agentes de la sociedad civil, mediante la deliberación y la acción compartida.

Según esta definición, a través de la Gobernanza Colaborativa diversos agentes locales comparten un rumbo y un conjunto de acciones conectadas entre sí. En este sentido, la Gobernanza Colaborativa es un instrumento para promover procesos colectivos, identificar prioridades y generar líneas de actuación en un territorio, a través

de decisiones formalmente orientadas al consenso (Xabier Barandiaran, 2021, 2022). Esta definición también deja entrever que la Gobernanza Colaborativa busca profundizar en la democracia a través de la implicación significativa de un mayor número de actores en el ámbito público. Esta es la forma de entender la Gobernanza Colaborativa en el modelo que propone el Gobierno Vasco.

El modelo de gobernanza propuesto se basa en la capacidad de decisión, los recursos, la estrategia y el liderazgo del gobierno. Sin embargo, también reconoce a otras instituciones, agentes e iniciativas populares del territorio la capacidad de decisión, recursos, legitimidad, responsabilidad y liderazgo en su ámbito de actuación, en relación con temas de la agenda pública, a fin de alcanzar unos objetivos comunes. En estos casos, pueden consensuarse estrategias a través de espacios formales o informales, con el objetivo de desarrollar políticas conjuntas en torno a problemas que afectan a un colectivo.

Por tanto, la Gobernanza Colaborativa y su revisión continua se concibe como un instrumento estratégico para convertir a la ciudadanía y los agentes que conforman la sociedad en protagonistas de la construcción del futuro de los territorios. Este modelo de gobernanza permite incrementar la satisfacción de la ciudadanía, recuperar la motivación para la participación política, fomentar la implicación de la comunidad (agentes sociales y ciudadanía) en proyectos compartidos y, al mismo tiempo, reforzar la eficacia y legitimidad de las instituciones.

En definitiva, cuando presentamos la Gobernanza Colaborativa como un instrumento para profundizar en la democracia, construir comunidad o aumentar la competitividad, no circunscribimos la Gobernanza Colaborativa únicamente al ámbito político. Estamos planteando que este tipo de gobernanza se puede fomentar y reforzar en diferentes ámbitos de la sociedad (en las empresas, en el día a día y en las acciones de cada individuo, en nuestra implicación en asociaciones o iniciativas sociales, etc.).

Desde nuestro punto de vista, la Gobernanza Colaborativa conecta con el concepto 'Auzolan' de Euskal Herria.

Por tanto, la Gobernanza Colaborativa no es únicamente una prolongación de la administración pública; no es un mecanismo de participación que la ciudadanía desarrolla en defensa de sus intereses; el sentido de la Gobernanza Colaborativa que propone el Gobierno Vasco combina cooperación, decisión compartida a través de la colaboración, lealtad a la comunidad y responsabilidad de la persona. Y como se apuntará más adelante, se materializa en un contexto concreto, en el marco de un sistema de valores y dentro de un entorno en el que se estructura y desarrolla la acción pública y la comunidad, y especialmente ligada a una cultura política.

La siguiente tabla recoge los principios y características fundamentales en el desarrollo de estos valores, principios y características que serán descritas en el siguiente apartado:

## Modelo de Gobernanza Colaborativa del Gobierno Vasco

### Principios y características fundamentales

| Principios         | Características                       |
|--------------------|---------------------------------------|
| Cultura política   | Voluntad de los actores               |
| Confianza          | Diversidad de actores                 |
| Corresponsabilidad | Espacios                              |
| Eficacia           | Acción colectiva y evaluación mutua   |
| Igualdad           | Aprendizaje continuo y transformación |

Tabla Síntesis – Principios y características que definen la Gobernanza Colaborativa en el Gobierno Vasco

## 4.2. Principios de Gobernanza Colaborativa

Los principios de la Gobernanza Colaborativa son el conjunto de valores y actitudes fundamentales para su desarrollo: cultura política, confianza, corresponsabilidad, eficacia e igualdad.

- **Cultura política:** el concepto de cultura política de Almond y Verba (1963) es una categoría fundamental. La cultura política es el conjunto de orientaciones psicológicas que la ciudadanía orienta hacia el sistema político, las instituciones, los agentes y los procesos. La actitud de las personas ante la política es subjetiva y esa subjetividad se materializa a través del conocimiento, la actitud hacia los objetos políticos y la participación política, como consecuencia de los valores, creencias y actitudes que influyen en su comportamiento político. La cultura política o cultura cívica tiene tres ejes: la socialización política (subjetiva y objetiva), la actitud y los valores hacia los objetos políticos, y el comportamiento y la participación política.
- **Confianza:** la confianza es la base de cualquier proceso de colaboración. Es la condición y el resultado: si los actores no confían entre sí, es difícil intercambiar información, compartir decisiones o adoptar compromisos a largo plazo. Al mismo tiempo, los procesos de colaboración fomentan y refuerzan la confianza. En los procesos de Gobernanza Colaborativa, la confianza se plantea en dos sentidos: horizontalmente, entre los agentes que intervienen en el proceso (tanto entre instituciones como entre personas), y verticalmente (confianza ciudadana hacia las instituciones y autoridades,

y viceversa). El estudio “¿Qué es lo que hace confiar en la Gobernanza Colaborativa? Análisis de un programa de gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco” ha demostrado en el caso de Gipuzkoa que la dinámica de la confianza es compleja: tanto los aspectos formales (normas legales, acuerdos) como los informales (relaciones personales, entendimiento mutuo) son importantes para generar y mantener la confianza (Barandiaran, Canel, Bouckaert, 2022).

- **Responsabilidad compartida (corresponsabilidad):** participar en la Gobernanza Colaborativa implica asumir y compartir responsabilidades y obligaciones. Esto no es sólo una responsabilidad jurídico-formal, sino una responsabilidad ética y política compartida, para que todos los agentes se sientan en parte dueños del proceso. Uno de los puntos en los que Aguilar (2020) incide al analizar los rasgos diferenciales de la gobernanza en red es que la interdependencia de los agentes requiere el establecimiento de nuevas formas de colaboración, lo que implica corresponsabilidad, así como el compromiso de compartir recursos y riesgos para cumplir los objetivos.

En Euskal Herria, la corresponsabilidad está ligada a la idea de soberanía y a la ética comunitaria. En el sistema político, esta visión se ha expresado a través del autogobierno a diferentes niveles, pero también se ha extendido a otros ámbitos de la vida social. Ser dueño/a de uno mismo/a implica asumir responsabilidades al servicio de la comunidad.

El Auzolan es la colaboración entre los miembros de una comunidad determinada. Cada miembro asume su responsabilidad e iniciativa, pero dentro de las normas de la comunidad y satisfaciendo las necesidades individuales a través de la comunidad. Esta perspectiva se ha materializado históricamente en el ámbito económico, social, cultural y de ocio. Son conocidos el auzolan de las y los baserritarras, las cooperativas del sector industrial, las iniciativas del tercer sector que se han desarrollado a través de la colaboración entre familias, etc. Sea de la naturaleza que sea, no es una mera planificación o estructura organizada de arriba abajo, y tampoco es consecuencia de un proceso dialéctico que la ciudadanía plantea respecto a las instituciones públicas. La Comunidad se legitima y desarrolla a través de la ciudadanía y de organizaciones e instituciones de distinta naturaleza, y para ello la corresponsabilidad es fundamental. En un contexto democrático y plural, la corresponsabilidad significa que la ciudadanía debe participar activamente en la vida pública, no sólo votando, sino informando, organizando y desarrollando la colaboración en los diferentes procesos de construcción de país. La idea de comunidad política se nutre de la acción responsable de sus miembros. La Gobernanza Colaborativa planteada aquí conecta con el concepto de Auzolan de Euskal Herria. La Gobernanza Colaborativa no es únicamente una prolongación de la administración pública, un mecanismo de participación que la ciudadanía desarrolla en defensa de sus intereses. El sentido de la Gobernanza Colaborativa que se plantea aquí combina cooperación, derecho a decidir de las personas participantes, lealtad a la comunidad y responsabilidad. El sujeto de la responsabilidad y decisión es la comunidad. La Gobernanza Colaborativa requiere corresponsabilidad, que combina derechos y deberes para poder responder a los retos colectivos. En la actualidad, la Gobernanza Colaborativa es sinónimo de autogobierno democrático, responsabilidad y ética que vertebra la convivencia.

La colaboración que promueve la Gobernanza Colaborativa se basa en la corresponsabilidad e implica acordar unos principios de colaboración: reconocimiento de los demás, asunción de sus capacidades y legitimidad; libertad y autonomía; reglas de juego claras y transparentes; y honestidad.

- **Eficacia:** los procesos de Gobernanza Colaborativa deben tener un objetivo, deben estar orientados a un fin, ya sea identificar o satisfacer las necesidades de la sociedad, o trabajar un reto concreto de forma compartida (aquí hablamos también de coherencia, para que las políticas o estrategias públicas sean coherentes con un objetivo o estrategia). Esos retos deben ser respondidos de la forma más eficaz y eficiente posible, y eso no significa que vayan a ser procesos rápidos, sino que van a ser capaces de resolver problemas, co-crear capacidad, movilizar conocimiento y ponerse al servicio del proceso (Monkelbaan, 2019). En cualquier caso, la lógica de la Gobernanza Colaborativa debe pasar de un enfoque basado en momentos concretos a un enfoque basado en procesos (Blas & Ibarra, 2006). Una característica intrínseca a la eficacia es el de la coherencia.
- **Igualdad:** en los procesos de Gobernanza Colaborativa debe garantizarse la igualdad entre las y los participantes; es decir, las condiciones para una relación de poder más equilibrada. Muestra de ese valor es, por ejemplo, el esfuerzo por incorporar la perspectiva de género en la Gobernanza Colaborativa: es necesario atender a las desigualdades estructurales de género, en opinión de diferentes autores, para que estos procesos y espacios sean realmente inclusivos e igualitarios (Larrea, 2024).

Directamente relacionado con los valores mencionados, existen también valores indirectos que se retroalimentan: compromiso (individual y colectivo), respeto mutuo, solidaridad y empatía (capacidad de ponerse en el lugar del otro y reconocimiento mutuo).

Por tanto, la Gobernanza Colaborativa es, en gran medida, la construcción de una nueva cultura democrática y política basada en todo este conjunto de valores.

### 4.3. Características para materializar la Gobernanza Colaborativa

Por tanto, la Gobernanza Colaborativa es, en gran medida, la construcción de una nueva cultura democrática y política basada en todo este conjunto de valores. Por otro lado, es fundamental entender el contexto en el que se configura uno u otro sistema de Gobernanza Colaborativa. Tal y como se ha recogido en los apartados anteriores, la Gobernanza Colaborativa no puede entenderse como un mero instrumento para construir la comunidad o gestionar lo público, y se materializa en un contexto, dentro de una cultura, un sistema de valores, un marco en el que se estructura y desarrolla dicha construcción; especialmente, dentro de una cultura política. ¿Por qué la Gobernanza Colaborativa es bien acogida en Euskal Herria? La cooperación históricamente ha formado parte de nuestro pueblo, y desde la iniciativa social y ciudadana hemos tenido una gran capacidad para institucionalizar la cooperación. Hemos tenido una gran capacidad económica y social para construir comunidad y generar capital social. Muchas políticas públicas de la Comunidad Autónoma Vasca han sido creadas por iniciativa popular y posteriormente han recibido el apoyo de las instituciones públicas o las han hecho suyas. Cuando

planteamos la Gobernanza Colaborativa no partimos de cero, y contamos con un ecosistema habituado a la colaboración en diferentes ámbitos. Por ello, en la configuración de un sistema de Gobernanza Colaborativa el contexto es de vital importancia.

En un contexto determinado, por tanto, existen características fundamentales que caracterizan la Gobernanza Colaborativa o elementos a desarrollar para llevar a cabo este modelo de gobernanza. Algunas de ellas pueden ser estructurales y facilitadoras, y otras vinculadas a las condiciones y capacidades a desarrollar (Referencia adaptada: mapa GC, Arantzazulab; Diputación Foral de Gipuzkoa, Etorkizuna Eraikiz, Nueva Cultura Política Think Tank, 2022).

#### 1. Voluntad del Gobierno y de los actores sociales

En el diseño y desarrollo de la agenda pública, las políticas públicas, las estructuras, los procesos, las capacidades y los recursos, en lugar de actuar por sí mismos, los gobiernos muestran su voluntad de colaborar e interactuar con la sociedad a través de toda la red de agentes sociales que la integran. La interacción y la colaboración entre el gobierno y la sociedad se articula en torno a la agenda

pública, de forma que la agenda pública no sea sólo la agenda del gobierno. A través del intercambio y la colaboración entre el gobierno, la ciudadanía y la red de agentes sociales, se establecen las prioridades y aplicaciones de la agenda pública y, por tanto, de las políticas públicas. Para desarrollar esto es necesario la voluntad del gobierno y de los actores sociales implicados.

## 2. Diversidad de actores

Los procesos de Gobernanza Colaborativa incorporan a agentes y ciudadanía diversa, y se busca la diversidad de actores. La Gobernanza Colaborativa tiene la inclusividad como una de las razones de su existencia. Ello significa que se pretende implicar en el proceso al mayor número posible de agentes y, sobre todo, a los más diversos, incluyendo grupos o enfoques habitualmente excluidos, así como diferentes tipos de conocimiento. Por tanto, no sólo debe garantizarse la participación de múltiples actores, sino desarrollar formas de trabajo para incorporar sus conocimientos y perspectivas.

Dentro de esta característica hay tener en cuenta la interseccionalidad y las diversas posiciones de los agentes implicados en los procesos (Zugaza, 2024). Asimismo, es fundamental tener presente la importancia de movilizar las ‘ausencias’; es decir, aquellos agentes que sienten que no les afectan los asuntos públicos, pero que deberían ser aliados de estas estrategias (Ahedo et al., 2023).

## 3. Espacios (reflexión, diálogo, deliberación, co-creación, experimetación, acción y decisión compartida)

Se crean espacios dirigidos a la ciudadanía y a los agentes para escuchar, reflexionar, deliberar y, en los casos en los que así se acuerde, tomar decisiones (esto último no siempre). Estos espacios no son dirigidos de forma jerárquica, sino que se establecen relaciones horizontales en las que los gobiernos interactúan y

colaboran con la red de agentes y ciudadanía que conforman la sociedad civil (instituciones, empresas, organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones, etc.). El diálogo en profundidad y la deliberación son el núcleo de la Gobernanza Colaborativa.

Al producirse la interacción entre diferentes agentes, los procesos deben estar caracterizados por la escucha activa, el debate [AV1.1]constructivo y el intercambio de opiniones. Estos espacios pueden estar estructurados de manera formal o informal, de forma que, a través de “reglas de juego” consensuadas, los actores participen y se generen interacciones de confianza (la Gobernanza Colaborativa también puede darse de manera informal, ya que el capital social y las redes relacionales así lo posibilitan, como queda en evidencia en el caso de empresas y asociaciones). La eficacia de la colaboración también requiere la utilización de técnicas y metodologías de facilitación que permitan nuevas formas de hacer y pensar en estos espacios.

## 4. Acción colectiva y evaluación mutua

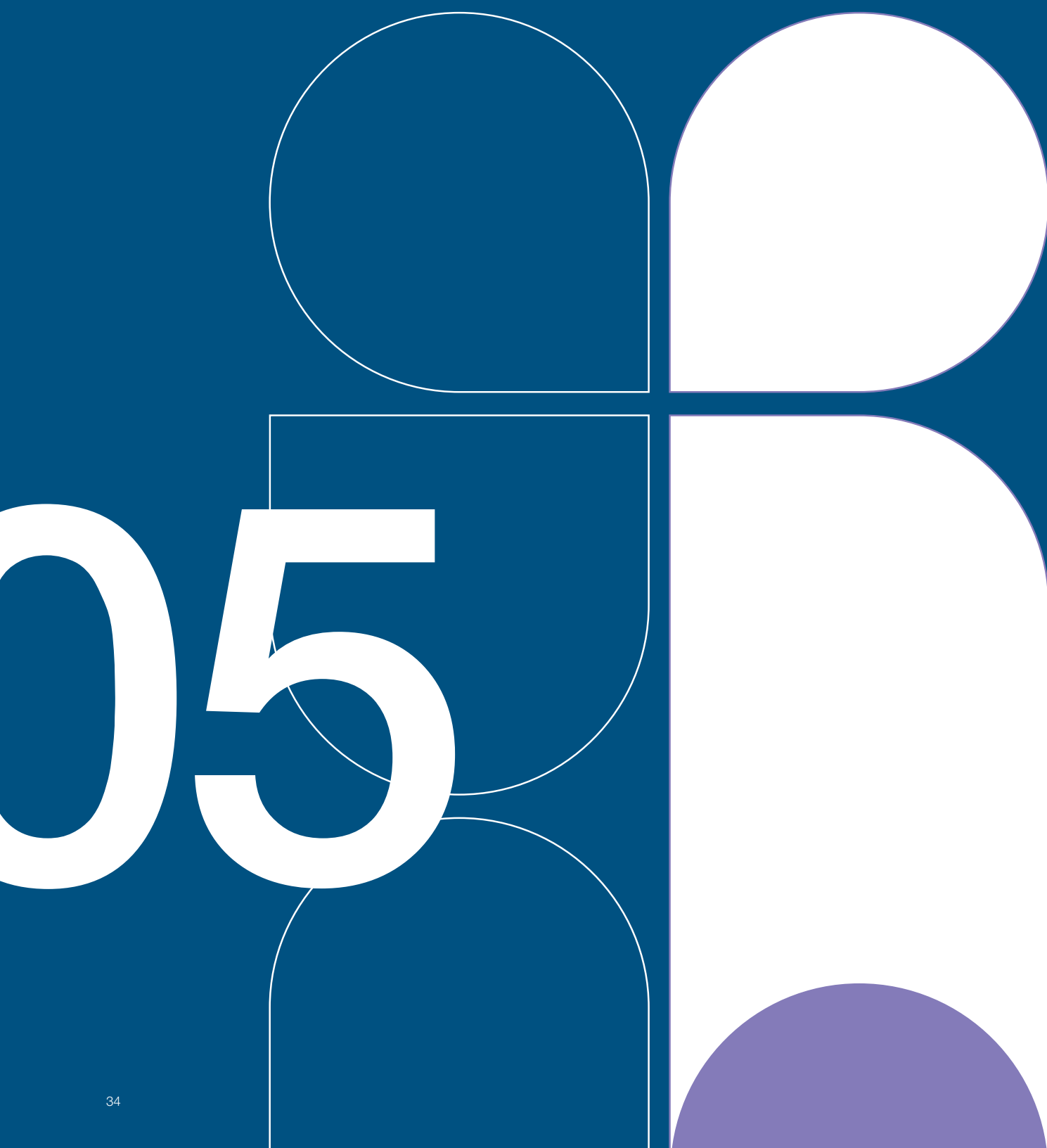
La Gobernanza Colaborativa se materializa a través de una acción colectiva o se plantean de forma conectada diversas acciones a desarrollar por cada actor, al tiempo que se crean y facilitan espacios de aprendizaje conjunto. El enfoque propuesto por la co-creación es una forma de llevar esto a la práctica (Arantzazulab, Ecosistema de co-creación).

Asimismo, se crean mecanismos para incorporar la evaluación mutua en las formas de trabajo y en el seguimiento de las políticas públicas. Se utilizan nuevas herramientas de evaluación para complementar los mecanismos tradicionales, de forma que se consiga medir de forma más eficaz el impacto de los diferentes proyectos y colectivizar los éxitos o fracasos; es decir, aprender todos juntos de la experiencia (por ejemplo, Evaluación evolutiva: es el enfoque de la evaluación centrada en el aprendizaje y adaptación a entornos complejos y dinámicos y en contextos donde reina la incertidumbre - ref. Arantzazulab EE).

## 5. Aprendizaje continuo y transformación

Cuando se trata de contextos complejos, se reconoce el carácter emergente de los procesos colaborativos, y para actuar eficazmente en estos casos esta característica de la Gobernanza Colaborativa es fundamental. La Gobernanza Colaborativa debe entenderse como un proceso abierto en el que el aprendizaje no es una consecuencia de segundo orden, sino el núcleo central del proceso. El aprendizaje no es sólo una acumulación de conocimiento técnico, sino que está relacionado con la transformación de las relaciones, los valores y los agentes que intervienen. Por tanto, la Gobernanza Colaborativa no es una vía para alcanzar un objetivo fijo, sino un itinerario para desarrollar la capacidad colectiva de pensar, trabajar y reinventarse conjuntamente.

**Una vez presentadas las características clave de la Gobernanza Colaborativa, en el siguiente apartado se presentan, a modo de primera aproximación, las estructuras, procesos y capacidades para llevar a cabo la Gobernanza Colaborativa.**



# ESTRUCTURAS, PROCESOS Y CAPACIDADES PARA LLEVAR A CABO LA GOBERNANZA COLABORATIVA

Como se ha señalado en apartados anteriores, la Gobernanza Colaborativa no sólo propone una nueva forma de gobernanza, sino que promueve una cultura de relación y responsabilidad compartida entre agentes públicos, privados y sociales. La Gobernanza Colaborativa no es una mera reorganización administrativa, es un cambio en la forma de entender la democracia y las relaciones sociales y políticas. Y eso no sólo afecta a la administración, sino a todos los miembros del proceso de colaboración. Esto implica que las estructuras, procesos y capacidades concretas para llevar a cabo eficazmente la Gobernanza Colaborativa deben ser desarrolladas por agentes locales diversos.

En este apartado pasamos a describir algunos conceptos clave.

## 5.1. Metodologías, estructuras y procesos de trabajo

Para llevar a la práctica la Gobernanza Colaborativa, es conveniente desarrollar nuevas formas de pensar y de hacer, y hay que garantizar las estructuras y procesos que las posibiliten en instituciones y agentes sociales. Los procesos colaborativos con diferentes agentes deben basarse en distintas metodologías de trabajo, de forma que la confianza y la colaboración sean efectivas. Hablamos de escucha activa, creación de sentido colectivo, co-creación, experimentación y prototipado, escalado o co-evaluación.

La mayoría de las metodologías de trabajo incluyen los siguientes elementos clave, todos ellos relevantes en los procesos de Gobernanza Colaborativa:

**Visión sistémica:** desarrollar espacios y recursos para analizar una visión global de la actuación de los gobiernos y de la sociedad civil (proyectos, agentes, vínculos entre ellos), a fin de construir una visión común y compartir responsabilidades.

**Diseño:** se trata de una competencia para implicarse en problemas complejos, una forma de pensar y trabajar que refleja una forma más amplia de inteligencia estratégica, adaptativa y cooperativa (Cross, 2023).

**Enfoque anticipatorio:** esfuerzo e inversión de recursos para anticiparse a los retos del futuro.

**Sostenibilidad:** sostenibilidad social, económica y ambiental a través de prácticas promovidas en colaboración con la ciudadanía y los agentes sociales.

**Comunicación:** más allá de ofrecer una información unidireccional transparente, clara y honesta, rendición mutua de cuentas y puesta a disposición de información en manos de distintos actores.

Se están desarrollando y promoviendo enfoques innovadores para el desarrollo de estas metodologías por parte de profesionales tanto locales como internacionales. Se ha desarrollado y recogido gran cantidad de información sobre estas metodologías en Arantzazulab Laboratorio de Innovación de la Democracia (Diseño para la Innovación de la Democracia , Arantzazulab, 2024). Asimismo, es fundamental que las diferentes instituciones y agentes locales prevean las estructuras, procedimientos y/o recursos necesarios para garantizar la estabilidad del proceso de Gobernanza Colaborativa. También sería conveniente explorar nuevos modelos de financiación para hacer sostenibles las colaboraciones en el tiempo, garantizar el impacto de las mismas y reforzar la adhesión de los miembros participantes en la colaboración.

## 5.2. Perfiles, actitudes y capacidades

Para establecer una Gobernanza Colaborativa eficaz, es fundamental desarrollar perfiles, actitudes y competencias adecuadas a fin de fomentar la colaboración, la innovación y el aprendizaje activo en el seno de la administración pública, en las empresas privadas, en la sociedad organizada y en la ciudadanía. Según la OCDE, el éxito de la innovación pública no está solo en el uso de las nuevas tecnologías, sino en la transformación de culturas, procesos y capacidades dentro de organizaciones diversas. Para ello, diferentes organismos oficiales y laboratorios de innovación social han desarrollado marcos conceptuales y herramientas<sup>1</sup>.

La flexibilidad, la resiliencia, la valentía, el conocimiento y la conciencia de uno mismo, la orientación a la acción, la capacidad reflexiva, la curiosidad, la empatía y el arraigo local son actitudes y formas de pensar que hay que potenciar y reforzar.

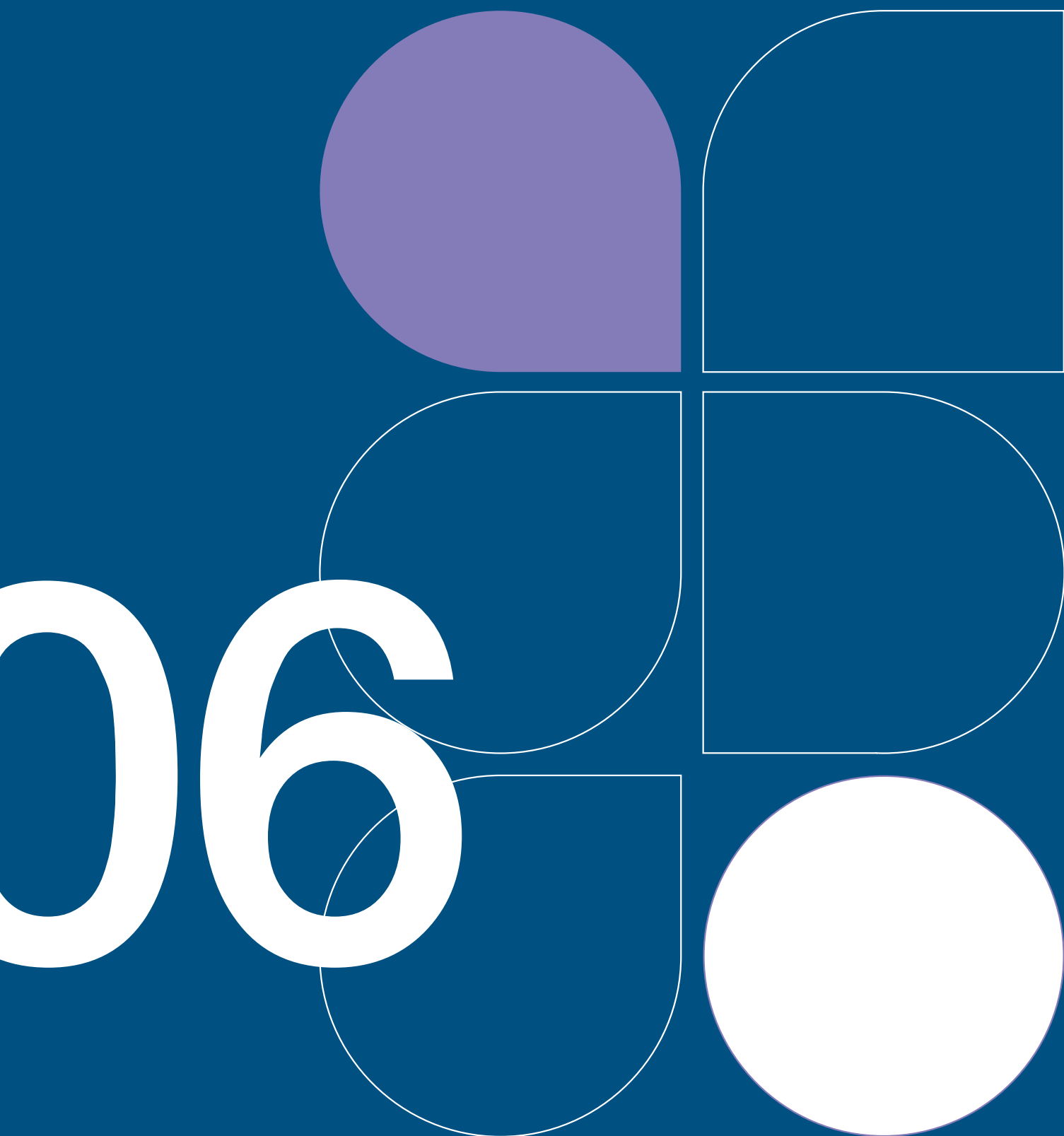
Por otra parte, las competencias de acción (competencias de desarrollo de proceso) en los procesos de Gobernanza Colaborativa pueden clasificarse en tres bloques: (1) Competencias para facilitar las relaciones y colaboraciones - competencias para cooperar y fomentar colaboraciones; (2) Competencias para diseñar y promover la experimentación innovadora - analizar, demostrar e iterar nuevas ideas, haciendo aflorar el proceso de aprendizaje; (3) Liderazgo para el cambio: movilizar recursos y legitimidad para llevar a cabo el cambio (ref. Arantzazulab GC capacidades para desarrollar procesos).

Estas competencias y actitudes deberán ser desarrolladas en diferentes niveles en los procesos de Gobernanza Colaborativa: individual, institucional, comunitario, sistema. Por tanto, no es suficiente desarrollar competencias a nivel de la administración pública, sino que actores, agentes e individuos del territorio que trabajan en procesos de Gobernanza Colaborativa deben promover actitudes y capacidades para hacer efectiva la colaboración.

Por último, se propone considerar en el desarrollo de este marco los perfiles, actitudes y capacidades propuestas para la implantación de una Gobernanza Colaborativa efectiva, en los diferentes procesos de institucionalización que el propio marco pueda tener, por ejemplo: para su consideración en la contratación pública, su integración en los equipos que impulsan estos procesos, su consideración en los procesos de formación, o la valoración de su posible integración en los procedimientos y normativas de gestión de perfiles y competencias. Asimismo, será fundamental adaptar la legislación de la función pública a este nuevo modelo de gobernanza, que requiere un cambio en la organización de la función pública.

Una vez presentadas las características clave de la Gobernanza Colaborativa, en el siguiente apartado se analiza cómo influye la implantación de la Gobernanza Colaborativa en las diferentes dimensiones.

<sup>1</sup> Marcos e instrumentos para el desarrollo de competencias: OCDE – Sistema de Competencias para la Innovación Pública (Innovative Capacity Framework, OCDE ); UNDP – Guía Práctica para la Innovación Pública; NESTA – Marco de Competencias para la Innovación Pública; Comisión Europea – Nueva Arquitectura para la Innovación Pública; UCL IIPP – Public Innovation Index; TIAL (The Institutional Architecture Lab); etc.



# TRES DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA PARA PROFUNDIZAR Y RENOVAR LA GOBERNANZA COLABORATIVA

La profundización e innovación en la Gobernanza Colaborativa incide especialmente en las tres dimensiones de gobernanza. En primer lugar, promueve (o exige) la mejora e innovación interna de la administración pública. En segundo lugar, propone reforzar la comunidad y los sistemas sociales: fortaleciendo la colaboración entre instituciones, asociaciones, empresas y redes sociales del territorio, para el incremento del capital social y de la cohesión territorial. Finalmente, plantea una profunda innovación en los modelos relacionales, convirtiendo a la sociedad y a sus actores (agentes e individuos) en parte tanto del diseño como del desarrollo de la gestión pública y de las políticas públicas. Estas dimensiones se alimentan mutuamente, y todas ellas comparten un mismo objetivo: construir una gobernanza más democrática, más eficaz y más cercana a la ciudadanía.

A continuación, se presentan las implicaciones de la Gobernanza Colaborativa en estas diferentes dimensiones y las puertas que abre para la transformación (en las estructuras administrativas, en la sociedad civil, y en el modelo de relación entre ellas).

## 6.1. Gestión de la administración pública. Mejora continua e innovación

La Gobernanza Colaborativa requiere una transformación de la administración pública que debe entenderse desde el punto de vista de la innovación pública: no solo en busca de solidez y eficiencia, sino para hacer que las instituciones públicas sean más abiertas, más flexibles, más conectadas y más participativas. La mejora continua de la Administración está directamente relacionada con la innovación pública y democrática; una gobernanza que pone la colaboración en el centro hace a las instituciones más sólidas, más innovadoras y más significativas para la sociedad. La OCDE (2017, 2021) ha demostrado que las sinergias entre gobernanza abierta e innovación pública son fundamentales para fortalecer la democracia.

### Buen Gobierno y Gobierno Abierto

Para una mejor comprensión de la Gobernanza Colaborativa, es conveniente compararla con los diferentes modelos de gobernanza pública, ya que, si bien se utiliza al hablar en general de gobernanza, un concepto puede incluir diferentes modelos o elementos.

Por un lado, se habla de **Gobierno Abierto**, entendido como una cultura de gobernanza que promueve la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de agentes, con el objetivo de sostener la democracia y fomentar un crecimiento inclusivo. Esto favorece las buenas prácticas de los gobiernos, siendo la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad, la eficiencia y la participación sus pilares. En cuanto a principios, coinciden con los principios de la Gobernanza Colaborativa.

Por otro lado, también se han utilizado conceptos como **Buen Gobierno** o “gobernar bien”. En muchos gobiernos se han limitado a hacer reformas totales: por ejemplo, se han modificado las leyes para mejorar la transparencia, o se han establecido mecanismos formales para fomentar la participación ciudadana (consejos consultivos, encuestas, etc.).

Estos dos conceptos están interrelacionados: el Gobierno Abierto es una cultura de la gobernanza pública, y el Buen Gobierno recoge los objetivos generales y principios de la gobernanza pública. La Gobernanza Colaborativa, en cambio, propone un cambio cultural que va más allá: no se trata solo de tener más transparencia, sino de crear información conjuntamente; no estamos hablando únicamente de consultar a la ciudadanía, sino de traerla a la mesa de decisión, o de profundizar en el modelo de relación con la misma. Asimismo, para llevar a cabo la Gobernanza Colaborativa, no es suficiente con la institucionalización, se debe arraigar en la cultura política e institucional (Gurrutxaga, Zugaza, Lekue, 2024). Por lo tanto, en comparación con el modelo de Gobierno Abierto, la Gobernanza Colaborativa puede incluir una participación más profunda y otros niveles organizativos. Aunque el objetivo de ambos es compartido – lograr una administración mejor y más democrática –, la Gobernanza Colaborativa propone un mayor salto cualitativo.

En cualquier caso, el marco de Gobernanza Colaborativa deberá hacer suyos los pilares que asume el Gobierno abierto (es decir, **la eficiencia, la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas, el Estado de ley**), y complementarlos. El marco de Gobernanza Colaborativa del Gobierno Vasco que recoge este documento trabajará y abordará específicamente la dimensión de la participación, ya que la Gobernanza Colaborativa plantea un salto cualitativo precisamente en el modelo participativo, sugiriendo un camino hacia la corresponsabilidad colectiva y la compartición del poder.

Además, desde el punto de vista de la Gobernanza Colaborativa, la creación del “valor público” que debe ser el objetivo de la administración adquiere una dimensión más colectiva del “sentido público”, es decir, el valor público no es solo un criterio para medir la calidad de los servicios públicos o la eficacia de la actuación gubernamental, sino un objetivo común compartido por toda la sociedad, que trasciende los intereses individuales, y que tiene como objetivo la cohesión social, la justicia social y

unas condiciones de vida dignas. Con este marco de Gobernanza Colaborativa se busca, por tanto, la construcción colectiva de este valor público, a través de la participación activa y el diálogo público, a favor del bien común.

### Marcos para la innovación pública

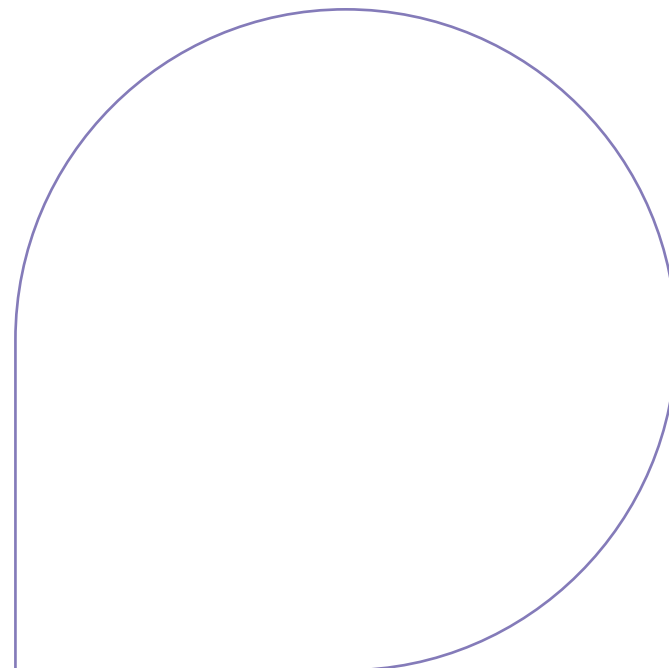
Se sabe, y así lo han reconocido muchas instituciones públicas, que han visto debilitada su capacidad de responder a los retos actuales, o que disponen de herramientas y estructuras obsoletas para ello. La Gobernanza Colaborativa se relaciona necesariamente con la transformación de la administración y con los nuevos enfoques de la innovación pública, ya que esta forma de entender la gobernanza requiere repensar el rol de la administración pública. Así, la Gobernanza Colaborativa genera nuevas culturas, estructuras, leyes y procedimientos dentro de la administración, así como el desarrollo de nuevas capacidades, la incorporación de nuevos perfiles y el establecimiento de nuevos enfoques y tendencias para el desarrollo y evaluación de la actuación de las organizaciones –priorizando los enfoques sistémicos, la apertura, la experimentación y el aprendizaje colectivo–, y se integra con los marcos contemporáneos de innovación pública.

De hecho, la colaboración es la base de diferentes enfoques y marcos avanzados de las innovaciones públicas. En la actualidad existen diversos marcos y aproximaciones que han sido implantadas por los gobiernos más avanzados. Entre ellas, destacan diferentes marcos que combinan el desarrollo territorial y las políticas y estrategias de innovación con la innovación y la transformación pública: el marco de la innovación orientada a misiones (*Mission-oriented innovation* de Mariana Mazzucato), la innovación orientada a retos (enfoque *Challenge-led innovation* desarrollado por la investigadora Ingrid Burkett), metodologías basadas en el diseño, ecosistemas de innovación, etc. Todos estos modelos, independientemente de su naturaleza, escala o foco, plantean una dirección y un marco común: la construcción de una Gobernanza Colaborativa renovada, donde los ámbitos de decisión sean más abiertos, más participativos y orientados a soluciones colectivas, construyendo un sentido de coherencia entre ecosistemas, sectores y agentes

que permita aprovechar la inteligencia colectiva para el abordaje de los retos.

Por lo tanto, en los procesos de Gobernanza Colaborativa se contempla como deseable la experimentación con enfoques que se centran en la innovación pública colaborativa para transformar las organizaciones, no solo con el fin de que la colaboración sea efectiva, sino también de que se refuercen las redes entre diferentes actores, logrando alcanzar mejor los objetivos compartidos.

La Gobernanza Colaborativa, además de promover estos cambios en el seno de las instituciones, requiere articular la colaboración entre los diferentes niveles administrativos para optimizar la relación entre las distintas instituciones. Esto se conoce como gobernanza multinivel, y pasamos a describirlo a continuación.



## 6.2. Relaciones interinstitucionales (Gobernanza multinivel). Mejora en la coordinación y relación entre diferentes niveles de gobierno

La gobernanza multinivel es un enfoque imprescindible para abordar retos complejos en las sociedades contemporáneas, donde las políticas públicas no quedan en manos de un solo nivel institucional o gubernamental. De hecho, en un territorio determinado, las estrategias y políticas de instituciones locales, regionales, estatales e internacionales influyen entre ellas. Esto hace que para la eficiencia política sea imprescindible entender la gobernanza de una manera coordinada y colaborativa. Esto incluye no solo la colaboración interinstitucional (horizontal y vertical), sino también la interacción interdepartamental dentro de una misma institución (intragobierno), garantizando la coherencia y conexión entre unidades con competencias específicas.

Es decir, a veces no es suficiente con que cada nivel de gobierno desarrolle su política; es necesario que esas acciones y estrategias se formulen e implementen en sinergia con otros niveles administrativos. Por tanto, el marco de la Gobernanza Colaborativa debe incluir las relaciones entre los diferentes niveles administrativos, para el desarrollo de estrategias y políticas basadas en la confianza mutua y en la acción compartida.

Sin embargo, el marco de la Gobernanza Colaborativa del Gobierno Vasco debe promover no solo las relaciones interinstitucionales, sino también el fortalecimiento y la renovación de la comunidad y de los sistemas sociales. Este aspecto será tratado con más profundidad en el siguiente apartado.

## 6.3. Relaciones con la sociedad: Fortalecimiento y renovación de la comunidad y de los sistemas sociales

La Gobernanza Colaborativa ofrece una herramienta fundamental para la consolidación e innovación de la comunidad y de los sistemas sociales, contemplando las instituciones, las asociaciones, las empresas y las redes sociales del territorio. Es necesario distinguir claramente las diferentes dimensiones: el ámbito privado (empresas e iniciativas económicas), la sociedad civil organizada (asociaciones, fundaciones, redes sociales) y la ciudadanía (como individuos o grupos informales). Asimismo, las y los agentes que generan e intercambian conocimiento como universidades, centros de investigación y otros agentes académicos facilitan y enriquecen la colaboración entre estas tres dimensiones (nótese que cuando a lo largo del texto mencionamos la “sociedad civil”, muchas veces nos referimos a las tres dimensiones).

Desde el punto de vista de la Gobernanza Territorial o del Desarrollo Comunitario, promover la participación público-privada y el protagonismo de la sociedad civil es clave para impulsar el desarrollo territorial sostenible (Ansell & Gash, 2008). La Gobernanza Colaborativa no puede entenderse únicamente por iniciativa del ámbito público; son necesarias la iniciativa de la sociedad organizada, el compromiso de las empresas y el protagonismo de la ciudadanía. La Gobernanza Colaborativa, por tanto, no actúa solo como puente entre el gobierno y la ciudadanía, sino que se convierte en catalizador de la acción dinámica y plural del territorio. La legitimidad de las diferentes instituciones –públicas, privadas y sociales– no se construye solo jerárquicamente, sino que se basa en el reconocimiento que tienen en la comunidad, en la coherencia ética y en los objetivos comunes.

## La sociedad civil organizada y la ciudadanía

Por un lado, la ciudadanía crítica y responsable, con sentido comunitario, es imprescindible como impulsora de la transformación social. Es decir, en el enfoque de Gobernanza Colaborativa que proponemos, la responsabilidad individual es importante; nuestro objetivo debe ser la promoción y la construcción de una sociedad formada por personas que sean autónomas, conscientes y responsables a nivel individual y que, a su vez, estén comprometidas socialmente.

Asimismo, es fundamental garantizar la autonomía de la sociedad civil. Las y los agentes sociales deben tener sus propias dinámicas, sin depender de la administración, y deben ser capaces de articular la voz de la comunidad de forma autónoma.

En este sentido, los casos del asociacionismo y de las redes sociales son significativos en nuestra tradición. La Gobernanza Colaborativa debería animar a la ciudadanía a organizarse, para dar respuesta a las necesidades sociales trabajando en colaboración. Es importante el desarrollo de estrategias para el seguimiento y el apoyo a las asociaciones, y las infraestructuras sociales — espacios públicos y equipamientos físicos— son instrumentos fundamentales para fomentar las relaciones sociales, generando capital social y potenciando el bienestar (Diputación Foral de Gipuzkoa, Acción Comunitaria, 2022).

## Las empresas y las iniciativas económicas

Las empresas, por su parte, pueden consolidar su responsabilidad social y el fomento de la calidad de vida en el territorio reforzando su papel en la Gobernanza Colaborativa más allá de los resultados económicos (Porter & Kramer, 2011). Hoy en día, en muchos casos, las prácticas que muestran una innovación democrática y un compromiso social más profundo no provienen siempre de las administraciones, sino de la sociedad organizada o de la economía social.

La Gobernanza Colaborativa aporta nuevas formas de trabajar a las empresas, lo que repercute no solo en las relaciones externas, sino también en las estructuras internas y en los modelos de gestión. El liderazgo basado en la participación, las alianzas en torno a objetivos compartidos y la innovación abierta están adquiriendo cada vez más importancia en la competitividad de las empresas, lo que demuestra que la lógica colaborativa también provoca cambios significativos en el funcionamiento interno de las empresas. Las empresas, por tanto, no son solo agentes económicos; también son agentes sociales e institucionales que a través de la Gobernanza Colaborativa pueden ampliar y reinventar su papel en aras de la promoción del desarrollo sostenible e inclusivo del territorio (Orkestra, 2022; Sotarauta & Beer, 2017).

Por otro lado, diversos trabajos de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad han destacado que la Gobernanza Colaborativa no es solo un instrumento de cohesión social, sino que es también un factor clave de la competitividad para el bienestar de los territorios. En un contexto actual complejo, las empresas cada vez entienden más que su rendimiento y su capacidad de innovación no dependen solo de factores internos, sino también de la calidad de sus relaciones con el entorno social e institucional. La colaboración público-privada y, sobre todo, la interacción permanente con agentes locales como el sistema educativo, las comunidades y las administraciones locales, es fundamental para crear valor compartido e impulsar transformaciones sistémicas (Orkestra, 2021; Porter & Kramer, 2011).

## Innovación en el modelo de relación: implicación de la sociedad en la gestión pública y en el diseño y desarrollo de políticas públicas

Como se ha expuesto en varias ocasiones en este texto, la Gobernanza Colaborativa supone un cambio significativo en el modelo de relación entre los gobiernos y los actores de la sociedad, tanto ciudadanía como agentes sociales, incluido el ámbito privado. Aunque los modelos de gobernanza tradicionales se han basado principalmente en la transmisión de información o en las consultas, este enfoque busca una interacción basada en la reciprocidad, la confianza y la responsabilidad compartida. Escobar y Elstub (2019) subrayan que un modelo de gobernanza de este tipo no solo exige un cambio de procedimiento, sino una nueva cultura política: una cultura basada en la deliberación, el diálogo constructivo y el fortalecimiento de las capacidades democráticas. Por tanto, la Gobernanza Colaborativa no utiliza la participación como herramienta instrumental, sino que permite repensar la propia democracia a través de las nuevas relaciones públicas, fortalecer la comunidad y profundizar en la competitividad para el bienestar.

Según la OCDE (2022), la participación ciudadana y de las y los agentes sociales –sobre todo los procesos deliberativos– contribuyen a mejorar la calidad y legitimidad de las políticas públicas, siempre con la condición de que estos procesos sean estructurados, inclusivos y honestos. La participación favorece la implicación de la ciudadanía y agentes en el ciclo de las políticas públicas y en el diseño de los servicios. La participación permite a la ciudadanía y a las partes interesadas influir en la actuación y en las decisiones de las administraciones públicas, en las diferentes fases del ciclo político.

En cuanto a la implicación de la ciudadanía y agentes sociales en la gestión pública, para el diseño del modelo de participación que propone el Marco de Gobernanza Colaborativa en el Gobierno Vasco se han basado en dos modelos internacionales que, combinados, definen el nuestro: por un lado, el que propone la OCDE (OCDE, 2022) y, por otro, el que propone la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2).

Así, este marco de Gobernanza Colaborativa distingue cinco niveles en la definición de la participación e implicación de actores sociales (ciudadanía/individuos y agentes). Estos niveles no se consideran como un proceso lineal, sino que las relaciones con la ciudadanía y agentes sociales se construyen como una combinación de todos ellos. Es decir, la Gobernanza Colaborativa no se concibe a través de procesos puntuales, sino como una colaboración permanente y continuada.

Esto se consigue combinando todos estos niveles de implicación:

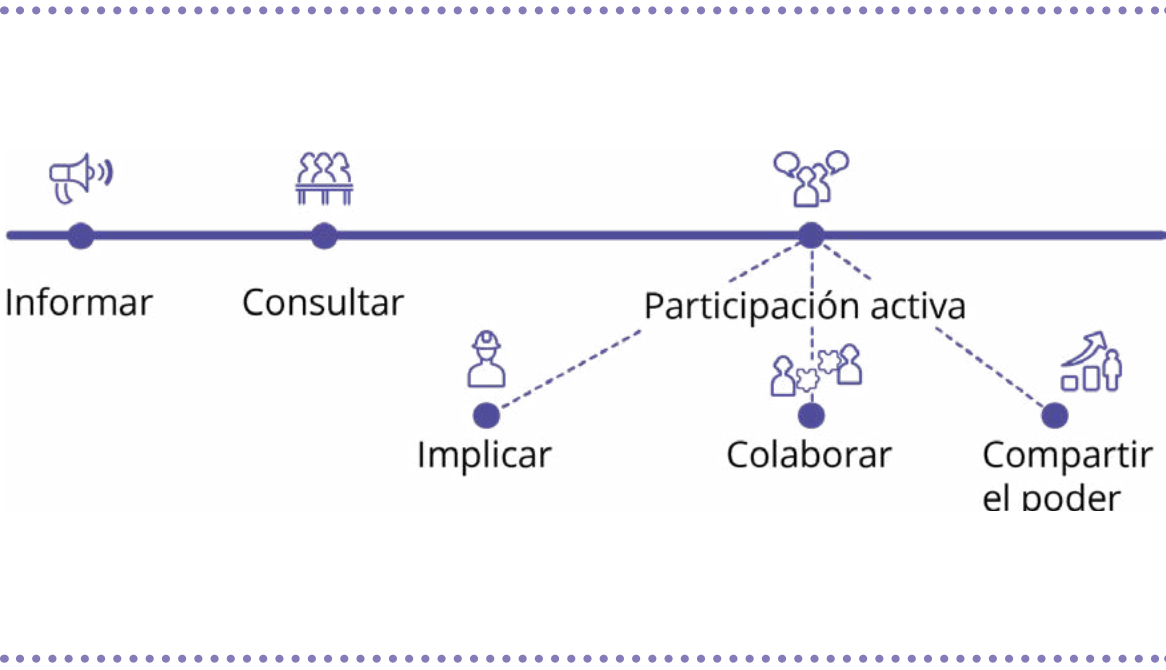


Imagen. Gradiente propio de Participación del marco de Gobernanza Colaborativa (creado a partir de diferentes fuentes)

En la tabla que se presenta a continuación se resumen cada uno de los niveles con su respectiva explicación para una mejor comprensión de cada nivel, y las metodologías o enfoques para llevarlas a cabo:

| Nivel                                  | Explicación                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Metodologías                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1<br>Informar                          | El Gobierno suministra información (en una sola dirección) a demanda de la sociedad o de forma proactiva.                                                                                                                                                                                                           | Webs institucionales (Irekia), Campañas informativas, Boletines,...                                                                                                                                           |
| 2<br>Consultar                         | Se pide la opinión de la ciudadanía y agentes, pero son las instituciones las que tienen la última palabra. Es la base de una relación bidireccional.                                                                                                                                                               | Encuestas, Cuestionarios, Audiencias públicas...                                                                                                                                                              |
| 3<br>Implicar                          | La ciudadanía y agentes se involucran activamente en el proceso (a lo largo del mismo se trabaja directamente con la ciudadanía y agentes, para asegurar que las inquietudes y los propósitos públicos son comprendidos y tomados en consideración de forma continua), pero la decisión está en manos del gobierno. | Focus groups, sesiones deliberativas, Foros temáticos, Colaboraciones institucionalizadas                                                                                                                     |
| 4<br>Trabajar conjuntamente /Colaborar | La ciudadanía y agentes participan como socios activos en el proceso de decisión (incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida).                                                                                                                                           | Talleres de co-creación, Paneles de ciudadanía, Asambleas ciudadanas de democracia deliberativa, Colaboraciones institucionales permanentes institucionalizadas (tanto en espacios formales como no formales) |
| 5<br>Empoderar /Compartir el poder     | La facultad y la responsabilidad de la toma de decisiones se deja en manos de la ciudadanía o agentes sociales, y las instituciones facilitan las condiciones para garantizar la participación.                                                                                                                     | Consultas populares vinculantes, Presupuestos participativos, Iniciativas populares, Colaboraciones institucionalizadas                                                                                       |

Tabla. Niveles de participación y ejemplos en gestión pública/diseño y desarrollo de políticas (elaboración propia con adaptación de fuentes: IAP2, OCDE (2022))

Los tres últimos niveles (3,4,5) se incluyen en la participación activa; la ciudadanía y agentes tienen la posibilidad de participar de forma significativa en la gestión pública, en el diseño de las políticas públicas y en las decisiones, y se les proporcionan recursos y oportunidades (información, datos, herramientas digitales...) para trabajar conjuntamente las políticas públicas o cuestiones relacionadas con la gestión pública.

Es importante que, en cada nivel de relación, se explique claramente desde el inicio la promesa que se hace (qué es lo que promete) a la ciudadanía o actores de la sociedad, y que se cumpla lo acordado a lo largo del proceso:

| Nivel | Promesa a la ciudadanía y a los actores                                                          |                                                                                                                                            |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | <br>Informar  | Te facilitaremos la información de forma que sea comprensible y, si es necesario, te ayudaremos a entenderla.                              |
| 2     | <br>Consultar | Pediremos tu opinión, y te explicaremos cómo se han tenido en cuenta las opiniones recibidas.                                              |
| 3     | <br>Implicar  | Comprenderemos y tendremos en cuenta tus inquietudes y opiniones, y con esa información desarrollaremos el proceso y tomaremos decisiones. |

|   | Nivel                                                                                                                    | Promesa a la ciudadanía y a los actores                                                                                                                                                  |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | <br>Trabajar conjuntamente /Colaborar | Incorporaremos tus recomendaciones y opiniones directamente en el proceso de toma de decisiones, en la medida de lo posible. Y si no es posible, te explicaremos claramente los motivos. |
| 5 | <br>Empoderar /Compartir el poder     | La decisión quedará en tus manos.                                                                                                                                                        |

Tabla. Niveles de participación y lo que se promete a la sociedad

Fuente: Rozelle, M., Sarno, D., & Michaelson, L. (2024). Federation of International Association for Public Participation. Recuperado 23 de febrero de 2026, de [https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/iap2\\_spectrum\\_2024.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/iap2_spectrum_2024.pdf)

Finalmente, cabe señalar que las relaciones que el gobierno puede mantener con la ciudadanía y agentes sociales pueden ser de distinta naturaleza y profundidad: colaboraciones institucionalizadas permanentes (según la naturaleza de las organizaciones y agentes sociales), procesos puntuales para el abordaje de diferentes temáticas, relaciones y colaboraciones estructuradas establecidas para un horizonte temporal determinado, procesos participativos coyunturales con la ciudadanía, procesos de experimentación y aprendizaje, etc. Todas ellas se han tenido en cuenta en el gradiente de participación de este Marco de Gobernanza Colaborativa que ahora se presenta.

Así, actualmente, el Gobierno Vasco, a través de diferentes departamentos, tiene en marcha iniciativas de distinta naturaleza que proponen interactuar o relacionarse con la sociedad. Por ejemplo: Webs y plataformas online (Irekia), Sociómetros, Focus Groups de diferentes departamentos, Pactos sociales, Colaboraciones permanentes estratégicas con agentes e instituciones, Relaciones estructurales con agentes sociales desarrolladas en espacios formales y no formales, Audiencias ciudadanas, Foros de deliberación con jóvenes, Proyectos de colaboración en Planificación para la Innovación Social, etc.

Este marco pretende recoger una visión estratégica, y plantea la aspiración de tener un modelo de proceso, con el fin de proponer un modelo de relación sostenible en el tiempo con la ciudadanía y diferentes agentes de la sociedad. Así, se deberían incorporar y conectar las iniciativas de diferente naturaleza que el Gobierno Vasco tiene actualmente (o desea impulsar en el futuro) bajo este marco, para garantizar que las diferentes de iniciativas se corresponden con diferentes niveles de implicación. Además, en base a los principios y las características de la Gobernanza Colaborativa, y de forma coherente, se debería ofrecer un mapa completo que refleje el modelo de gobernanza de la institución. Idealmente, se debería velar por que haya un equilibrio entre los diferentes niveles de implicación, ya que ello indicaría que se promueve una gobernanza con diferentes niveles de profundidad e implicación, garantizando que las colaboraciones basadas en la reciprocidad, la confianza y la corresponsabilidad también tienen su espacio. Además, este marco debería servir de referencia tanto para las y los agentes del territorio, como para los diferentes departamentos y organismos dependientes del Gobierno Vasco, con la finalidad de otorgar una base, un sentido y una mayor coherencia a los diferentes intentos de colaboración.

# MARCO OPERATIVO DE GOBERNANZA COLABORATIVA DEL GOBIERNO VASCO

Este marco que recogemos en este documento es un instrumento que propone el Gobierno Vasco y que se enmarca dentro de su estrategia política para mejorar la calidad de la democracia.

**En este documento recogemos la forma en que el Gobierno Vasco entiende la Gobernanza Colaborativa y un marco de partida para inspirar o articular su iniciativa popular, orientado a la operativa y abierto para ir complementándolo con nuevas aportaciones.**

**Por un lado, nace desde la filosofía social y los valores que la Gobernanza Colaborativa tiene en nuestra tradición. Por otro, se construye en base a las experiencias y conocimientos desarrollados en los últimos años en nuestro entorno.**

Este marco puede servir de referencia al modelo de gobernanza que tienen los diferentes departamentos y organismos dependientes del Gobierno Vasco; siendo el objetivo ubicar diferentes iniciativas basadas en la interacción con la ciudadanía y las y los agentes sociales, desarrollarlas de forma conectada y ofrecer una conceptualización de partida y un marco operativo para dotarlas de sentido.

La Gobernanza Colaborativa es, desde el punto de vista del Gobierno Vasco, una colaboración institucionalizada entre instituciones públicas, agentes sociales y ciudadanía, que busca consolidar el ecosistema de políticas públicas y fortalecer la comunidad. Y este documento describe la Gobernanza Colaborativa como un instrumento para profundizar en la democracia, fortalecer la comunidad e incrementar la competitividad orientada al bienestar. La Gobernanza Colaborativa conecta con el concepto de Auzolan de Euskal Herria. La Gobernanza Colaborativa no es, por tanto, una prolongación de la administración pública; no es solo un mecanismo de participación que la ciudadanía desarrolla en defensa de sus intereses; la comprensión de la Gobernanza Colaborativa que propone el Gobierno Vasco combina la colaboración, la toma de decisiones compartida a través de la colaboración, la lealtad hacia la comunidad y la responsabilidad de la persona.

Este Marco de Gobernanza Colaborativa no solo propone una nueva forma de gobernanza, sino que pretende reflejar el modelo mediante el cual el Gobierno Vasco escucha a las instituciones, la sociedad organizada y la ciudadanía y fomenta la colaboración con ellas, al tiempo que promueve una cultura de la responsabilidad compartida.

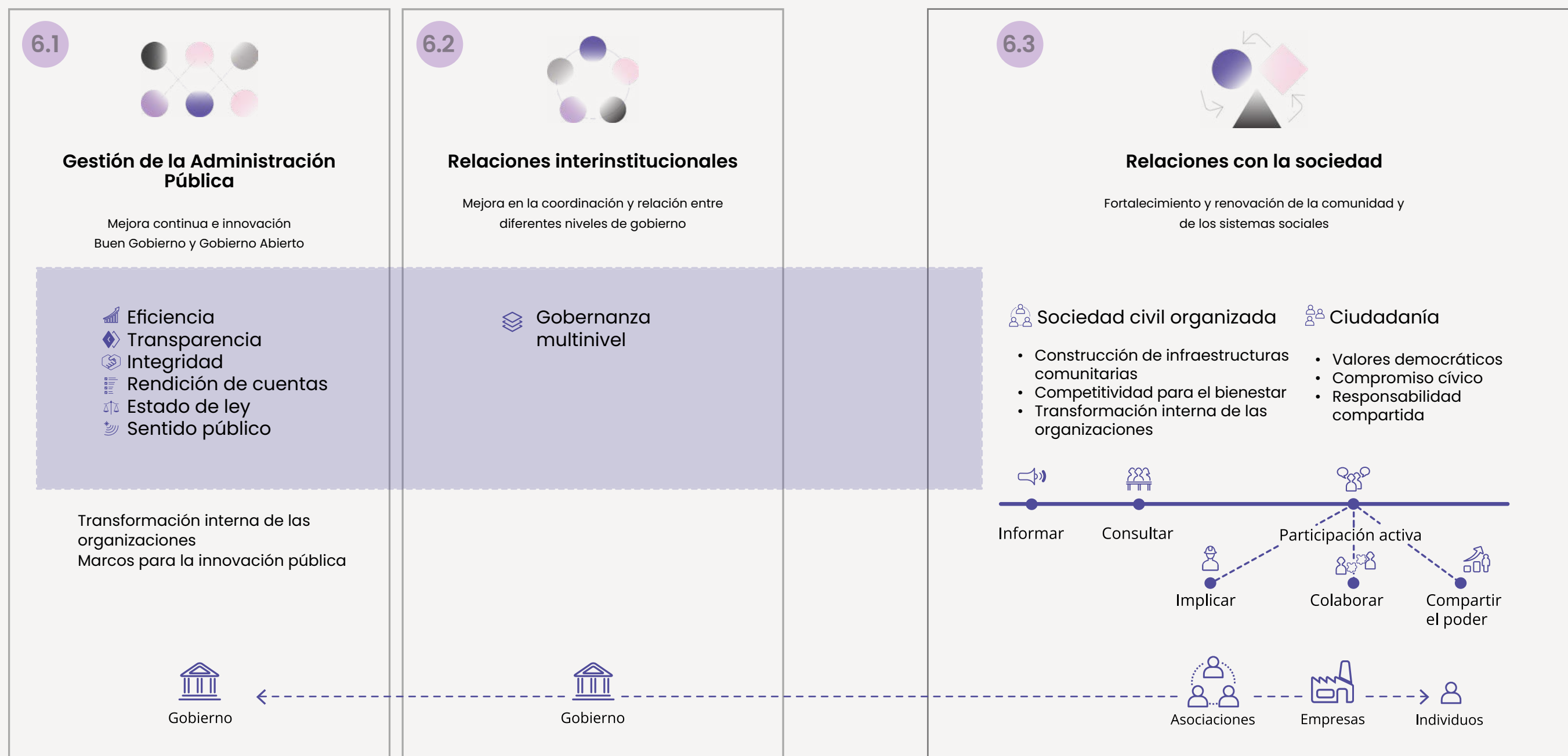
Desde el punto de vista del Gobierno Vasco, la Gobernanza Colaborativa no es una mera reorganización de la administración, sino un cambio arraigado en la forma de entender la democracia y en las relaciones sociales y políticas. Este cambio afecta no solo a la administración, sino también a todos los miembros que participan en el proceso de colaboración, exigiendo una transformación en las formas de trabajar y relacionarse. No solo eso, este texto es también una invitación a los diferentes agentes locales a seguir enriqueciendo este Marco de Gobernanza Colaborativa, así como a difundir los principios, características y formas de hacer descritas en diferentes tipos de instituciones y grupos sociales organizados.

A continuación, se presenta un resumen gráfico del marco de Gobernanza Colaborativa que propone el Gobierno Vasco, recogiendo los principales conceptos desarrollados en los apartados anteriores.

(Nota: los números hacen referencia al apartado de este documento en el que se ha explicado y desarrollado el concepto, para entender mejor el gráfico. (Serán eliminados, si procede, en la imagen gráfica final del marco).

# 1 Marco de Gobernanza Colaborativa

2 Para profundizar en la democracia, fortalecer la comunidad e incrementar la competitividad para el bienestar de los territorios



5 Para llevar a cabo la Gobernanza Colaborativa

Estructuras • Procesos • Capacidades

4 Gobernanza Colaborativa

Definición • Principios • Características

3 Filosofía social y sistema de valores de la Gobernanza Colaborativa en nuestro entorno

08

# PRÓXIMOS PASOS

Este documento presenta el Marco de Gobernanza Colaborativa que el Gobierno Vasco pretende orientar a su operativa. Al proponer este marco, es importante subrayar que no partimos de cero, ya que da continuidad a una tradición que ha formado parte de nuestra identidad como pueblo en distintos ámbitos de la sociedad, y es una propuesta construida sobre el reconocimiento de diversas experiencias previas. **Forma parte, por tanto, de un recorrido, y es también reflejo de un ecosistema fértil de instituciones, agentes sociales y ciudadanía que están acostumbrados a colaborar en diferentes ámbitos.**

Este marco, además, se enmarca en la estrategia del Gobierno Vasco para mejorar la calidad de la democracia, de cara a situar a Euskadi como referente democracia sólida. Por tanto, se desarrollará conjuntamente y en conexión con otros proyectos orientados al mismo objetivo, entre los que destacan: la ponencia puesta en marcha en el Parlamento Vasco para la mejora de la calidad democrática de Euskadi, los Proyectos Estratégicos del Gobierno Vasco, el Plan 2025-2028 de Innovación Social y Agenda 2030 (y los proyectos vinculados a su primer eje “Consolidación y profundización de la Cultura Democrática”), etc.

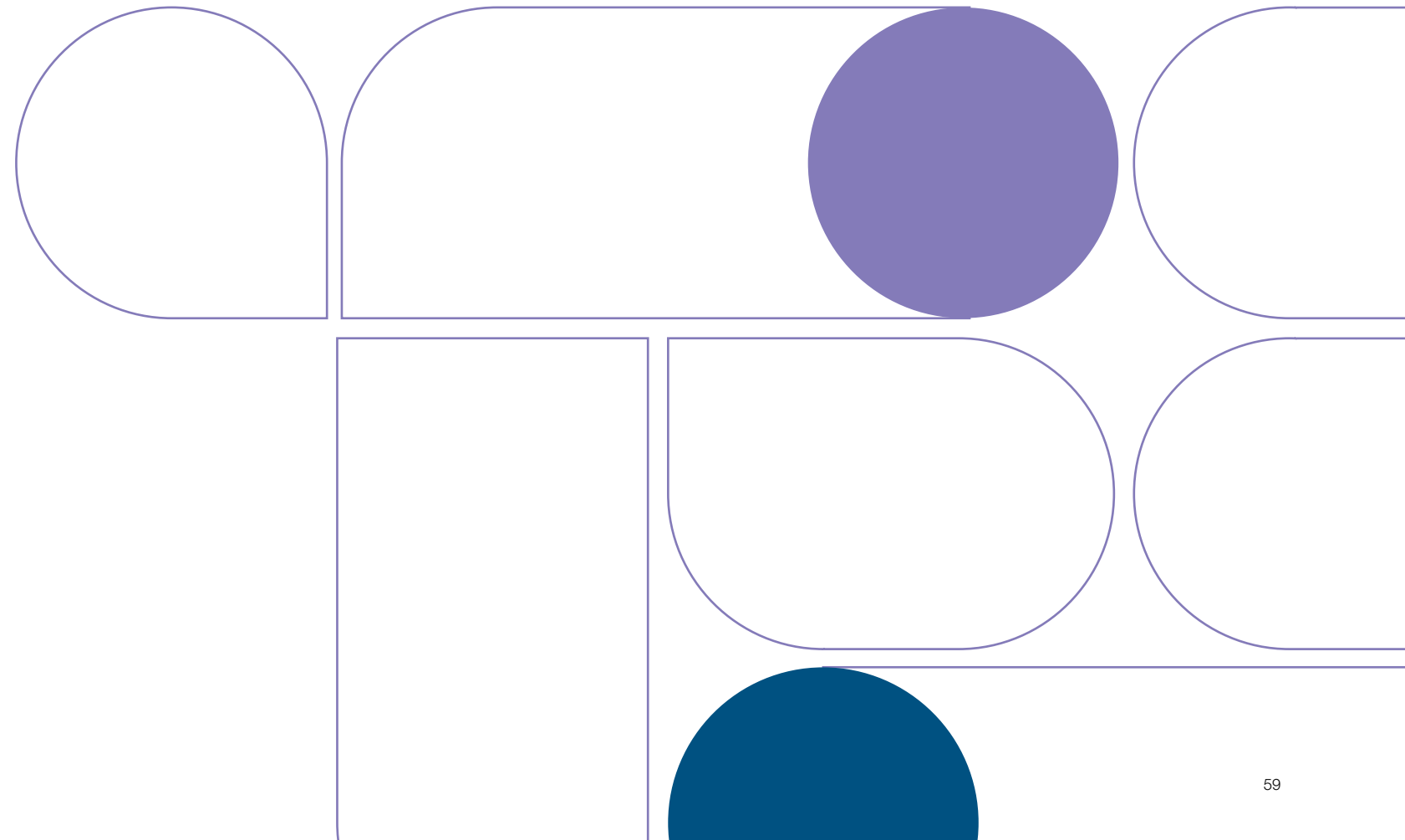
Este marco se propone como un documento abierto de partida. Como ya se ha dicho, este documento, que recoge el modo en que el Gobierno Vasco entiende la Gobernanza Colaborativa, tiene vocación de servir de marco abierto de partida que inspire o articule la iniciativa popular. Asimismo, pretende ser una invitación a a las diferentes instituciones y agentes sociales para compartir los principios y formas de hacer que se proponen.

A continuación, se presentan algunos de los próximos pasos previstos en el recorrido propuesto, incluyendo ciertas acciones de institucionalización para llevar este marco a la práctica y a la operativa, así como otras de diferente naturaleza:

- Como primer paso, en los próximos meses se trasladará este marco al Consejo de Gobierno del Gobierno Vasco, y una vez aprobado se presentará a los diferentes departamentos. Así, se prevé realizar un ejercicio con cada departamento, para ver cómo este marco puede impulsar los diferentes proyectos que tienen en marcha, para dotar de operatividad al mismo. El objetivo último es integrar el modelo de gobernanza recogido en este marco en los modos de hacer del Gobierno Vasco. De estas prácticas se prevé el desarrollo del “Manual de Operacionalización de la Gobernanza Colaborativa”.
- Por otro lado, también se iniciará un proceso de socialización, contraste y enriquecimiento de este marco en colaboración con el tejido institucional vasco y los agentes sociales. Se busca construir un proceso de co-creación de cara a fomentar la propiedad compartida de este marco y ampliar el modelo de colaboración reflejado en él. Para enriquecer este marco, se pretende asimismo relacionarlo con la red de universidades y agentes de conocimiento de Euskadi (por ejemplo, con la Línea de Investigación sobre Gobernanza Colaborativa que se está desarrollando en Arantzazulab), presentándolo en los diferentes programas de investigación y aprendizaje que tienen en marcha, tanto para su divulgación como para ir completando el marco con nuevo conocimiento.

- Paralelamente a las acciones mencionadas anteriormente, se establecerá una conexión con las iniciativas que están desarrollando los diferentes comités y grupos de trabajo de la Comisión Europea y Unión Europea en defensa de la democracia europea, como la estrategia *European Democracy Shield* que está desarrollando la Comisión Europea como continuación del Plan *European Democracy Action* al que se ha adherido el Gobierno Vasco.

- En la misma línea, a finales de año este marco será contrastado con diferentes expertos/as internacionales en la materia, para recoger sus aportaciones y contribuir a posicionar las estrategias y reflexiones de nuestro pueblo a nivel internacional. Y vinculado a esta red, a principios del próximo año, bajo el marco de la mejora de la calidad de la Democracia, se organizará un seminario internacional.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Agranoff, R. (2007). *Managing within Networks*. Georgetown University Press.

Ahedo Gurrutxaga, I., Ormazabal Gaston, A., R. Villasante, T., y Greenwood, D. (2023). Participación, Investigación Acción y Desarrollo Comunitario: retos, oportunidades y esperanzas. *Revista Prisma Social*, (43), 1–9 Recuperado: <https://revistaprismasociales.es/article/view/5280>

Ahedo Gurrutxaga, I., Zugaza, U., y Lekue, I. (2024) “Introduction: Institutionalization, irruption and embeddedness in democratic innovations”, *Oñati Socio-Legal Series*, 14(4), pp. 863–886

Ansell, C., y Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Ansell, C. K. (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving. En Cambridge University Press eBooks (pp. 35-53). <https://doi.org/10.1017/cbo9781316105337.002>

Ansell, C., Ansell, C. K., y Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-Creation*. Cambridge University Press.

Andeweg, R. B., y Thomassen, J.A. (2005). Modes of Political Representation: Toward a New Typology. *Legislative Studies Quarterly*, 30(4), 507–528. <http://www.jstor.org/stable/3598548>

Aranguren, M. J., y Canto, P. (2021). Competitividad al servicio del bienestar inclusivo y sostenible. Cuadernos Orkestra, 1. <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/210004-Competitividad-Bienestar-Inclusivo-Sostenible-2021.pdf>

Arantzazulab (2023). Concepciones sobre la democacia en la CAPV.

Arantzazulab (2023). Arantzazulab laboratory model: governance and democracy innovation. Arantzazulab.

Arantzazulab (2022). Espacio colaborativo de Gobernanza Colaborativa. [https://arantzazulab.eus/wp-content/uploads/2023/02/Lurraldeko-Lankidetzazko-Gobernantza-mapa\\_23.pdf](https://arantzazulab.eus/wp-content/uploads/2023/02/Lurraldeko-Lankidetzazko-Gobernantza-mapa_23.pdf)

Arantzazulab (2024). Diseño para la innovación de la democracia. <https://ezagutzataria.arantzazulab.eus/wp-content/uploads/Demokraziaren-Berrikuntzarako-Diseinua.pdf>

Arrona, A., y Larrea, M. (2022). Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa. Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto

Barandiaran, X. (2021). Demokrazia liberalaren krisia eta Lankidetzazko Gobernantza: deliberazio prozesuaren esparru inspiratzailea.

Barandiaran, X. (2022). Collaborative Governance: Concept, Applications and Cases. *The Future of democracy in the European Context*.

Barandiaran, X., Canel, M. J., y Bouckaert, G. (2022). ¿Qué mueve a confiar en la gobernanza colaborativa? Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco: Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco. *Revista Española De Ciencia Política*, (60), 251–275.

Barandiaran, X., Canel, M.J., y Bouckaert, G. (2023). Etorkizuna Eraikiz, elkarlaneko gobernantzaren adibide nabarmen bat.

Barandiaran, X., Canel, M.J., y Bouckaert, G. (2023). Etorkizuna Eraikiz. Elkarlaneko Gobernantza Eraikitzen ziurgabetasun garaian. Lezioak Gipuzkoako Euskal probintziatik. <https://www.etorkizuneraikiz.eus/documents/33991264/708cc3bd-2c97-9e96-120c-7435c3934f42>

Blas, A., y Ibarra, P. (2006). Participación, estado de la cuestión. *Cuadernos de Hegoa* 39.

Burkett, Ingrid y Griffith Centre for Systems Innovation, Griffith University. (2023). Challenge-led Innovation Organising for systems innovation at scale Griffith Centre for Systems Innovation. [Brisbane, Qld.]: Griffith Centre for Systems Innovation

Coleman J.S. (1988) *Social capital in the creation of human capital*. *American Journal of Sociology*.

Dahrendorf, R. (1980). Effectiveness and legitimacy: On the governability of democracies. *The Political Quarterly*, 51(3), 393–410. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1980.tb01261.x>

D.H. Meadows., eta Diana Wright (2008). *Thinking in Systems: A Primer*. Chelsea Green Publishing Company. White River Junction.

Di Palma, G. (1970). *Apathy and participation: Mass politics in Western societies*. New York: The Free Press.

Di Salvo, C. (2022). *Design as democratic inquiry. Putting experimental civics into practice*. The MIT Press.

Eizagirre, A., y Muñoa, I. (2023). *Sustraiiko eraldaketak munduan: joera ekonomiko eta politikoen bihurguneak*. Oreki.

Eizagirre, A., y Muñoa, I. (coord.) (2021). *Burujabetzaren bidetik. Bakoitzak urratuak berea, denon artean* geurea. Lasarte-Oria: OREKI.

Eizagirre, A., y Muñoa, I. (2021). *Lankidetzazko Gobernantza demokrazian sakontzeko tresna gisa*. Arantzazulab.

Eizagirre, A., y Muñoa, I. (2024). *Herri txikiak aurrera. Geroa auzolanetik. Zerain: ZerainLab*.

Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *Journal of Political Science*, 5, 435–457

Elstub, S., y Escobar, O. (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar.

Emerson, K., Nabatchi, T., y Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>

Emerson, K., y Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. (2015). *Estudios de la OCDE Sobre Gobernanza Pública*. <https://doi.org/10.1787/24143316>

Fratesi, U. (2025). The four waves of regional policy: Towards an era of trade-offs? *Regional Studies*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2436538>

Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman.

Gamble, J. A. A. (2008). *A developmental evaluation primer*. The J.W. McConnell Family Foundation. Recuperado: <https://mcconnellfoundation.ca/report/developmental-evaluation-primer/>

Gault, D. A. (2015). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2).[https://doi.org/10.5209/rev\\_cgap.2014.v1.n2.47538](https://doi.org/10.5209/rev_cgap.2014.v1.n2.47538)

Hanson, A., y Jul, J. C. (2025). Toward a new approach to innovation skills and applied capabilities. *Observatory Of Public Sector Innovation*. <https://oecd-opsi.org/blog/toward-a-new-approach-to-innovation-skills-and-applied-capabilities/>

Vincent, S., y Curtabbi, G.iorgia (2024). How can we bring more radical theories of change to public sector innovation?Medium. <https://medium.com/pushing-the-boundaries-of-public-sector-innovation/how-can-we-bring-more-radical-theories-of-change-to-public-sector-innovation-b47a1a8174bd>

How Innovation Ecosystems Foster Citizen Participation Using Emerging Technologies in Portugal, Spain and the Netherlands. (2025). En *OECD public governance reviews*. <https://doi.org/10.1787/2cb37a30-en>

Offe, C. (1984). Legitimacy versus efficiency. In C. Offe, *Contradictions of the welfare state* 130-146. Cambridge, MA: MIT Press.

IAP2 IAP2 Public Participation Spectrum - IAP2 AustralAsia. (28 abril de 2025). IAP2 Australasia. <https://iap2.org.au/resources/spectrum/>

Ibarra, P. (2011). *Democracia Relacional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Guttenbeg.

Innovative public participation OECD. Recuperado: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/open-government-and-citizen-participation/innovative-public-participation.html>

Kuechler, M. (1991). The dynamics of mass political support in Western Europe: Methodological problems and preliminary findings. In K. Reif & R. Inglehart (Eds.), *Eurobarometer: The dynamics of European public opinion* (pp. 275–293). Londres: Macmillan

Larrea, M., Arrona, A., & Barandiaran, X. (2024). A place-based approach in collaborative governance. *Oñati Socio-legal Series*. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1892>

Saward, M. (2021). *Democratic design*. Oxford University Press.

Landwehr, C. y Steiner, N. (2017). Where Democrats disagree: citizens' normative conceptions of democracy. *Political Studies*, 65(4), 786-804. <https://doi.org/10.1177/0032321717715398>

Mair, P. (2009). *Representative versus responsible government*. MPfG Working Paper, No. 09/8, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.

Mazzucato, M. y Dibb, G. (2019). *Missions: A beginner's guide*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Brief series (IIPP PB 09). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*. (2020). <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Mounk, Y. (2018). *El pueblo contra la democracia: por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*. Ediciones Paidó.

Norris, P. (2011). *Democratic deficit. Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.

OECD (2012). *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>.

OECD (2017, 2021). *Recommendation on Open Government eta The Innovation System of the Public Sector*

OECD, Analysis, I. I. F. A. S., Tönurist, P., Rovenskaya, E., Mechler, R., Dieckmann, U., y Wagner, F. (2020). *Introducing Systems Thinking into Public Sector Institutions: Learning by Doing? En New approaches to economic challenges*. <https://doi.org/10.1787/3a9acaa6-en>

Porter, M.E., y Kramer, M.R. (2011). The Big Idea: Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, 89, 2-17.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.

Sandel, M. (2009). *Justice: What's the Right Thing to Do?*. Farrar, Straus and Giroux.

Sanders, E. B., y Stappers, P. J. (2012). *Convivial toolbox: Generative Research for the Front End of Design*. Bis Pub. *OECD Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana*. (2022). En *OECD public governance reviews*. <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>

Sobre gobierno abierto. (2017). Recuperado: <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/9e58a6b2-8364-4698-bbc6-fd99bce0f55f.pdf>

Snowden, David J., y Boone, Mary E. (2007). *A Leader's Framework for Decision Making*. Harvard Business Review.

Tolomendi, M., et al. (2022). *Lankidetzazko Gobernantza esperimentazio proiektuak*.

Zugaza, U. (2024). *La interseccionalidad en el trabajo institucional municipal: reflexiones desde el punto de vista del arrago*. *Oñati Socio-legal Series*. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1882>

