

# COORDINACIÓN DE PROYECTOS EN AZKOITIA

Convocatoria Gipuzkoa Taldean,  
Etorkizuna Eraikiz



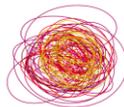
Gipuzkoako  
Foru Aldundia  
Diputación Foral  
de Gipuzkoa



ETORKIZUNA  
ORAIN  
Es futuro



upna  
I-COMMUNITAS  
Institute for Advanced  
Social Research



GLOBERNANCE  
GOBERNANTZA DEMOKRATIKOAREN INSTITUTUA  
INSTITUTO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA



AZKOITIA  
Udala

## **Autores**

Sergio García-Magariño (dirección)

Maddi Azkoiti

Nahia Delgado

*Con la colaboración de Mikel Cabello*

Enero 2023

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	3
1.1. Objetivos.....	3
2. METODOLOGIA.....	4
1.2. Participantes.....	5
3. EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS .....	6
3.1. HERRILAB.....	6
3.1.1. Descripción breve .....	6
3.1.2. Análisis de la perspectiva de los actores (desafíos, valoración...).....	6
• Fortalezas .....	6
• Desafíos.....	7
3.1.3. Valoración crítica del proyecto realizada desde Globernance .....	9
• Fortalezas .....	9
• Desafíos.....	10
3.1.4. Recomendaciones técnicas para futuros procesos deliberativos al azar (Globernance) .....	11
3.2. MESA DE MEDIOAMBIENTE.....	14
3.2.1. Descripción breve .....	14
3.2.2. Análisis de la perspectiva de los actores (desafíos, valoración...) .....	15
• Fortalezas .....	15
• Desafíos.....	16
3.2.3. Valoración crítica del proyecto realizada desde Globernance .....	19
• Fortalezas .....	19
• Desafíos.....	19
3.2.4. Recomendaciones para futuros foros permanentes de interlocución (Globernance) .....	21
4. SUGERENCIAS GENERALES PARA EL FUTURO EQUIPO DE GOBIERNO SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN .....	24
4.1. Futuro inmediato del Herrilab y del Foro de Medioambiente .....	24
4.2. Mecanismos a introducir en el futuro, en función de las necesidades y objetivos, para gobernar mejor .....	24
4.2.1. Espacios de legitimación de políticas.....	27
4.2.2. Espacios para conectarse con el conocimiento experto.....	27
4.2.3. Espacios de interlocución para impulsar cambios e implementar acciones.....	28
4.2.4. Espacios de escucha.....	28

---

## COORDINACIÓN DE PROYECTOS EN AZKOITIA

---

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de investigación se enmarca dentro del programa de proyectos Etorbizuna Eraikiz Gipuzkoa Taldean, vinculado a la línea de subvenciones que fue aprobada por el Consejo de Gobierno Foral en la convocatoria del 22 de marzo de 2022.

#### 1.1. Objetivos

En esta línea de subvenciones, el Ayuntamiento de Azkoitia y el Instituto de Gobernanza Democrática, en adelante, Globernance, presentaron un proyecto para la coordinación de los dos procesos participativos que se estaban desarrollando en el municipio. Así, se definieron dos objetivos principales.

En primer lugar, ayudar al ayuntamiento a coordinar mejor los procesos participativos que tenían en marcha con el fin de mejorar la gobernanza colaborativa del gobierno.

En segundo lugar, otro objetivo de cara a futuras legislaturas ha consistido en ofrecer recomendaciones al equipo de gobierno sobre los posibles siguientes pasos de los proyectos analizados y sobre cómo introducir elementos de buena gobernanza (colaborativa y anticipatoria) de cara a la próxima legislatura.

## 2. METODOLOGIA

Con la intención de conocer el estado actual de cada proyecto, primeramente se organizaron reuniones informales con el equipo de gobierno. Seguidamente, para hacer un acercamiento a una comprensión más amplia y completa, se realizó un análisis de documentos oficiales de los proyectos y se diseñaron los guiones personalizados por perfiles para la realización de entrevistas en profundidad. Se concertaron las entrevistas en profundidad, que tuvieron la duración de aproximadamente una hora y media por persona entrevistada.

Estos encuentros se realizaron con personal de cada una de las dos empresas implicadas en el asesoramiento de los procesos (Aztiker y Elhuyar) y con un participante del municipio que había realizado aportaciones y se había implicado en ambos proyectos.

Además, y de manera paralela, hemos estado trabajando en red con otros ayuntamientos que de igual manera participaron en la convocatoria de subvenciones Gipuzkoa Taldean, vinculada a la creación de laboratorios de aprendizaje.

Posteriormente, se elaboró un análisis crítico de la información recogida desde dos perspectivas; desde la perspectiva de los actores implicados y desde la perspectiva de Globernance, poniendo en diálogo las experiencias con el conocimiento acumulado en el ámbito de la buena gobernanza.

Así, tras un estudio y reflexión sobre el desarrollo de cada proyecto, y para hacer más operativas las acciones del ayuntamiento, en la parte final del informe se proponen dos tipos de recomendaciones por parte de Globernance. Por un lado, recomendaciones por si el ayuntamiento quisiera seguir con los proyectos y por otro lado, recomendaciones más amplias dirigidas al equipo de gobierno para introducir mecanismos de buena gobernanza en función de las diferentes necesidades que puedan surgir en el ejercicio de gobierno.

## 1.2. Participantes

Se han realizado tres entrevistas en profundidad. Por un lado se ha buscado un diálogo con una persona representante de cada una de las dos empresas para conocer la visión que tienen basada en su trabajo de asesoramiento y dinamización.

El primer encuentro fue con una de las trabajadoras encargadas del asesoramiento en Herrilab +700, diplomada en trabajo social, licenciada en Antropología y actualmente coordinadora de Aztiker.

El segundo acercamiento fue a través de la información aportada por una de las trabajadoras encargadas de la gestión de la mesa de medioambiente, licenciada en ciencias ambientales y desde el año 2019 técnica en procesos de participación en Elhuyar.

Por último, con el objetivo de conocer la experiencia de las personas implicadas en los procesos, se ha realizado una entrevista a un vecino de mediana edad de la localidad de Azkoitia, miembro de la asociación Urola Bizirik y que ha participado tanto en el consejo ciudadano de Herrilab como en la mesa de medioambiente.

Así, los tres encuentros fueron a través de la plataforma Zoom y tuvieron una duración aproximada de hora y media. En estos encuentros se preguntó acerca de los objetivos de los proyectos y la metodología empleada para llegar a ellos, además de los desafíos presentados. Finalmente, se dejó un espacio para valorar los procesos, teniendo en cuenta la participación, la implicación, la utilidad, los resultados conseguidos, la dinamización de la empresa encargada del asesoramiento y la colaboración con el ayuntamiento.

A continuación se presentan los resultados de las entrevistas.

## 3. EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS

### 3.1. HERRILAB

#### 3.1.1. Descripción breve

Durante el año 2021 se ha llevado a cabo el proyecto *Azkoitia Herrilab +700: Herri diagnosis* (diagnóstico de la ciudad), que ha tenido como resultado la recogida de una mirada compartida de la situación del momento del municipio y cuyo siguiente paso fue el diseño de un plan público.

De esta manera, con intención de dar una continuidad al proceso, se elaboró *Azkoitia Herrilab +700: Herri Plana* (plan ciudadano). Este se trata de un plan que recoge los proyectos que se van a implementar en los próximos años y que fueron primeramente identificados por la población y, seguidamente, priorizados por un grupo creado al azar por un proceso de participación por sorteo. Este proceso comenzó en abril del 2022 con el asesoramiento del Aztiker y terminó en diciembre del mismo año.

#### 3.1.2. Análisis de la perspectiva de los actores (desafíos, valoración...)

- Fortalezas

Aztiker hace una valoración positiva de los resultados obtenidos. Por un lado, han conseguido lo que esperaban ya que sabían que no iba a ser un ejercicio de masa. Por otro lado, opinan que este ejercicio es un reflejo de que se están generando cambios en la forma de hacer política y explica que, aunque los cambios son lentos, se ha conseguido reforzar el puente entre el ayuntamiento y la ciudadanía para trabajar de manera conjunta.

La colaboración con el ayuntamiento también es valorada de manera positiva por la trabajadora de Aztiker y es que al ser este proyecto iniciativa del ayuntamiento, comenta que el equipo de gobierno ha estado motivado. Además, se enfatiza la importancia que ha tenido la presencia de un técnico de comunicación además del trabajo que han hecho los representantes políticos para llegar a acuerdos y trabajar de manera conjunta. “*Venimos de*

*una cultura de la confrontación política por lo que la implicación de los representantes políticos y trabajar por alcanzar acuerdos son cuestiones muy importantes” explica.*

Igualmente, el participante entrevistado se muestra contento con la dinamización de Aztiker pues desde el principio se marcaron los objetivos y el rumbo que debía llevar el proceso. Asimismo, opina que su ayuda ha sido imprescindible pues se han convertido en figura mediadora entre los y las participantes y las instituciones.

Una de las fortalezas que se han identificado con mayor notoriedad ha sido la metodología elegida para desarrollar y validar el plan. No solo el equipo de gobierno ha manifestado su agrado con esta herramienta sino que además el participante ha explicado que haber sido elegido al azar ha hecho que la desconfianza que tenía hacia las instituciones disminuyese. Aclara que a pesar de que desde el ayuntamiento se dijese que la elección del grupo iba a ser por sorteo, esa selección podía realizarse de manera estratégica para conseguir los resultados que fuesen de su interés.

Es por ello por lo que, habiendo participado ya en Herrilab, el hecho de ser uno de los vecinos seleccionados para crear el grupo encargado de priorizar las distintas acciones ha incrementado la confianza hacia el ayuntamiento.

Además, en cuanto a la diversidad, la participación de una joven vasca de origen paquistaní ha sido valorada muy positivamente. El entrevistado menciona que él no habría sido capaz de identificar otros retos del municipio porque no entran dentro de su realidad, por lo tanto, se muestra contento por la posibilidad de que se hayan recogido otros puntos de vista diferentes.

- **Desafíos**

Un aspecto a tener en cuenta es la sensación de desconfianza previa que existía antes incluso de empezar el proceso. *“No se puede negar que no es casualidad que este proceso se haya hecho justo antes de las elecciones y que existe deseo de utilizar esta herramienta con fines políticos. Por eso*

*nos juntamos 12 personas en un pueblo de 11.000”* menciona el entrevistado. Además, ha existido un recelo por la presencia de políticos en las reuniones. Se menciona que en ocasiones advirtió que no se expresaban las ideas de manera clara por sentirse coaccionados:

*“yo he participado y he estado con ganas durante el proceso pero a ver hasta qué punto ahora se van a aplicar las cosas y qué continuación tiene”* explica.

Así, también hay voces que han transmitido una nula confianza en la respuesta del ayuntamiento: *“siempre se gestiona desde arriba, nos dicen que han hablado con la diputación y con los gestores pero de ahí no sale ninguna medida”*.

A pesar de que a la asamblea de presentación acudieron 31 personas, en general, la participación ha sido baja, en torno a los 10 ciudadanos de media en cada fase. En la segunda fase se realizaron entrevistas en profundidad a 11 personas y en la tercera fase, acudieron 12 personas a la presentación donde se presentó el Herri Kontseilu. Seguidamente, a la primera reunión acudieron 10 personas. En la segunda sesión, la dinámica se repitió y la asistencia bajó a 7. En la última fase, se convocó la Batzar Irekia con el objetivo de presentar el último borrador del plan y hacer una valoración. Participaron 17 personas, de los cuales 13 eran ciudadanos, 3 representantes del ayuntamiento y un técnico del ayuntamiento.

Por otro lado, poniendo el foco en los perfiles, la franja de hombres adultos se ha completado fácilmente. A pesar de ello, ha sido más complicado llegar a diferentes perfiles. Se ha tenido que insistir a las mujeres adultas porque la mayoría de ellas respondían *“¿pero qué voy a aportar yo ahí?”*, *“yo no sé de eso”*. Igualmente, como se ha mencionado antes, el perfil de jóvenes se ha quedado poco representado.

Además, desde Aztiker se han comentado las dificultades que han surgido para acercarse a la ciudadanía por los diferentes horarios. La trabajadora entrevistada explica que, no habiendo problemas para que los participantes se reuniesen entre ellos, en el momento que se buscaba una interacción

con las instituciones han aparecido problemas por una cuestión de agenda. Como norma general los trabajadores terminan a las 15:00 y aunque la mejor hora por tanto para acordar citas con la población de Azkoitia es a partir de las 17:00, por las tardes solamente trabajan un par de técnicos, lo cual dificulta concretar encuentros.

A pesar de que la participación de una joven de origen paquistaní haya sido muy positiva y enriquecedora, siendo este colectivo importante en Azkoitia, desde Aztiker admiten que no se consiguió la representación de ninguna mujer latina, que es un colectivo aún más predominante en el municipio.

Además de ello, la trabajadora de Aztiker hace referencia a los grandes beneficios que conlleva conseguir más financiación para activar otros canales y mecanismos. Apunta la necesidad de acudir a los centros educativos para recoger las opiniones de los adolescentes de entre 14 y 17 años, además de acudir a las empresas o zonas de trabajo y al polideportivo ya que por las tardes reúne a gran parte del pueblo.

De cara a futuros procesos, se pretendería, por tanto, ampliar el perfil de participantes y llegar a una cantidad mayor. Para ello, en las entrevistas se presenta la idea de pensar nuevas fórmulas para impulsar la participación, como por ejemplo, a través del uso de incentivos como bonos para servicios en el pueblo, como es el gimnasio, o boletos para gastar en comercios.

### 3.1.3. Valoración crítica del proyecto realizada desde Globernance

- **Fortalezas**

El ayuntamiento ha conseguido recoger una lista de las diferentes acciones que la ciudadanía de Azkoitia considera importantes de llevar a cabo. Este resultado es importante no sólo porque puede servir como fuente de información para futuros proyectos e iniciativas, sino porque se han implementado vías de comunicación entre la población y el ayuntamiento donde los y las ciudadanas que han participado han sentido que el

ayuntamiento hacía un esfuerzo para conocer su opinión sobre los distintos retos del municipio.

Además, gracias a estos procesos el ayuntamiento ha practicado la escucha activa hacia la ciudadanía, aspecto importante para generar confianza y tener en cuenta las prioridades locales desde el punto de vista de los ciudadanos y ciudadanas.

- **Desafíos**

El resultado de este proceso ha sido la priorización de 16 acciones a las que el ayuntamiento de Azkoitia ahora debe responder. Partiendo de la desconfianza que existe ante la resolución de las instituciones del municipio por parte de los y las participantes, la decisión de no llevar a cabo determinadas acciones puede repercutir negativamente en la legitimidad del equipo de gobierno.

Además, se quiere ofrecer una reflexión sobre lo siguiente: a pesar de que la voluntad del Ayuntamiento ha sido positiva para la creación de estos dos procesos, a veces el deseo de implementar espacios de participación y mecanismos de buena gobernanza lleva a las instituciones a diseñar procesos con objetivos no muy claros. Por lo tanto, de cara a futuras iniciativas, siendo la participación algo que exige mucho tiempo y recursos, debería realizarse en los casos que se considere necesario y definiendo los objetivos a priori.

Además, el proceso debería estar vinculado a una formación de los participantes, para que todos los resultados del proceso después sean aplicables y sea posible llevarlos a cabo. Así, las iniciativas que no se pueden llevar a cabo han de ser descartadas en el proceso, ofreciendo justificaciones comprensibles para que los participantes entiendan el motivo por el cual no son opciones válidas.

Por último, en cuanto a los participantes, una vez terminado el proceso las personas implicadas han cuestionado el nivel de compromiso que se va a tener con las 16 acciones priorizadas en Herrilab. Aztiker destaca la importancia de que el Ayuntamiento de Azkoitia de dar respuesta a los objetivos: *“No sirve decir “no”, el ayuntamiento tiene que argumentar qué sí, qué no y el porqué de cada caso”*. De igual manera, el participante entrevistado menciona que ellos ya han marcado sus preocupaciones, que han identificado unas prioridades y que es ahora trabajo del ayuntamiento gestionarlo. El compromiso y la necesidad de respuestas son cuestiones que se remarcan en varias ocasiones, ya que se ha indicado que se espera que las iniciativas priorizadas *“no se queden en los papeles. Espero que haya un presupuesto para trabajar en ello. Las respuestas han sido claras, ahora falta que pasen de las palabras a las acciones”*. A modo de conclusión, desde Gubernance, teniendo en cuenta la visión tanto de la entidad dinamizadora como de la ciudadanía, se considera que es importante cerrar este proceso dando una respuesta clara a las acciones resultantes.

Así, se ha de hacer un gran esfuerzo por aclarar qué es lo que el ayuntamiento va a hacer en cada una de las líneas priorizadas. En caso de que algunas de las acciones no se puedan realizar, es importante responder con claridad cuáles son los obstáculos que impiden llevar a cabo dicha acción.

#### 3.1.4. Recomendaciones técnicas para futuros procesos deliberativos al azar (Gubernance)

El *Herrilab* de Azkoitia se enmarca dentro de lo que en ciencia política se denomina “procesos deliberativos al azar” o “por sorteo”. Estos procesos de participación ciudadana suelen propiciarse cuando el gobierno —local, regional, nacional— necesita, por diferentes motivos, recibir la retroalimentación de un conjunto de personas representativas de su configuración ciudadana.

La experiencia acumulada al respecto sugiere que se tomen en cuenta, al menos, cinco dimensiones esenciales, a fin de que dicha iniciativa cumpla su función: a) una rigurosa representación de la distribución sociodemográfica de la población; b) una formación adecuada de los intervinientes sobre las cuestiones que se han de debatir; c) una coordinación y dinamización apropiada; d) incentivos para la participación; e) claridad con respecto los objetivos.

La representatividad se logra estableciendo unos criterios claros acerca de los perfiles deseados. Estos criterios se deben corresponder con la distribución socio demográfica de la población, para que no haya sobre o infra representación de ciertos colectivos. El género, la edad, el nivel educativo, los ingresos económicos, el origen nacional suelen ser los parámetros más utilizados. La distribución se logra asignando un porcentaje o un número sobre diez a cada categoría. Una vez establecidas dichas cuotas, se buscan ciudadanos al azar o a través de personas no conocidas, hasta ir cubriendo cada cuota.

El segundo elemento a tener en cuenta es que los ciudadanos que participan no tienen por qué conocer el tema sobre el que van a consultar ni las intenciones del gobierno en esa materia. Por ello, se recomienda, primero, programar una serie de sesiones y temas sobre los que deliberar; segundo, establecer unos resultados o entregables claros para el final del proceso; y, tercero, organizar micro sesiones formativas previas a las deliberaciones temáticas, para que las discusiones sean conversaciones informadas.

La coordinación y dinamización efectiva es clave para que las discusiones de los grupos sean fructíferas. Esta coordinación y dinamización, a su vez, debe tener en cuenta tres aspectos: la definición de los temas, la metodología y coordinación del intercambio de opiniones en el grupo (lo que incluye la forma en que se llega a ciertas conclusiones) y la necesidad de lo delegar completamente el proceso en una agencia externa -puesto que la capacidad del equipo de gobierno no se vería aumentada-.

Los incentivos para la participación también tienen gran relevancia ya que, la experiencia ha mostrado que, solo quienes están movilizados políticamente o tienen recursos económicos e intelectuales y dinero suficiente como para sacar tiempo libre, participan. Esto abocaría al grupo hacia un perfil muy definido. Para incentivar, no obstante, no existe una fórmula. En ocasiones, los participantes reciben un pequeño estipendio; en otras, se les ofrecen vales o descuentos para servicios públicos, así como permisos para no ir al trabajo. La experiencia con las mesas de votación y de escrutinio en las elecciones es un buen ejemplo, aunque se sugiere que la obligatoriedad no se introduzca en esos espacios deliberativos.

Por último, es relevante que el equipo de gobierno, en primer lugar, tenga claros los objetivos de la iniciativa; que estos se trasladen con claridad a la agencia que puede facilitar el debate o proyecto; y que estos lleguen, finalmente, al grupo que participará en el proceso deliberativo. Sin objetivos claros, cualquier iniciativa, aunque interesante y, probablemente, gratificante, no tendrá mucho recorrido.

## 3.2. MESA DE MEDIOAMBIENTE

### 3.2.1. Descripción breve

El Ayuntamiento de Azkoitia, aprovechando la cercanía del 700 aniversario de la localidad, puso en marcha en 2021 el proceso de reflexión abierto y plural Herrilab+700, cuyo principal resultado ha sido el diagnóstico compartido de la localidad. En estos momentos, el ayuntamiento también trabajó en el desarrollo de un plan público para responder a los retos identificados en el diagnóstico público. De esta manera, dando respuesta a las peticiones que tanto la ciudadanía como las organizaciones han manifestado, el ayuntamiento ha dado el paso de crear una mesa de medioambiente (Ingurumen Mahaia) con el objetivo de trabajar de manera conjunta los retos medioambientales existentes.

Para llevar a cabo este proyecto, el ayuntamiento cuenta con la colaboración y asesoramiento de la empresa Elhuyar. En este sentido, la entidad ha marcado cuatro objetivos específicos. En primer lugar, definir la estructura de la Mesa de Medioambiente: finalidad, objetivos, composición, funcionamiento y dinámicas. En segundo lugar, identificar las necesidades medioambientales en el municipio y concretar estrategias para dar respuesta. En tercer lugar, concretar acciones para desarrollar las estrategias, partiendo de los ejercicios actuales y posibilitando nuevas iniciativas. Finalmente, se quiere diseñar una guía de trabajo y comenzar a desarrollarla.

El grupo motor ha estado orientado a la coordinación de la mesa, por lo que se han celebrado varios encuentros para trabajar en las bases del proceso. Así, una vez acordado el planteamiento, fijado el cronograma y el plan de comunicación, se inició la segunda fase que ha tenido como objetivo definir la estructura. Se llamaron las dos primeras reuniones de la Mesa de Medioambiente donde se definió la finalidad de la iniciativa, se concretaron objetivos, composición, funcionamiento y la dinámica. En diciembre se inició la tercera estrategia para identificar las necesidades en materia de medioambiente y concretar estrategias para dar respuesta. Finalmente, en la cuarta fase se buscará desarrollar la guía de trabajo para lo que se realizarán

dos reuniones de la mesa y una última del grupo motor, para, de esta manera, concluir el proceso en marzo.

### 3.2.2. Análisis de la perspectiva de los actores (desafíos, valoración...)

- **Fortalezas**

Todavía es temprano para poder realizar una evaluación de los resultados, ya que el proceso se encuentra en la mitad de su desarrollo. A pesar de ello, los miembros de la mesa y la representante de Elhuyar han manifestado estar contentos con el proyecto.

En lo que respecta a Elhuyar, están trabajando la confianza para crear un grupo cohesionado y que perdure en el tiempo. El participante se muestra satisfecho con la dinamización de Elhuyar, pues han creado una guía de trabajo y trabajan orientados por ella, por lo que califica de “imprescindible” la figura de la empresa en este proceso.

Uno de los aspectos que subraya el participante entrevistado es que gracias a este proceso queda arraigada una estructura en la que se debaten y trabajan temas de medioambiente. Expresa que es la diferencia entre haberse juntado varios habitantes en un parque o en un bar a hablar varios temas o haber creado un espacio formal donde diferentes agentes pueden juntarse y elaborar un plan de acción para el futuro. Antes de la creación de la Mesa, algunos ciudadanos expresaron sus propuestas o malestares a la concejalía, pero estos no quedaban por escrito ni tampoco se conocía si el ayuntamiento los tenía en cuenta.

Elhuyar hace una valoración positiva sobre la colaboración con el ayuntamiento durante este proceso. Por un lado, hacen referencia a la estructura interna pues además del grupo que conforma la Mesa, para llevar a cabo este proyecto se activó un mecanismo que trabaja como grupo motor donde diferentes trabajadores y trabajadoras del Ayuntamiento de Azkoitia que trabajan para valorar el trabajo realizado, preparar siguientes reuniones y hacer frente a las dificultades que vayan apareciendo en el camino.

Por otro lado, subrayan dos aspectos importantes. En primer lugar, opinan que la presencia de representantes políticos le aporta mayor valor y validez al proceso, ya que, evidencia que existe una apuesta política por la iniciativa. Y en segundo lugar, se muestran agradecidas por el apoyo técnico que han recibido.

Los temas relacionados con el medioambiente los cubre el técnico de medioambiente y las tareas de comunicación recaen sobre el técnico de comunicación. No siendo una ayuda o amparo que encuentran en todos los municipios, desde Elhuyar comunican una enorme gratitud. Explican que ellos realizan trabajos de asesoramiento y participación y que, aunque puedan hacer las tareas de comunicación, no entra dentro de sus funciones principales y que por ello reconocen la presencia de los técnicos que aligeran su trabajo.

- **Desafíos**

Uno de los aspectos que deben trabajarse necesariamente es la desconfianza que existe por parte de los participantes hacia el Ayuntamiento. Además de la falta de confianza ante la respuesta por parte de las instituciones.

Por medio de la entrevista realizada se ha observado que existe un convencimiento de que algunos representantes políticos no apuestan por este tipo de procesos de participación, lo cual incrementa el escepticismo de los y las participantes. Es una idea que han mencionado tanto el participante como el equipo de Elhuyar:

*Nosotros se lo trasladamos al ayuntamiento y los agentes también. Las elecciones son en mayo y por eso, que este proceso no quede como un asunto de vísperas de las elecciones. Actualmente hay voluntad pero esperamos que no se repita lo de hace 4 o 5 años. Los ciudadanos siguen teniendo muy presente lo ocurrido. En su momento se trabajó un plan pero con el cambio de gobierno no salió adelante, se quedó guardado en un cajón y eso generó frustración y desconfianza. Si vuelve a pasar, a los llamamientos que se hagan más adelante no acudirá nadie. Mi*

*recomendación es que desde el ayuntamiento se cuide eso porque si no va a ser prácticamente imposible colaborar con la ciudadanía.*

Otro asunto a destacar consiste en que a pesar de que muchos participantes han entendido que en la Mesa de Medioambiente se trabajarán temas relacionados con el medioambiente desde una perspectiva del pueblo, Elhuyar explica la preocupación por la dificultad para dejar a un lado las luchas concretas de cada organización medioambiental. El entrevistado menciona que, en algunas ocasiones, en vez de participar como habitantes y vecinos/as de Azkoitia, lo hacen como integrantes de un determinado grupo con unos propósitos muy concretos, lo cual conlleva que cada miembro mire por sus propios intereses, y no por los del conjunto de la ciudadanía. Por tanto, uno de los desafíos de la Mesa será conseguir que todos los participantes trabajen de manera cohesionada y buscando beneficios para toda la población.

Además, desde Elhuyar se advierten tres grandes retos. En primer lugar, son conscientes de que su trabajo concluye en marzo y que después el grupo tendrá que seguir por cuenta propia y esto, indican, es el mayor desafío que hay porque hay que preparar al grupo para asegurar su continuidad.

En segundo lugar, la Mesa está formada por grupos muy polarizados que no representan las opiniones de toda la ciudadanía. Con el objetivo de neutralizar un poco más la situación y buscar un equilibrio, se plantea invitar a otros agentes que no sean necesariamente integrantes de una organización con objetivos muy acotados.

En tercer lugar, las asociaciones que forman parte responden a proyectos muy concretos por lo que una alteración en estas luchas podría transformar y trastocar la dinámica del grupo. Por ejemplo, Azkoitia Bai se posiciona en contra del proyecto del parque eólico y por ello están trabajando en este ámbito. Lo que desde Elhuyar se plantea es que si, en este caso, se cancelase el proyecto del parque, Azkoitia Bai no tendría razón para existir y formar parte de la Mesa de Medioambiente. La desaparición de una plataforma supondría, por tanto, el abandono de sus miembros al foro de medioambiente.

Otro de los desafíos se refiere al papel que el campesinado y los trabajadores del primer sector tienen en la Mesa. A pesar de la gran cantidad de habitantes que entran dentro de esta categoría, sólo hay un representante. El usuario entrevistado menciona la rivalidad que existe entre ecologistas y campesinos, por lo que muchos de ellos podrían no estar interesados en acudir. A pesar de ello, el mismo participante advierte de la necesidad de la presencia de más representantes del primer sector.

Por último, mirando hacia el futuro, el desafío principal que identifican tanto los usuarios, como los trabajadores de Elhuyar, así como los trabajadores del ayuntamiento, es conseguir que la mesa funcione por cuenta propia y sin ayuda externa. Pero garantizar su continuidad exige liderazgo técnico y político por lo que a los participantes se les pide ganas de trabajar y compromiso.

Por otro lado, indagando más en la preocupación generalizada sobre la continuidad de la Mesa sin la ayuda de una empresa externa, la trabajadora de Elhuyar plantea una propuesta para favorecer el seguimiento del grupo. Desde su punto de vista, en vez de que Elhuyar desaparezca en marzo, podría ser favorable que se prolongue un poco su presencia y que fuesen desapareciendo poco a poco y no de forma repentina. Opinan que una salida gradual y paulatina podría beneficiar la toma de responsabilidades del grupo y no “entrar en caos” tras la marcha de la empresa, que es precisamente el temor generalizado.

Dada la preocupación que genera este escenario, se ha visto la necesidad de interrogar a una de las trabajadoras de Elhuyar acerca de los aprendizajes que han generado en proyectos desarrollados en otras localidades. Son dos las ideas mencionadas. Por un lado, la importancia de comunicar desde un principio que el trabajo de dinamización de la empresa es limitado y que no contarán con esa ayuda eternamente. De esta manera, los usuarios entienden el trabajo de la empresa como una ayuda de iniciación e impulso. Si no se transmite la duración del trabajo de la empresa externa, el grupo asume que será por un tiempo dilatado y, cuando el trabajo de ésta concluye, es muy probable que se genere una sensación de desorientación y afloren dificultades para seguir con la dinámica del grupo. Por otro lado, y para que no ocurra lo descrito, desde Elhuyar advierten de que un elemento que necesariamente hay

que trabajar con los participantes es la confianza para, así, poder conseguir que trabajen de manera conjunta.

### 3.2.3. Valoración crítica del proyecto realizada desde Globernance

- **Fortalezas**

Una de las mayores fortalezas con las que cuenta la Mesa de Medioambiente es que el grupo está compuesto por vecinos y vecinas con un alto compromiso por la materia y con una gran disposición para trabajar.

Desde Globernance se considera que Elhuyar ha realizado un buen trabajo de dinamización. Por un lado, se ha observado su cuidada atención hacia la creación de buenas dinámicas de grupo. Por otro lado, se ha tratado de potenciar el trabajo autónomo de los y las participantes de la mesa con el fin de no crear dependencias hacia una empresa externa. Ha existido un empeño real para dotar a los y las vecinas de Azkoitia de herramientas para impulsar un grupo de trabajo autosuficiente.

Independientemente de cual sea la resolución de los procesos, es notorio que el Ayuntamiento de Azkoitia ha realizado este ejercicio como una apuesta por la escucha activa a la ciudadanía y de la colaboración para el desarrollo conjunto de las políticas públicas del municipio. Además de ello, Herrilab+700 y la Mesa de Medioambiente son dos espacios de experimentación donde el equipo de gobierno ha podido probar diferentes instrumentos y aprender con el desarrollo de los procesos, tanto de los canales de comunicación empleados, como de la colaboración con las empresas asesoras, como de la metodología utilizada, etc.

- **Desafíos**

Parece que no está claro al 100% el objetivo que debe perseguir el ayuntamiento en relación con la mesa de medioambiente. La mesa surge del proceso Herrilab700 y del debate de aprobación de presupuestos, motivo por

el cual se descarta la desarticulación de la mesa, pero urge buscarle un sentido razonable.

El diseño de la composición de los miembros de la Mesa de Medioambiente parte de pretender que los miembros llamados a participar por ser representantes de las distintas asociaciones del municipio, lo hagan olvidándose de los intereses propios de su asociación y pensando en el bien común. Este objetivo se nos antoja imposible de cumplir y conlleva replantearse la reforma de la mesa (inviable dadas las expectativas generadas) o la incorporación a la misma de nuevas voces que aporten diversidad (juventud, empresas, trabajadores del primer sector...).

Así, otro desafío de esta mesa es que los participantes no son representativos de la población del municipio, ya que el medioambiente no solo es de interés para las asociaciones que están participando, sino también de los habitantes que trabajan en el primer sector, la ciudadanía en general, la juventud y las empresas.

Cada vez más, a la hora de plantear un grupo de reflexión, se busca que haya voces diversas. La llamada “cuádruple hélice” viene a ser la integración de voces de la academia, de las empresas, de la ciudadanía (organizada o no) y de la administración. En el caso de la composición de la Mesa de Medioambiente, participan asociaciones que no son expertas en el tema (ciudadanía organizada) y representantes del ayuntamiento. Es decir, se perciben al menos dos carencias importantes en su composición: personas expertas en la materia y representantes de las empresas.

Teniendo en cuenta la gran motivación de las asociaciones, se puede deducir que no son representativas del conjunto de la ciudadanía, motivo por el cual se tendría que tener en consideración que también falta la mirada de la ciudadanía de a pie. Esta carencia, junto a otras consideradas obvias, es clave para considerar a la mesa un órgano consultivo con capacidad de influir en la definición de políticas medioambientales de la competencia del ayuntamiento, pero no con capacidad de decidir las.

Otro aspecto a destacar es que a pesar de que el grupo responde de manera positiva a las dinámicas y sesiones de trabajo dinamizadas por Elhuyar, uno de los grandes retos a los que se debe hacer frente es conseguir que el foro siga trabajando de manera autosuficiente. Teniendo en cuenta que políticamente se ha acordado que la mesa tenga continuidad, hay que tomar las medidas necesarias para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

#### 3.2.4. Recomendaciones para futuros foros permanentes de interlocución (Globernance)

Los foros temáticos permanentes de interlocución, especialmente en el nivel local, son otro instrumento que se ha popularizado en las últimas décadas para la gobernanza efectiva. A estos foros se les denomina indistintamente “mesas” o “consejos”, aunque originalmente cada denominación tuviera su propia vida y dinámica.

Lo que caracteriza a estos foros es el intento de poner en diálogo a representantes políticos y funcionarios o técnicos encargados de un área, agentes interesados (empresas, ONG), ciudadanos comprometidos con esa área y entidades de conocimiento experto para definir, evaluar, implementar o monitorizar una política pública. Las formas pueden ser muy diversas y el rigor con el que se establecen o no cuotas para cada sector oscila desde diseños precisos sobre la composición hasta espacios abiertos a los que se invita mediante un llamamiento general.

Al igual que ocurre con los espacios deliberativos, el buen desempeño de esos foros depende de una serie de condiciones: a) una invitación efectiva; b) claridad de los objetivos; c) mecanismos efectivos de toma de decisiones y de deliberación, d) anclaje institucional; e) fomento de la confianza y la horizontalidad.

En cuanto a la invitación, esta es fundamental y requiere un esfuerzo decidido por lograr que los agentes más relevantes en un ámbito temático decidan implicarse y comprometerse con dicho espacio. En los ámbitos locales, la implicación en la invitación de la alcaldía y del concejal del área es esencial. Asimismo, tanto el concejal temático como algún técnico del ayuntamiento

pueden ser quienes presidan las primeras reuniones, acompañados, quizá, por una organización o persona externa encargada de establecer una pauta inicial de trabajo. La invitación debe verse como un proceso a largo plazo. Normalmente, hasta que hay un grupo consolidado, puede ser necesario que cada vez que se va a producir un encuentro, el concejal o alguien de mucha confianza se comunique con todos aquellos que deberían participar.

La claridad de los objetivos también es vital aquí. Puede haber foros que simplemente se conciben para dar *feedback* sobre su trabajo al equipo de gobierno; otros que pretenden definir un plan de acción relacionado con una política pública; otros que buscan evaluar participativamente la labor del gobierno; y otros que pretenden ayudar a implementar un proceso en marcha. En función de los objetivos, los grupos adoptan una dinámica de trabajo u otra, que puede incluir la creación de grupos más pequeños que trabajan de forma autosuficiente con cierta independencia de los espacios formales que se convoquen.

Tal como se mencionó para los procesos deliberativos, la coordinación de las reuniones y la efectiva dinamización de las consultas tienen gran importancia. Sin una buena coordinación, las personas que más hablan, con carácter más fuerte o con peores modales acaban dominando el grupo. Se debe lograr que todo el mundo pueda participar en condiciones de igualdad y justicia. Los coordinadores pueden recordar regularmente los objetivos del grupo, así como los principios éticos o filosofía que inspira dicho espacio y que se basa en la colaboración, la confianza y la acción coordinada.

Un penúltimo aspecto a tratar tiene que ver con el liderazgo del foro y con el anclaje del mismo dentro de la dinámica del equipo de gobierno. Los foros autónomos, separados del gobierno y los técnicos, así como los gestionados exclusivamente por organizaciones contratadas para dicho fin no suelen ejercer demasiada influencia sobre el gobierno. El foro, en esencia, ha de ser un espacio de interlocución permanente entre el gobierno, los agentes implicados, los ciudadanos comprometidos y las entidades de conocimiento experto trabajando en un ámbito. Por ello, debe haber un anclaje institucional. Asignar

un funcionario, con vistas a largo plazo, para que dinamice dicho espacio, suele ser una estrategia efectiva.

Por último, señalar que la mecánica, la técnica y la metodología, aunque fundamentales, por sí solas no conducen a un foro de interlocución útil. Se requiere del cultivo de la confianza, de una actitud de aprendizaje y de la articulación de una dinámica horizontal que favorezca la constitución de un espacio colaborativo. La actitud del gobierno, de quienes dinamizan y de los participantes es igualmente importante para lograr introducir este intangible tan vital.

## 4. SUGERENCIAS GENERALES PARA EL FUTURO EQUIPO DE GOBIERNO SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

En el apartado anterior se ha intentado examinar la naturaleza de los dos proyectos implementados en Azkoitia en el último año, así como evaluar, desde diferentes ópticas (la de los actores, la de Gobernance...) y muy tentativamente, los resultados obtenidos por los mismos. Uno de dichos proyectos ni siquiera ha finalizado. Además, el apartado ofrecía sugerencias prácticas sobre cómo articular procesos deliberativos y foros (mesas y consejos) temáticos de forma más rigurosa, teniendo en cuenta los aprendizajes metodológicos globales en esos dos ámbitos.

En este apartado, en cambio, se ofrece una valoración general acerca de la futura gobernanza en Azkoitia relacionada, primero, con el *Herrilab*, y el Foro de Medioambiente, y, segundo, con los diferentes mecanismos participativos que se podrían introducir en el ejercicio del gobierno, en función de las distintas necesidades.

### 4.1. Futuro inmediato del Herrilab y del Foro de Medioambiente

El *Herrilab* cumplió una función dentro de un proceso de definición de unas prioridades estratégicas para las próximas décadas en Azkoitia. La gobernanza anticipatoria exige colocar la mirada más allá del presente y del futuro inmediato y el invitar a ciudadanos a un ejercicio de visualización y de priorización puede ser importante. No obstante, vendría bien que el ayuntamiento pudiera definir con claridad, primero, los retos estratégicos para los próximos cincuenta años y, segundo, los objetivos, las metas, las estrategias y las líneas de acción a corto, medio y largo plazo para responder ante dichos desafíos. La metodología usada para la configuración del grupo del *Herrilab*, tal como ha debido quedar claro hasta ahora, no permitió la representatividad de sectores. Asimismo, no hubo formaciones previas a las deliberaciones temáticas, ni una distribución de temas acompañada de una dedicación horaria suficiente como para extraer una suerte de carta de navegación. Por todo ello, la experiencia, aunque buena, no tiene por qué repetirse. Sin embargo, la metodología de participación por sorteo, podría volver a ser aplicada en caso de que el ayuntamiento tenga clara una temática en

la que pudiera ser de ayuda trabajar de esta manera, teniendo en cuenta las reflexiones comentadas, asegurando la representatividad y formando a las personas participantes para que los resultados vayan alineados con cambios o políticas que puedan efectuarse en la realidad.

El ayuntamiento cuenta ahora con un listado de temáticas identificadas en el proceso de un grado de definición diverso. Recomendamos al ayuntamiento que analice el listado y defina qué temas se compromete a abordar y la forma en la que lo hará. La sugerencia por tanto iría por dos vías. Por un lado, hacer una selección de temas asumibles para ser abordados por el ayuntamiento según los criterios que considere: coherencia con el programa electoral, oportunidad, visibilidad económica, etc. Por otro lado, plantear la manera en la que abordar cada uno de los temas. Habrá temas, los menos, que tendrán un nivel de concreción suficiente como para poder plantear una acción con resultados tangibles y habrá temas, los más, muy generales que requerirán acciones de aproximación que pueden incluir la apertura del debate a los ciudadanos de Azkoitia: talleres, formación, mesas de debate o incluso procesos de participación específicos sobre un tema.

En cuanto al Foro de Medioambiente, su futuro no parece ofrecer buenas perspectivas. El foro no reúne los rasgos mencionados arriba, no tiene objetivos claros, representa una perspectiva parcial del trabajo en materia medioambiental y de sostenibilidad, es demasiado pequeño, conlleva conflictos latentes, etc.

El equipo de gobierno manifiesta que en este momento no se pueden permitir dar por finalizado el proyecto y que la idea es que el Foro de Medioambiente tenga continuidad a medio y largo plazo. Es por ello por lo que se plantean una serie de recomendaciones para que la mesa pueda tener continuidad en el tiempo e influir las políticas del ayuntamiento.

En primer lugar, es recomendable entender en cuál de las siguientes opciones se quiere encuadrar la Mesa: a) espacio de legitimación de políticas vinculadas al medioambiente; b) espacios para conectarse con el conocimiento experto y consultar temáticas vinculadas al medioambiente con gente que conozca los asuntos a abordar en profundidad; c) laboratorio de aprendizaje temático que sirva como espacio de interlocución para impulsar cambios e implementar acciones

vinculadas al medioambiente de Azkoitia; d) espacios de escucha para conocer la perspectiva de diversos agentes en cuanto a temáticas vinculadas al medioambiente.

En segundo lugar, se recomienda que el encuadre anterior, con vistas a fijar los objetivos de la Mesa de Medioambiente, se realice desde el ayuntamiento. Sin definir sus objetivos, es muy complicado que tenga un buen desenlace. Nos ofrecemos a colaborar con el equipo de gobierno en el proceso de redefinición del objetivo de la mesa, a través, por ejemplo, de alguna sesión de visualización y de toma colectiva de decisiones. En el punto 4.2 se plantean diferentes modalidades de espacios de interlocución que tienen sus propias dinámicas y exigen distintas formas de coordinación y dinamización. Se podría escoger alguna de ellas.

En tercer lugar, en función del objetivo que el equipo de gobierno del Ayuntamiento defina para la Mesa de Medio Ambiente, el proyecto actual financiado por la Diputación en Azkoitia con el que colabora Globernance, podría ir encaminado a apoyar al Ayuntamiento a implementar el espacio que se determine. A este respecto, parece que el Ayuntamiento se va a presentar a otro concurso para recibir financiación para la continuidad de la Mesa. Globernance podría colaborar con la organización que vaya a trabajar con el Ayuntamiento, en el caso de que se siga ese cauce de actuación.

En cuarto lugar, Globernance podría formar a un equipo, compuesto por políticos y técnicos del Ayuntamiento en habilidad de coordinación y dinamización de grupos, ya que parece ser un ámbito que requiere algo de fortalecimiento, puesto que supone un tema transversal en el Ayuntamiento.

Para terminar, y para que ambos proyectos tengan un buen cierre, sería positivo que el ayuntamiento organizara dos eventos (uno para cada iniciativa) con dos objetivos: a) reconocer a los participantes y a las empresas el tiempo y energía dedicados, lo que puede incluir un detalle simbólico; b) ofrecer retroalimentación sobre lo logrado con dichas iniciativas y lo que se va a hacer con los resultados de las perspectivas que han emergido. Este doble ejercicio de retroalimentación y reconocimiento puede cerrar dos proyectos en firme y suscitando buenas sensaciones.

## 4.2. Mecanismos a introducir en el futuro, en función de las necesidades y objetivos, para gobernar mejor

El discurso sobre la buena gobernanza se ha hecho muy rico y sofisticado a medida que se acumula experiencia práctica y teórica, procedente de muchos contextos del mundo, acerca de cómo gobernar sociedades complejas y gestionar problemas públicos de manera más efectiva. A este respecto, los espacios para la participación y la interlocución de diferentes actores, conectados con los equipos de gobierno, han surgido como un instrumento de gran utilidad. No obstante, existen diferentes modalidades de espacios de interlocución y participación, en función de los objetivos. A continuación, se describen algunas de estas modalidades, así como las necesidades a las que intentan responder. Cada una de ellas puede introducirse en el ejercicio del gobierno cuando se estima oportuno.

### 4.2.1. Espacios de legitimación de políticas

Estos espacios pueden ser espacios regulares, normalmente anuales, divididos por las áreas que abarca el gobierno: salud, derechos humanos, desarrollo, educación... Estos espacios suelen ser espacios abiertos a todos los que deseen participar, ya sean agentes organizados o ciudadanos, precedidos del envío de algún informe o documento que recoja la experiencia y resultados durante ese período. El Ministerio de Exteriores y Cooperación, por ejemplo, convoca anualmente a las organizaciones que trabajan en el sector de los derechos humanos, para validar y ampliar el informe de derechos humanos que prepara el Ministerio en cuestión.

### 4.2.2. Espacios para conectarse con el conocimiento experto

Una modalidad que ha surgido para asegurar que el conocimiento experto de la zona se incorpore al ejercicio de gobierno, y que va más allá del tradicional rol de los asesores, es el de los *Think Tanks* o laboratorios de ideas sobre la política local. La forma que adoptan puede variar y pueden ser puntuales o permanentes. Una labor importante de estos *Think Tanks* es definir los retos estratégicos de la localidad durante los próximos cincuenta años, así como las posibles áreas de acción estratégica. Es importante que los integrantes de esos

espacios sean expertos de la zona, para asegurar que las instituciones del conocimiento de la localidad se integren en el territorio.

#### 4.2.3. Espacios de interlocución para impulsar cambios e implementar acciones

Algunos cambios como la transición energética, la respuesta ante una pandemia o la resolución de conflictos exigen la modificación del comportamiento de las personas. Cuando se pretende impulsar dicho cambio a golpe de ley, por coerción, suelen surgir nuevos problemas, a veces mayores, imprevistos. La creación de espacios de interlocución permanentes, por áreas, similares a los foros descritos en el apartado 3.2.4, suelen ser una buena estrategia. A través de dichos espacios, los agentes implicados y la ciudadanía toman conciencia de la naturaleza comunitaria de muchos problemas, piensan juntos soluciones y emprenden acciones sobre las que aprender de manera colaborativa. Los Laboratorios de Aprendizaje sobre diferentes temáticas son un ejemplo de estos tipos de espacios.

#### 4.2.4. Espacios de escucha

En ocasiones, los gobiernos, especialmente los locales, quieren conocer la perspectiva de los ciudadanos o las empresas y organizaciones (públicas y privadas) de un sector sobre un tema. Esto es especialmente relevante para las decisiones políticas que posteriormente afectarán a dichos ciudadanos y organizaciones. La constitución de estos espacios permite al gobierno tener una perspectiva más completa del asunto en cuestión y explicar, si fuera necesario, las razones que están induciéndoles a avanzar en una dirección y no en otra.