

¿Qué mueve a confiar en la gobernanza colaborativa? Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco

*What drives trust in collaborative governance?
Analysis of a governmental programme in the Basque Country*

XABIER BARANDIARÁN

Diputación Foral de Gipuzkoa

MARÍA-JOSÉ CANEL

Universidad Complutense de Madrid

GEERT BOUCKAERT

KU Leuven, Public Governance Institute

Cómo citar/Citation

Barandiarán, 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. *Revista Española de Ciencia Política*, 60, 251-275.
Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.60.09>

Resumen

La gobernanza colaborativa constituye una aspiración en el estudio y la práctica de la gestión pública. En este empeño, el recurso intangible de la confianza adquiere especial relevancia porque avanzar en la participación de distintos actores en las políticas públicas pasa por otorgar valor a la contribución que estos puedan prestar. Si bien el desarrollo de la literatura en torno a la confianza ciudadana que generan los programas de gobernanza colaborativa es muy extenso, escasean los trabajos que atienden a la confianza intraorganizacional (entre políticos y funcionarios) e interorganizacional (de estos hacia las organizaciones societarias). Este artículo explora la dinámica de la confianza entre los actores (políticos, funcionarios y ciudadanos) que participan en un programa gubernamental de gobernanza colaborativa (Etorikizuna Eraikiz, de la Diputación Foral de Guipúzcoa), centrándose en las fuentes o motores de la confianza.

Con base en la *teoría fundamentada* para el análisis temático de entrevistas en profundidad semiestructuradas con los actores del programa (políticos, funcionarios y organizaciones civiles), el artículo explora los motores de la confianza de acuerdo a una tipología que distingue fuentes formales (lo estructural o legal) de informales (lo interaccional). El análisis revela que en los espacios de relación que genera la colaboración se desarrollan unos marcos normativos

con valores compartidos que pueden indicar la existencia de una orientación típica de grupo que mueve a confiar. A partir de los resultados, se identifican una serie de desafíos para avanzar en el estudio y práctica de la gobernanza colaborativa.

Palabras clave: gobernanza colaborativa, confianza, organizaciones públicas, programa gubernamental, administración pública.

Abstract

Collaborative governance constitutes an aspiration in both the study and practice of public management. In this endeavour, trust is an intangible resource that gets of special relevance, because it is assumed that in order to foster the participation of different actors in public policies it is necessary to acknowledge the value of their contributions. While the literature on citizen trust on collaborative government programs is large, works about both intra-organizational trust (between politicians and civil servants) and inter-organizational trust (from the latter to societal organizations) are scarce. This article explores the dynamics of trust between actors (politicians, civil servants and citizens) who participate in a governmental program of collaborative governance (Etorkizuna Eraikiz, Diputación Foral de Gipuzkoa), and it focuses on the sources or drivers of trust.

Based on the grounded theory for the thematic analysis of in depth semi-structured interviews with actors involved in the program (politicians, civil servants and civil organizations), the article explores the sources and drivers of trust by applying a typology that distinguishes formal sources (structures and rules) from informal ones (interactions). The analysis reveals that the spaces of interaction created by collaboration develop normative frameworks with strongly shared values that suggest the existence of some typical group orientation leading to trust. Based on these findings, some challenges are identified for the advancement of the study and practice of collaborative governance.

Keywords: collaborative governance, trust, public organizations, governmental program, public administration.

INTRODUCCIÓN

El estudio y la práctica de la gestión pública han puesto como objetivo central el compromiso ciudadano, bajo la asunción de que implicar a los públicos en lo público es vital para una sociedad floreciente (Canel y Luoma-aho, 2019; Coursey *et al.*, 2012; Delli Carpini, 2004; Fung, 2015). Se trabaja con la asunción de que una democracia es más fuerte en la medida en que sus ciudadanos coparticipan con las autoridades públicas en la toma de decisiones, por cuanto la colaboración ciudadana mejora los servicios públicos (Bowden, *et al.*, 2016; Nabatchi *et al.*, 2017).

En este empeño la variable confianza adquiere relevancia: para que haya coparticipación en la gestión pública hace falta que los distintos actores (políticos, funcionarios y ciudadanos) otorguen valor a la contribución que pueda prestar la otra parte. La

confianza constituye así un recurso intangible que estrecha las relaciones entre organizaciones públicas y públicos (Canel y Luoma-aho, 2019), y se presenta como base para la colaboración.

Si bien hay autores que abogan por matizar los límites de (des)confianza (disfuncional deseables (Oomsels *et al.*, 2019), la literatura tiende a establecer una relación positiva entre confianza e implicación ciudadana en los programas gubernamentales (Carpini *et al.*, 2004; Bovaird y Loeffler, 2012; Bovaird *et al.*, 2015). Esta relación es hipotéticamente de doble dirección, y sobre ella se realizan distintas interpretaciones: por un lado, se considera que cuando un Gobierno logra que los ciudadanos se impliquen en programas para la toma de decisiones conjuntas, la organización se hace más fiable entre sus públicos; y por otro, que los Gobiernos fiables son también los que consiguen que sus ciudadanos participen activamente en lo público. En los dos casos se enfoca la confianza en sentido finalista; es decir, atendiendo a la decisión de confiar del usuario final de los servicios públicos, el ciudadano. Pero como señalan algunos autores (Bouckaert, 2012; Klijn *et al.*, 2010), la literatura desatiende factores relevantes como la confianza que políticos y funcionarios tienen en los ciudadanos (no en vano la coparticipación implica fiarse de que estos pueden aportar algo) o la que políticos y funcionarios tienen entre sí (implicar a la sociedad exige que unos y otros se fíen mutuamente para asumir conjuntamente el desafío de otorgar a esta autoridad).

El presente artículo explora la dinámica de la confianza en un programa gubernamental de gobernanza colaborativa con apoyo en dos asunciones. Por un lado, para avanzar en la gobernanza colaborativa hace falta conocer cómo se desarrolla la confianza entre las organizaciones que participan, así como dentro de las mismas; es decir, la confianza interorganizacional e intraorganizacional (Bouckaert, 2012); más específicamente, y aplicado al caso objeto de esta investigación, la confianza no solo de los ciudadanos en lo político y público, sino también entre políticos y técnicos y la de estos hacia las organizaciones societarias a las que quieren implicar. En segundo lugar, una vía para conocer esa compleja dinámica de confianza consiste en explorar las fuentes de esta; es decir, en buscar lo que está en el origen de la decisión de confiar. Para ello, se aplica el modelo de Oomsels y Bouckaert (2014) al programa gubernamental de compromiso cívico Etorikizuna Eraikiz (construyendo el futuro) llevado a cabo por la Diputación Foral de Gipuzkoa (España): explora las evaluaciones que los políticos, funcionarios y entidades civiles implicadas hacen, y analiza qué es lo que movió la decisión de confiar para implicarse en este programa.

Es preciso señalar que esta investigación es parte de un análisis más amplio en torno a la dinámica de la (des)confianza en un programa de gobernanza colaborativa. Así, en primer lugar esta investigación entiende que la confianza y la desconfianza son dos conceptos y realidades que, aunque están relacionadas, son constructos diferentes, y por tanto han de evaluarse separadamente (Oomsels, 2016). El diseño metodológico permitió registrar tanto las fuentes de confianza como las de la desconfianza, y con ello analizar la dinámica de la (des)confianza. En segundo lugar, esta investigación entiende que la dinámica de la (des)confianza sigue un proceso acumulativo que se desarrolla en el tiempo. El diseño metodológico incluye dos olas de recolección de datos, lo que

permite hacer constar la (des)confianza en dos momentos: al inicio del proyecto —tres años después de su lanzamiento en 2016, cuando los actores ya pudieron identificar una decisión de (des)confiar en el mismo—, y en su consolidación —en 2022, seis años después de su lanzamiento, es decir, cuando el proyecto ha podido arrojar datos sólidos sobre el mantenimiento de la (des)confianza—. Esta segunda ola de recogida de datos está actualmente en curso, por lo que el presente artículo es el análisis de la decisión de confiar; es decir, de la dinámica de la confianza en la primera fase del proyecto.

La estructura del resto del artículo es la siguiente: en primer lugar se exponen los conceptos clave en los que se apoyan los presupuestos del modelo. Seguidamente se describen las características del modelo de exploración de las fuentes de confianza. A continuación, se exponen los resultados obtenidos de las evaluaciones por parte de los actores con información obtenida de entrevistas en profundidad. Finalmente, se presentan las conclusiones con algunas implicaciones para la investigación sobre la relación entre la confianza y la gobernanza colaborativa.

HACIA UNA GOBERNANZA COLABORATIVA

La gobernanza colaborativa se inserta en los intentos actuales de buscar y tener en cuenta la sabiduría colectiva para la toma de decisiones públicas. Bajo distintas denominaciones, las Administraciones públicas están adoptando acciones con el fin de escuchar a la sociedad y estimular su participación: «ciudadanía colaborativa» (Smith, 2010), «compromiso comunitario» (Head, 2008), «gestión pública enfocada al ciudadano» (Cooper, 2005), «coproducción» (Bovaird y Loeffler, 2010, 2012; Brandsen y Honingh 2015; Bovaird *et al.*, 2015) y «esfuerzos para implicar al ciudadano» (Yang y Callahan, 2005, 2007; Yang y Pandey, 2011). Todos estos términos tienen en el horizonte lograr una implicación de la sociedad para la coparticipación en las decisiones públicas, de forma que se pueda establecer una colaboración entre los ciudadanos y quienes tienen responsabilidad de gobierno (Batory y Svensson, 2019; Bianchi *et al.*, 2021).

De manera más específica, la «gobernanza colaborativa» trata de

una situación en la que los administradores públicos interactúan con el público, pero no como expertos que poseen información privilegiada y las respuestas correctas, sino como personas responsables de estimular procesos colectivos de deliberación y discusión con los que identificar prioridades, posibles líneas de actuación, así como la mejor manera de implementarlos sobre la base de las fortalezas que ya existen en las comunidades y en los individuos (Sirianni, 2010: 240).

Gestionar lo público buscando la colaboración tiene importantes implicaciones operativas: lleva consigo la transformación de las estructuras con el fin de facilitar decisiones y políticas más transversales (por ejemplo, se crean unidades que superan las divisiones departamentales tradicionales de la Administración pública); exige recabar

el *feedback* de los públicos de manera más sistemática (Bourgon, 2011; Brandsen *et al.*, 2018); requiere la incorporación de nuevas habilidades y competencias en los gestores públicos (tanto políticos como técnicos) con las que dialogar, negociar y llegar a consensos (Thomas, 2013; Brandsen *et al.*, 2018), y lleva consigo cambios en la manera de interactuar y relacionarse (Canel y Luoma-aho 2019; Bowden *et al.*, 2016; Crosby *et al.*, 2017). En definitiva, en la medida en que los *programas* gubernamentales de gobernanza colaborativa suponen el restablecimiento de relaciones que pongan en igualdad de condiciones a públicos y organizaciones públicas, se revolucionan las relaciones de poder y, con ello, se desafía la confianza entre los actores implicados.

GOBERNANZA COLABORATIVA Y CONFIANZA INTER/INTRA ORGANIZACIONAL

Es ingente la literatura sobre confianza, por lo que aquí simplemente nos limitaremos a recoger algunos factores o rasgos del fenómeno de (des)confiar que inciden en el planteamiento metodológico con el que en esta investigación se observa lo que mueve a confiar en quienes participan en proyectos de gobernanza colaborativa. Concretamente, la revisión de la literatura sobre confianza en el sector público permite extraer las siguientes características básicas sobre el fenómeno de la confianza. Se trata de un juicio que se formula en un contexto de interdependencia y contingencia; es decir, constituye una apuesta por algo en una situación de incertidumbre (Sztompka, 1999: 25). Tiene una dimensión temporal: hace referencia al pasado (es el juicio acumulado de lo que ha realizado la otra parte hasta el momento) y al futuro (implica asunción de riesgo) (Fukuyama, 1995; Bouckaert y Van de Walle, 2001). Por último, y en consecuencia, confiar lleva consigo la asunción de vulnerabilidad: si bien se apoya en que se ha experimentado que en situaciones similares y con actores también similares se han cumplido las expectativas positivas (lo que uno pensaba que podía pasar) (Quandt, 2012: 8-9), esperar requiere ceder el control (Oomsels y Bouckaert, 2014). Por eso, la confianza «comprende el reconocimiento de la propia vulnerabilidad acerca de las expectativas positivas sobre las intenciones y conductas de los demás» (Rousseau *et al.*, 1998: 395).

La confianza, por tanto, consiste —y es este un rasgo esencial que estará presente en el diseño metodológico de este trabajo para la observación empírica— en un «salto al vacío» en el que se aplaza el juicio ante la incertidumbre y vulnerabilidad que son irreductibles (Van de Walle y Six, 2014: 159). Confiar incluye la aceptación de la propia vulnerabilidad con la voluntad de arriesgar (Kim, 2005: 261). Aplicado al caso objeto de estudio, un político dejará que una organización societaria determine su decisión política solo si reconoce que necesita de esa aportación, si la considera válida y si, en consecuencia, asume el riesgo de las posibles equivocaciones.

El planteamiento de Bouckaert (2012) sobre el estudio de la confianza en el sector público es de utilidad para analizar el proceso de (des)confiar en un programa gubernamental de gobernanza colaborativa. Su apuesta central es que el análisis del

funcionamiento de la confianza quedaría incompleto si solo se atendiera a los movimientos de confianza que se puedan producir en los ciudadanos. Hace falta, considera, incorporar el análisis de la confianza en sentido inverso (la que tiene el Gobierno y el sector público en los ciudadanos y organizaciones societarias), así como de la que tienen entre sí las organizaciones públicas (la interorganizacional) o dentro de la misma organización (la intraorganizacional).

Atender solo a la confianza ciudadana conlleva el riesgo de desatender a una parte importante de la realidad, y así ha sido señalado en diversos estudios sobre la (des)confianza como causa y consecuencia de los programas gubernamentales de participación. Por ejemplo, algunas investigaciones han mostrado que no es la coproducción como tal la que determina la (des)confianza, sino la forma en cómo los gestores públicos la organizan (Fledderus, 2015). También se ha observado que la causa de un no incremento de confianza puede estar en el escepticismo de los propios gestores públicos, que consideran que esos programas proporcionan servicios de peor calidad y además con un coste más elevado (Bovaird y Loeffler, 2012: 1137). Otros autores han planteado que son la integridad de los funcionarios (proyectada en una actitud auténtica a la hora de desear incorporar la opinión ciudadana mediante procesos de escucha) y los buenos resultados de gestión lo que realmente incrementa la propensión de los ciudadanos a confiar (Wang y Wan Wart, 2007; Yang y Pandey, 2011). También se ha concluido que la sospecha o lejanía ciudadana hacia estos programas puede derivar de la impresión de que estos no responden más que a intereses electoralistas (Sanders y Canel, 2015), o que incrementar la confianza ciudadana pasa por una mayor confianza de los gestores públicos en las organizaciones societarias a las que quieren implicar (Barandiarán *et al.*, 2022). Teniendo en cuenta lo anterior, la presente investigación trata de cubrir la laguna identificada atendiendo no solo a la confianza que depositan los ciudadanos, sino también a la de los políticos y los funcionarios en un programa de gobernanza colaborativa.

LA GOBERNANZA COLABORATIVA DE ETORKIZUNA ERAIKIZ

La Diputación Foral de Gipuzkoa (autoridad pública dentro de la Comunidad Autónoma Vasca, capital San Sebastián)¹, inició en el año 2016 la construcción de un modelo de gobernanza abierta y colaborativa, que consiste en una nueva dinámica de cooperación junto con otros muchos actores del territorio, con el fin de elaborar la

1. Es preciso mencionar que la Diputación Foral de Gipuzkoa es una entidad que, en virtud de los fueros y como territorio histórico que es, goza de mayor autonomía que las diputaciones provinciales para las infraestructuras y políticas de bienestar, y puede recaudar impuestos a través de una hacienda propia. Con un presupuesto total de 5000 millones de euros, goza de una amplia estructura de gobierno: nueve departamentos, entre los que caben mencionar: Políticas Sociales; Infraestructuras Viarias; Cultura, Turismo, Juventud y Deportes; Gobernanza y Comunicación con la Sociedad; Medio Ambiente y Obras Hidráulicas; Hacienda y Finanzas.

agenda pública compartiendo sus contenidos, objetivos y prioridades. Este modelo se materializó en Etorikizuna Eraikiz (construyendo el futuro). Se trata de un plan o programa que involucra a todas las áreas de gobierno (nueve departamentos), con un horizonte de diez años (hasta 2026), por lo que continúa vigente en el momento de publicación de este artículo.

Entre las principales acciones que se llevan a cabo cabe mencionar las siguientes: una fase inicial de deliberación de un año de duración en la que las organizaciones civiles (universidades, compañías, pymes, organizaciones no gubernamentales y asociaciones ciudadanas) participaron junto con las autoridades públicas en: la definición de las prioridades; una fase continuada de coexperimentación en la que tanto la Diputación como entidades de investigación evalúan los proyectos (veintisiete en el momento de realización del trabajo de campo) para determinar cuáles deberían formar parte más estable de las políticas públicas; la presencia de organizaciones civiles en el comité directivo de los llamados «centros de referencia» establecidos (ocho en el momento de realización del estudio de campo) para trabajar en las áreas identificadas conjuntamente como áreas de innovación social; la deliberación continuada en un *think tank* en el que tanto las autoridades públicas como ochenta organizaciones civiles trabajan en la definición de las políticas públicas y, finalmente, la recopilación continuada del *feedback* ciudadano sobre las políticas pública mediante barómetros de opinión pública trimestrales.

En el momento de llevar a cabo el estudio de campo, Etorikizuna Eraikiz estaba en su tercer año de implementación (2018), en el que ya se habían puesto en marcha cuarenta proyectos, y más de ciento sesenta organizaciones estaban implicadas tanto en la definición de la agenda como en el diseño e implementación de políticas públicas en los ámbitos del empleo, cuidado de mayores, energía, movilidad, inteligencia artificial, inmigración, educación, igualdad social y cultura. Pero quedaban seis meses para las elecciones (previstas para mayo de 2019), por lo que cabía preguntarse por la permanencia del programa si el Gobierno cambiaba de color político.

Investigaciones precedentes sobre este programa han evidenciado que su implementación requiere de cambios importantes en las estructuras y procedimientos de la gobernanza (Canel *et al.*, 2020), tales como el establecimiento de unidades o prácticas de presupuestación más transversales. Estos cambios afectan las comunicaciones e interacciones que se dan entre los distintos actores que sus proyectos ponen en juego (Canel *et al.*, 2022), y cuando estos programas se acompañan de acciones de aprendizaje colaborativo para escuchar a la sociedad, los políticos se hacen más capaces de avanzar en la gobernanza colaborativa al incrementar su confianza en el alcance e impacto transformacional del programa y, como consecuencia, se incrementa el deseo de compartir el poder y autoridad con la sociedad (Murphy *et al.*, 2020; Barandiarán *et al.*, 2022).

Pero, ¿qué hay en el origen de la decisión de suspender la vulnerabilidad que supone ceder y compartir la autoridad en un programa de gobernanza colaborativa? Es decir, ¿a qué se debe la confianza en la gobernanza colaborativa, cuando la hay? Esto es lo que se pretende analizar en la presente investigación.

OBJETIVO, PLANTEAMIENTO Y METODOLOGÍA

Este artículo pretende explorar cuáles son las fuentes de confianza de los actores que participan en el programa gubernamental de gobernanza colaborativa Etorkizuna Eraikiz. Lo hace aplicando el modelo de análisis de Oomsels y Bouckaert (Oomsels y Bouckaert, 2014), que entiende que las evaluaciones que los actores hacen de sus interacciones con el resto de actores proporcionan la información necesaria para analizar de dónde procede el estímulo para confiar o desconfiar en la otra parte (Oomsels *et al.*, 2019) a la hora de acometer un programa gubernamental de gobernanza colaborativa. Se asume que la confianza o desconfianza se constituyen sobre la base de evaluaciones de confianza subjetivas y son afectadas por las consideraciones interpersonales e interorganizacionales (Oomsels y Bouckaert, 2014).

Además de un análisis documental, para el presente trabajo se llevaron a cabo veintiuna entrevistas en profundidad semiestructuradas con tres cargos políticos, cinco funcionarios y trece representantes de organizaciones civiles. En cuanto al criterio de selección, hay que decir que el equipo político de gobierno está formado por el líder (el diputado general) y ocho diputados (son los directores de departamentos, lo equivalente a ministros en el nivel de Gobierno central). Se escogieron las tres personas más relevantes para el programa; es decir, quienes lo idearon, lanzaron y habían sido los principales responsables de su implementación en el momento del estudio de campo (de estas tres personas una es el diputado general y otra el director de Etorkizuna Eraikiz). En cuanto a los funcionarios, la Diputación cuenta con dos mil, de los que había sesenta más directamente en el proyecto involucrados en el momento del estudio de campo. Por último, el número de organizaciones civiles que el programa había movilizado (es decir, involucrado directa o indirectamente por la convocatoria de proyectos) en el momento del estudio de campo es de ciento sesenta. De ellas, aproximadamente cuarenta habían participado desde el comienzo (y, por tanto, podían ser consideradas objeto de la presente investigación) y se logró entrevistar a casi un tercio de las mismas.

La estructura de la entrevista es consecuente con el objetivo de explorar las fuentes de confianza. Así, se preguntó a los entrevistados por la decisión inicial de enrolarse en el programa (¿Qué le hizo confiar en el proyecto?), expectativas (¿Qué esperaba?), motivaciones para confiar (¿Cuál ha sido el principal motor de su confianza? ¿Qué le lleva a seguir participando?), obstáculos (¿Cuáles fueron/son los principales obstáculos para confiar?), evaluación (¿Cómo valora la participación? ¿Se han cumplido las expectativas? ¿Qué le ha aportado?), confianza en los otros actores (políticos, funcionarios, organizaciones societarias), y expectativas de futuro (¿Qué cree que pasará con el programa después de las elecciones?).

Las entrevistas fueron transcritas (y traducidas al castellano las cuatro que se realizaron en euskera), y para su análisis cualitativo se utilizó el planteamiento de la *grounded theory* o teoría fundamentada (es decir, teoría que se elabora no desde la especulación científica, sino a partir de lo que sucede en la realidad). Se optó por este

enfoque porque otorga espacio para interpretar las experiencias «reales» en sus contextos locales (Lansisalmi *et al.*, 2004: 253), y facilita la comprensión de cuestiones que requieren que los investigadores vayan más allá de la teoría y apliquen una mirada fresca a las ideas que emergen de los datos recopilados (Glaser y Strauss, 1967). A partir de la información facilitada por las personas entrevistadas, aquí se trataba de extraer lo que les había llevado a confiar en un programa de gobierno. Teniendo esto en cuenta, la teoría fundamentada trata, sobre todo, de identificar cuáles son las categorías comunes que se encuentran en las interacciones diarias y de explicar la actividad cotidiana, dejando que de ella emerja una explicación o teoría (Stacks, 2016: 180), más que facilitar la exploración de las relaciones abstractas entre los conceptos y constructos.

En la operacionalización del análisis se siguieron los criterios sugeridos por la literatura sobre los niveles de codificación (Glasser y Strauss, 1967; Braun y Clarke, 2012; Lúquez y Fernández, 2016). En primer lugar, se leyeron y releeron varias veces los datos cualitativos con el fin de realizar una codificación abierta; es decir, de registrar en sentido amplio las ideas y conceptos emergentes. De la codificación abierta se extrajo una relación de 788 anotaciones o unidades de análisis (222 de políticos, 189 de funcionarios y 377 de organizaciones civiles). Sobre ellas se identificaron los temas con apoyo en la recurrencia y repetición: no se trata de un cómputo cuantitativo, sino de encontrar las ideas clave que, porque aparecen de forma continuada, dan pistas sobre qué es lo que está ocurriendo. Por último, se utilizó la codificación axial, que es la que surge de la comparación e integración de ideas y conceptos en un orden más elevado: se establecen conexiones entre categorías y se colapsan estas con dominios conceptuales superpuestos. Por ejemplo, la codificación abierta de las entrevistas con funcionarios arrojó 47 anotaciones referidas a las relaciones personales como fuentes de confianza, sobre las cuales se identificó que son «conceptos» (en términos de la teoría fundamentada) recurrentes el sentirse a gusto, recibir *feedback* positivo y comprobar que se tiene en cuenta la propia opinión; de la codificación axial se extrajo que «sentirse reconocido» es un eje que define lo que de las relaciones mueve a confiar.

Pero en esta investigación se siguió también a Lansisalmi *et al.* (2004), al usar una aproximación que combina en la teoría fundamentada la apertura al contexto (la codificación abierta mencionada, que es abierta porque registra todos los matices del contexto) con la determinación *a priori* de conceptos (*id.*) (se proyecta sobre la codificación abierta una serie de conceptos o categorías prefijadas). Esta combinación proporciona una interpretación de experiencias reales (en este caso, las narraciones sobre la decisión de confiar en Etorikizuna Eraikiz), «como también unos medios sistemáticos para analizar eficientemente grandes cantidades de datos cualitativos desestructurados» (Lansisalmi *et al.*, 2004: 253). De la revisión de la literatura se extrajo una tipología de fuentes de confianza que sirvió como guía para sistematizar la información desestructura de los datos cualitativos que son las entrevistas. En el siguiente epígrafe se describe la tipología y se presenta la matriz que se utilizó para el análisis.

LAS FUENTES DE (DES)CONFIANZA EN EL MODELO DE OOMSELS Y BOUCKAERT

El modelo que se aplica en esta investigación está como tal explícitamente descrito en Oomsels y Bouckaert (2014) e implementado en trabajos posteriores (Oomsels, 2016; Oomsels *et al.*, 2019). El modelo entiende que el proceso de (des)confiar pasa por tres fases (estos autores hablan de dimensiones) que son: la percepción de fiabilidad de la otra parte, la decisión de suspender la vulnerabilidad y, en último término y como consecuencia, la asunción de conductas arriesgadas (Oomsels y Bouckaert, 2014). El modelo explora el avance en el proceso de (des)confianza atendiendo al origen o fuente de confianza, y los autores proponen una tipología que clasifica las fuentes por los niveles en los que estas pueden operar: nivel macro, meso y micro.

En un nivel macro, se examina si las instituciones pueden actuar como fuente estableciendo puentes entre actores que no se conocen entre sí. Estas características institucionales abarcan las interacciones interorganizacionales concretas que se producen, y lo hacen estableciendo un «mundo en común» (en el ejemplo, un decreto gubernamental que establece el programa Etorikizuna Eraikiz, con su organigrama, estructura y recursos viene a dar seguridad a los actores que se involucren). Son fuentes institucionales formales las *reglas* (por ejemplo, un decreto de participación ciudadana pone en juego la colaboración de actores que habitualmente no se relacionan) y los *roles* (por ejemplo, el nombramiento de un consejo asesor que asigna un papel a un académico). Estas reglas, dicen los autores, generan un isomorfismo coercitivo, ejercen presión por cuanto obligan a obedecer y otorgan legitimación únicamente a quien obedece; una confianza basada en las reglas es la que combate la incertidumbre con la existencia de esa presión.

Son fuentes institucionales informales las *rutinas organizacionales*, que pueden generar confianza porque implican una actitud que da por supuesta la confianza mutua (por ejemplo, una comisión interdepartamental establece la rutina de reuniones semanales para intercambiar información y tomar decisiones). La manera en cómo estas rutinas afectan es dando por sentada una actitud de confianza mutua. Están también entre estas fuentes informales los *marcos normativos* percibidos, que son las consideraciones sobre el «deber ser» de las cosas. Por ejemplo, «hay que escuchar a la sociedad» puede convertirse en una orientación de grupo que se hace típica hasta el punto de ejercer presión en la decisión de confiar (se confía en la bondad de escuchar porque nadie en la institución se atreve a pensar lo contrario). Establecen una «cultura de confiabilidad» (Sztompka, 1998) organizacional.

Las fuentes que pueden operar en un nivel meso tienen que ver con la familiaridad, información, características y dinámicas que derivan de las interacciones. Los autores diferencian el cálculo racional de la identificación afectiva. Quien confía por cálculo lo hace por pragmatismo, porque sopesa el coste-beneficio que lleva consigo implicarse en interacciones de cierta asimetría y en las que no hay certidumbre porque no se cuenta con toda la información. Es, por ejemplo, el tipo de fuente que mueve a la compañía a invertir tiempo y recursos en el proyecto porque, aunque le falte información del proyecto global, calcula que participar le dará acceso a contactos en el Gobierno. Aquí

la confianza descansa en la utilidad, así como en la disponibilidad de información creíble sobre el actor en quien hay que poner la confianza.

La confianza basada en la relación es la que logra obtener información a través del conocimiento personal (por ejemplo, el funcionario que confía porque experimenta que el político está auténticamente dispuesto a compartir la autoridad con la sociedad y lo ve anteponer el beneficio del programa al rédito electoral), de la reputación de la organización (por ejemplo, las organizaciones societarias confían porque ven que la organización tiene trayectoria de profesionalidad) o de la propia institución (por ejemplo, auditorías o informes con los resultados de los proyectos). Mientras que el cálculo es más cognitivo (se razona y computa), la relación es más emocional. Las relaciones se apoyan en interacciones repetidas en las que se experimenta un cuidado y preocupación mutuas, y de las que derivan vínculos emocionales.

Por último, en un nivel micro operan las predisposiciones personales, que representan cuál es la tendencia habitual a (des)confiar independientemente de otros factores (Frazier *et al.*, 2013). Aparecen en los rasgos psicológicos, temperamentales o profesionales de los individuos. Por ejemplo, puede operar en los funcionarios que participan en los proyectos de Etorikizuna Eraikiz su conciencia de servicio público («hay que participar para servir a los ciudadanos»).

El análisis de las fuentes proporcionará información sobre la naturaleza de la (des)confianza con la que los distintos actores abordan la incertidumbre que lleva consigo implementar un programa de gobernanza colaborativa. Más concretamente para el presente trabajo, en el umbral de unas elecciones (las entrevistas, como se ha dicho, se llevaron a cabo dentro de los seis meses previos) reinaba la incertidumbre ante la posibilidad de que un cambio de partido en el Gobierno supusiera el final del proyecto y abortara procesos de transformación en el que los distintos actores habían puesto su confianza.

El análisis ayudará a identificar de qué manera cada tipo de fuente activa el avance en el proceso de (des)confiar. Se podrá dibujar entonces el «mapa intencional de la confianza», es decir, hasta qué punto políticos y funcionarios estaban dispuestos a otorgar margen de confianza al programa Etorikizuna Eraikiz y, por tanto, a conceder autoridad a la sociedad a la que querían involucrar; y hasta qué punto la sociedad (representada en las organizaciones civiles) estaba dispuesta a compartir recursos con la Diputación para abordar los problemas públicos aún a pesar de la incertidumbre sobre la estabilidad del proyecto ante un cambio electoral. Así, por ejemplo, una confianza más apoyada predominantemente en las reglas denotará una cierta debilidad, pues no basta la fuerza coercitiva de los contratos y de las multas para atravesar la incertidumbre que es propia de la innovación de la gobernanza colaborativa (Klijn *et al.*, 2010); o, por ejemplo, la información que el análisis arroje sobre el marco normativo ayudará a comprender hasta qué punto una «cultura de confiabilidad» (Stzompka, 1998) actúa como orientación típica de grupo que ejerce presión sobre la decisión individual de confiar. En definitiva, las relaciones y los marcos normativos se presentan como motor de confianza más fuerte y estable que las reglas, pues «la incertidumbre no se puede combatir con leyes y contratos» (Klijn *et al.*, 2010, 3), sino que

TABLA 1.
MATRIZ PARA BUSCAR LAS FUENTES DE LA CONFIANZA

Punto de partida	Contextos de incertidumbre y riesgo: la confianza supone aceptar vulnerabilidad y dar un salto en el vacío	
Niveles	Macro: fuentes institucionales	Meso: interacciones
Qué son	Formales	Informales
Características institucionales que abarcan/enmarcan las interacciones		Conexiones entre actores, repetidas y acumuladas, y en las que hay un intercambio de información
Formales		Informales
Marco normativo		Cálculo
Rutinas organizacionales		Relaciones
Roles		Predisposiciones
Reglas	Roles	Marco normativo
<p>Asunciones sobre la profesión, procesos formativos, rendición de cuentas en el ejercicio de la función</p> <p>Leyes</p> <p>Normas</p> <p>Estructuras</p> <p>Organigramas</p> <p>Obediencia</p> <p>Obligatoriedad</p>	<p>Prácticas habituales</p> <p>Pautas</p> <p>Guías</p> <p>Tradiciones</p>	<p>Percepciones sobre el deber ser</p> <p>Consideraciones compartidas</p> <p>Orientación típica de grupo</p> <p>Identificación de valores</p>
<p>Pistas/señales para identificarlas en el análisis</p>	<p>Constatación beneficio</p> <p>Análisis coste/beneficio</p> <p>Pragmatismo</p> <p>Utilidad</p> <p>Información cognitiva</p>	<p>Identificación afectiva</p> <p>Vínculos emocionales</p> <p>Cuidado mutuo</p> <p>Preocupación mutua</p> <p>Interés mutuo</p> <p>Familiaridad personal e histórica</p>
<p>Crean puentes entre actores que se desconocen estableciendo un mundo en común</p>	<p>Las interacciones proporcionan información con la que se afronta la incertidumbre que se tiene sobre cómo se comportará la otra parte</p>	<p>Determinan la confianza independientemente de las características contextuales o interaccionales</p>
<p>Relación con la confianza</p> <p>Se confía porque obligan a la otra parte a comportarse de una determinada manera</p>	<p>Se confía guiándose por el ejemplo, la imitación, la orientación típica de grupo. Cuando hay estas fuentes es que se da por sentada una actitud de confianza mutua.</p>	<p>Se confía por una sintonía emocional personal con la otra parte</p> <p>Se trata de una inclinación a confiar que es previa e independiente de lo demás</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Oomsels y Bouckaert (2014).

necesita una asimilada cultura de colaboración y del compartir. ¿Hay señales de tal cultura entre los actores de Etorikizuna Eraikiz?

Con apoyo en la revisión de la literatura presentada hasta aquí, se trata de dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación:

PI1: ¿Qué tipo de fuentes se muestran como predominantes a la hora de avanzar en el proceso de confiar para implicarse en el programa de gobernanza colaborativa?

La tabla 1 representa el esquema que deriva del modelo de Oomsels y Bouckaert, que será aplicado en el análisis de los datos cualitativos. La tabla incluye la tipología de fuentes, y para cada tipo recoge pistas o señales que si aparecen en los datos cualitativos —las entrevistas—, pueden ayudar a clasificar lo que movió al actor a confiar en el programa o plan de gobierno de gobernanza colaborativa; la parte inferior de la tabla indica qué nos dice sobre la confianza cada tipo de fuente.

Este modelo de análisis de las fuentes de (des)confianza permite explorar las relaciones interpersonales; es decir, entre los distintos tipos de actores (en este caso, político, funcional y sociedad civil); explorar relaciones intraorganizacionales (entre los departamentos de una organización); desagregar las diferentes fases del proceso de la confianza (la perceptual, la actitudinal y la conductual); clasificar las fuentes no solo por niveles (macro, meso y micro), sino que también permite otras clasificaciones como la que distingue las formales de las informales, o el cálculo racional de la vinculación emocional y, finalmente, todo esto lo permite tanto para la confianza como para la desconfianza. De todas estas posibilidades se escogió para el presente artículo el análisis de las fuentes de confianza.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

¿Qué mueve a confiar en un proyecto gubernamental de gobernanza colaborativa? De manera más específica, y siguiendo los términos en los que se redactó la pregunta de investigación, se pretende responder a lo siguiente: *¿Qué tipo de fuentes se muestran como predominantes a la hora de avanzar en el proceso de confiar para implicarse en el programa de gobernanza colaborativa?*

La exposición de los resultados requiere la siguiente aclaración inicial: la metodología empleada es la de análisis cualitativo temático; debido a eso, lo que se presenta no es un cómputo cuantitativo, sino el resultado de análisis de recurrencia en datos cualitativos. Pero se recuerda también que el enfoque de análisis combina la codificación abierta —qué dicen los datos— con la guía de categorías sugeridas por la revisión de la literatura —en este caso los tipos de fuentes—. En este sentido, si bien el grueso del análisis se apoya en la recurrencia cualitativa, algunas afirmaciones generales referidas al tipo de fuente —sobre todo las del siguiente epígrafe— se apoyan en números.

Predominio de las interacciones y de lo informal

En términos generales, el análisis para los distintos actores permite afirmar que, desde la perspectiva de los niveles, en las interacciones (nivel meso) hay más fuente de confianza que en lo institucional (nivel macro) y lo individual (nivel micro), nivel este último que apenas se menciona. Hay que decir que tal cosa no se cumple para los políticos, pero porque en ellos está muy por encima el marco normativo, desequilibrando con ello el peso de las fuentes institucionales. La tabla 2 recoge los datos.

TABLA 2.
TIPOS DE FUENTES DE LA CONFIANZA. TOTAL MENCIONES

	Políticos	Funcionarios	Organizaciones civiles
Reglas	14	8	24
Roles	12	29	18
Rutinas	23	8	7
Marco normativo	118	40	45
Total rasgos institucionales	167	85	94
Cálculo	39	49	128
Relaciones	16	47	133
Total interacciones	55	96	261
Predisposiciones personales	0	8	22
Total predisposiciones personales	0	8	22

Fuente: elaboración propia.

Se aprecia, además, una predominancia de fuentes informales sobre las formales. Los actores muy rara vez mencionan reglas o estructuras ante preguntas sobre lo que les llevó a confiar en el proyecto o a mantenerse en el mismo, mientras que son más frecuentes las referencias a las rutinas y al marco normativo.

Respecto a los *roles*, cabe afirmar que todos comparten la atribución a la organización (la Diputación) del rol de liderazgo, y en unos términos algo similares. Así, por ejemplo, uno de los políticos entrevistados afirma: «Tiene que haber un liderazgo público para impulsar una idea como esta». Entre los funcionarios son frecuentes categorizaciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa como «ente aglutinador», cuyo papel es «canalizar, conectar, impulsar», y que ha demostrado tener «importante capacidad de convocatoria». Este reconocimiento del papel del liderazgo está también en varias afirmaciones de las organizaciones civiles, entre las que se destaca la siguiente: «Lo mismo que en una empresa el liderazgo es clave, los políticos tienen un liderazgo clave en este proyecto».

La importancia de las relaciones

El análisis en el nivel meso manifiesta que la relación personal (con su consecuente vinculación afectiva, emocional o de familiaridad) es una fuente importante de confianza. ¿Qué aspectos relacionales son los que más han podido estar en la base de la confianza? La tabla 3 representa los códigos semánticos más recurrentes. Lo que aparece en la tabla no son extractos de las entrevistas, sino la síntesis que deriva del análisis de recurrencia.

TABLA 3.

LAS RELACIONES COMO FUENTE DE CONFIANZA

Políticos	Funcionarios	Organizaciones Civiles
Se constata que hay conocimiento de la sociedad a la que se quiere implicar, que se califica de: <ul style="list-style-type: none"> • Solidaria • Con capital social 	Sentirse escuchado.	Sentirse escuchado.
	Sentirse reconocido.	Sentirse reconocido.
	Sentirse tratado con equidad.	Sentirse tratado con equidad.
	Sentirse confiado.	No sentirse tratado instrumentalmente.
	Sentirse respaldado políticamente.	Experiencia de comprensión mutua.
	Sentirse parte de un proyecto.	Experiencia de relación con líderes y funcionarios que creen en el proyecto.
	Experiencia de relación con líderes que creen en el proyecto.	Constatación de intereses compartidos.
	Satisfacción al trabajar en equipo.	Satisfacción al trabajar conjuntamente.
	Satisfacción de problemas compartidos.	Experiencia de apertura de la DFG a la escucha.
		Experiencia de relaciones fluidas con los gestores públicos.
	Constatación de relaciones integradas entre políticos y funcionarios.	

Fuente: elaboración propia

Lo más recurrente en los políticos en el nivel de las relaciones es la referencia a una familiaridad histórica con una sociedad que consideran solidaria y con capital social. El siguiente extracto es representativo del discurso de los políticos: «En Guipúzcoa la sociedad organizada está acostumbrada a trabajar con la Administración pública en las políticas públicas. Tiene una historia de colaboración. Lo que hacemos con Etorikizuna es profundizar en esa colaboración».

Las relaciones como fuente de confianza es muy recurrente entre funcionarios. Se menciona: la satisfacción de sentirse escuchado/a y reconocido, tratado con equidad y confiado. Un extracto ilustrativo es: «Al final necesitas ver que lo que dices ha servido para algo que, aunque no determine la decisión última, se ha tenido en cuenta». Como

era de esperar, en los funcionarios predominan aquellas experiencias asociadas al respaldo político («tiene que haber ahí personas que crean y que generen confianza, que te vayan creyendo»), y a la colaboración interna: sentirse parte de un proyecto, con satisfacción por trabajar en equipo («se ha puesto de manifiesto que yendo en conjunto somos mejores y más eficientes», dice uno; «para mí es bueno ver que en este proyecto todos los departamentos de la Diputación están trabajando juntos como un equipo», dice otro).

En las organizaciones civiles son también recurrentes las respuestas que apuntan a la importancia de la relación. «Al principio el nivel de confianza era muy bajo —dice una de las entrevistadas—. Pero una vez que comenzamos a trabajar, quedó claro que ambas partes estaban interesadas en trabajar juntas, y la confianza se afianzó y se instaló». También en éstas aparece la idea de sentirse escuchado, reconocido, pero además no tratado instrumentalmente y con experiencia de comprensión mutua: «He visto que verdaderamente nos han sabido entender, han sabido asumir la realidad, y nosotros hemos sabido asumir las dificultades que hay a lo largo de los años».

Tanto para funcionarios como para organizaciones civiles resulta relevante la experiencia de relación con líderes que creen fuertemente en el proyecto: «Al principio dudas, pero luego te das cuenta de que también el equipo de gobierno se cree el tema», dice una funcionaria; «[me ha dado] la sensación de buena sintonía [...], de que [los políticos] se lo estaban creyendo, y haciendo que todos fuéramos hacia un proyecto en común», dice una organización civil.

De manera particular, entre las organizaciones civiles es de importancia comprobar la apertura de la Diputación a la escucha, y la constatación no solo de que hay relaciones fluidas con los gestores públicos, sino además de que fluidas son también las relaciones entre políticos y funcionarios.

Globalmente, los datos sobre las interacciones entre los actores del programa de gobernanza colaborativa muestran que no es la fuerza coercitiva de los contratos, las leyes o las estructuras, sino la información y vinculación que deriva de las relaciones lo que puede estar ayudando a navegar en la incertidumbre que entraña la innovación de la gobernanza colaborativa de Etorikizuna Eraikiz.

Una concepción del «deber ser» sólidamente compartida

El análisis cualitativo de los datos permite afirmar también que hay en los entrevistados importantes consideraciones sobre el deber ser (el marco normativo), no solo entre políticos, sino también entre funcionarios y organizaciones civiles; y que ese marco normativo está altamente compartido por unos y otros.

¿Hay señales de cultura de colaboración y del compartir que puedan apuntar una cierta cultura de confiabilidad que actúe como orientación típica de grupo moviendo a la decisión de confiar?

La tabla 4 representa el contenido del marco normativo que emerge del análisis de recurrencia de las entrevistas para cada uno de los actores.

TABLA 4.
EL MARCO NORMATIVO COMO FUENTE DE CONFIANZA

Consideraciones recurrentes sobre el deber ser	Políticos			Funcionarios		Organizaciones Civiles	
	Valores que se desprenden	Consideraciones recurrentes sobre el deber ser	Valores que se desprenden	Consideraciones recurrentes sobre el deber ser	Valores que se desprenden	Consideraciones recurrentes sobre el deber ser	Valores que se desprenden
Hay que ser sostenibles económicamente.	Colaboración	Tiene que haber cultura de trabajo compartido.	Colaboración	Hay que abrirse a nuevas perspectivas.	Colaboración	Hay que abrirse a nuevas perspectivas.	Colaboración
Hay que combinar lo inmediato con el largo plazo.	Comunalidad	El proyecto tiene que ser viable.	Comunalidad	Hay que combinar el corto y largo plazo.	Diversidad	Hay que combinar el corto y largo plazo.	Comunalidad
Hay que orientarse al futuro.	Diversidad	La coparticipación enriquece la toma de decisiones.	Diversidad	Pensar en el futuro es beneficioso.	Eficacia	Pensar en el futuro es beneficioso.	Diversidad
Hay que introducir nuevas formas de hacer.	Igualdad	La escucha y el aprendizaje mejoran la gestión pública.	Igualdad	La diversidad de opiniones es buena.	Igualdad	Es bueno afrontar los retos en común.	Eficacia
Hay que aunar fuerzas y colaborar para abordar los problemas del futuro.	Liderazgo	Hay que garantizar la participación de todos.	Liderazgo	Hay que compartir el proyecto.	Liderazgo	Es bueno afrontar los retos en común.	Liderazgo
Hay que conectar con la sociedad.	Humildad	Hay que garantizar la participación de todos.	Humildad	Hay que compartir la autoridad.	Humildad	Hay que contar con la implicación de todos.	Humildad
Hay que vincular a la ciudadanía.	Innovación	Hay que garantizar la participación de todos.	Innovación	La propuesta tiene que ser honesta.	Innovación	Escuchar es bueno.	Innovación
Hay que combatir la desigualdad.	Experimentación	Hay que garantizar la participación de todos.	Experimentación	Hay que garantizar la participación de todos.	Experimentación	Escuchar es bueno.	Experimentación
Hay que fortalecer la cohesión. Social.	Anticipación	Hay que garantizar la participación de todos.	Anticipación	Hay que garantizar la participación de todos.	Anticipación	Escuchar es bueno.	Anticipación
Hay que escuchar y dar representación a los distintos agentes	Cercanía	Hay que garantizar la participación de todos.	Cercanía	Hay que garantizar la participación de todos.	Cercanía	Escuchar es bueno.	Cercanía
	Cohesión social	Hay que garantizar la participación de todos.	Cohesión social	Hay que garantizar la participación de todos.	Cohesión social	Escuchar es bueno.	Cohesión social

Fuente: elaboración propia.

En la columna de la izquierda se recogen las consideraciones más recurrentes sobre el deber ser, y en el de la derecha los valores que, según lo que emerge, están incluidos en ese marco normativo. Esta columna se divide en tres filas: la primera señala los valores que son coincidentes con los tres actores; la segunda los que lo son con al menos uno de los otros dos actores, y la última los valores que son específicos del actor correspondiente; es decir, que no coinciden con nadie más.

Las consideraciones normativas que aparecen podrían clasificarse en dos bloques. En un bloque están las que se refieren a eficacia: la necesidad de que el proyecto sea sostenible económicamente, de combinar el corto con el largo plazo, de orientarse al futuro, de innovar y de colaborar. En un segundo bloque están las que tienen que ver con el carácter democrático del proyecto: la importancia de conectar y vincular a la sociedad, de darle representación y de combatir la desigualdad y fortalecer la cohesión social.

Consideraciones similares hacen los funcionarios, si bien aquí se aprecia más énfasis en lo que supone la colaboración para la mejora de la gestión pública. Las respuestas de estos muestran, además, que hay una asimilación del programa gubernamental en lo más profundo del «ser funcionario», y este marco normativo se revela como una sólida fuente de confianza para actuar sobre inercias que podrían frenar el avance a la gobernanza colaborativa. Los siguientes son extractos ilustrativos y proceden de entrevistas diferentes: «Hay que compartir el proyecto: recibir dudas, suspicacias, críticas, e incorporarlas». «Escuchar y aprender es fundamental. Hay que ir convirtiendo estas dinámicas de escucha en una forma de hacer nuestro trabajo en la función pública».

En las entrevistas están presentes algunas consideraciones sobre el punto crítico de la cesión de autoridad que supone gobernar colaborativamente. No hay suficientes datos para realizar un análisis sólido al respecto, pero se recogen los siguientes extractos por considerarlos de interés. «Aunque la toma de decisión pertenece a la autoridad pública —dice un funcionario—, consultar la opinión de los ciudadanos te sitúa. No puedes tomar una decisión absolutamente alejada de la sociedad. En el momento en que escuchas y haces coparticipes a otros en el debate, la decisión se hace coparticipada».

En la misma línea afirma un político: «O pensamos en común o fragmentamos y nos dividimos y tenemos serias dificultades para abordar los procesos de futuro». Es como si políticos y funcionarios quisieran compensar las dificultades que lleva consigo compartir autoridad, recurriendo a los beneficios que tal cosa reporta; y sobre esos beneficios parece que hay coincidencia con las organizaciones civiles, quienes, además de también apuntar las implicaciones sobre la eficacia, consideran que la gobernanza colaborativa es beneficiosa para la sociedad.

Del análisis del marco normativo se extraen los siguientes valores compartidos por los tres actores: colaboración, comunalidad, diversidad, eficacia e igualdad. Interesante es que hay valores compartidos por políticos y organizaciones civiles que no aparecen entre funcionarios: liderazgo, humildad, innovación, experimentación y anticipación. En conjunto, se puede decir que hay entre los actores que participan en Etorikizuna Eraikiz la asunción de una serie de valores que implican una asunción positiva de la

colaboración, la inclusión y la diversidad para hacer cosas en común que, se considera, ayudan a la eficacia de la gestión; y esos valores pueden haber actuado y seguir actuando como orientación de grupo que inclina a confiar.

CONCLUSIONES

Esta investigación constituye una exploración de datos registrados sobre las evaluaciones que políticos, funcionarios y organizaciones civiles realizan de sus interacciones de confianza, con el fin de identificar lo que puede estar animándolos a asumir la incertidumbre que entraña la colaboración e implicarse conjuntamente en un programa de gobernanza colaborativa.

Se ha puesto de manifiesto que la confianza de políticos, funcionarios y organizaciones civiles se alimenta de fuentes coincidentes, y son las siguientes:

- Más que las institucionales formales como las leyes o las estructuras, son las fuentes informales como rutinas y marcos normativos (las consideraciones sobre el deber ser) las que mueven a confiar a los actores que participan en el programa.
- Globalmente, la fuente que predomina es la que tiene que ver con las interacciones, por delante de lo institucional y de las predisposiciones individuales. En este nivel parece jugar un papel importante para irradiar confianza la experiencia de una relación con líderes políticos fuertemente comprometidos con el proyecto, además de la vinculación afectiva que deriva de la consolidación de las relaciones que lleva consigo la colaboración (sentirse escuchado, bien tratada, reconocida y parte de un equipo con el que se trabaja conjuntamente).
- Hay un marco normativo sólidamente compartido entre todos los actores, y que versa sobre los beneficios del plan o programa tanto para la eficacia de la gestión pública como para la representación de la sociedad. En este marco normativo aparecen como valores coincidentes varios que tienen que ver con una cultura de la colaboración, del entendimiento mutuo y de la inclusión y la diversidad.

La bondad de la colaboración ha sido frecuentemente teorizada pero menos observada en la práctica, y esta es una laguna de la que este artículo se ha querido ocupar. La observación de cómo políticos, funcionarios y organizaciones civiles despliegan sus interacciones al colaborar conjuntamente ha revelado que un programa de gobernanza colaborativa puede generar unos espacios y dinámicas de relación de los que surge la información necesaria para asumir la incertidumbre y vincularse. Cuánto de esto ayuda a superar la posible desconfianza, en comparación con la seguridad que aportan las estructuras y la obligatoriedad de las leyes, es algo que habrá que dilucidar en futuras investigaciones. Pero con los resultados presentados, parece razonable concluir que lo mostrado por este programa está en línea con una afirmación generalizada en la

literatura según la cual las relaciones y los marcos normativos se presentan como motor de confianza más fuerte y estable que las reglas; es decir, «la incertidumbre no se puede combatir con leyes y contratos» (Klijn *et al.*, 2010), sino que necesita una asimilada cultura de colaboración y del compartir.

En este sentido, esta investigación parece mostrar también lo relevante que es registrar la confianza en todas las direcciones; es decir, no solo de las organizaciones civiles hacia las instituciones públicas, sino entre políticos y funcionarios, y de estos hacia la sociedad a la que quieren implicar. En el caso del programa Etorikizuna Eraikiz objeto de este análisis, el partido que lo promovió ganó de nuevo las elecciones y continuó con su plan o programa de gobernanza colaborativa (actualmente en marcha en todos sus aspectos). Cabría argumentar que de no haber sido así, posiblemente un nuevo gobierno hubiera cancelado los procesos iniciados, como también las estructuras que para tal gobernanza colaborativa se hubieran creado.

Esta investigación no se ha propuesto medir la cantidad de confianza, sino saber a qué se debe cuando la hay; y al hacerlo, concluye apuntando una relación positiva entre las interacciones de la colaboración y la confianza en el programa gubernamental. A partir de esta relación, cabe plantearse varias cuestiones para el futuro teniendo en cuenta que una mejor colaboración entre los distintos actores ayudaría en el desarrollo de las iniciativas de gobierno abierto en marcha. Es preciso, por ejemplo, preguntarse qué papel juega la institucionalización en esas iniciativas y hasta qué punto una excesiva institucionalización podría actuar en detrimento de las fuentes que aquí se han mostrado como especialmente activas; cabe preguntarse, además, qué es lo que más cuesta *cancelar*, si la estructura o unas pautas culturales sólidamente compartidas; hay que explorar también cuáles son las habilidades de liderazgo público que ayudan a gestionar unas relaciones que sean tales para que muevan a la confianza, y ver cómo articular la complementariedad entre los distintos actores, o sea, cómo equilibrar y redistribuir en un red de gobernanza colaborativa el conocimiento de experto, la asunción de responsabilidades y la rendición de cuentas.

Parece necesario seguir desarrollando trabajos de investigación que permitan aprovechar los espacios para estimular una activa participación ciudadana, promover la idea de la colaboración y sumar capacidades para responder a la complejidad e incertidumbre en los asuntos públicos.

Referencias

- Barandiarán, Xabier, Anne Murphy y María José Canel. 2022. «¿Qué aporta la escucha al Capital Social? Lecciones de un proceso de aprendizaje de líderes públicos», *Gestión y Política Pública*, 31 (1): 1-30. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v31i1.1011>.
- Batory, Agnes y Sara Svensson. 2019. «The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art», *Central European Journal of Public Policy*, 13 (2): 28-39. Disponible en: <https://doi.org/10.2478/cejpp-2019-0008>.

- Bianchi, C., Greta Nasi y William C. Rivenbark. 2021. «Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges», *Public Management Review*, 23 (11): 1581-1589. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>.
- Bouckaert, Geert. 2012. «Trust and public administration», *Administration*, 60 (1): 91-115.
- Bouckaert, Geert y Steven Van de Walle. 2001. «Government performance and trust in government». Paper for the Permanent Study Group of Productivity and Quality in the Public Sector at the *EGPA Annual Conference*.
- Bourgon, Jocelyne. 2011. *A new synthesis of public administration: serving in the 21st century*. Vol. 81. Montreal: McGill-Queen's Press-MQUP.
- Bovaird, Tony y Elke Loeffler. 2010. «User and community co-production of public services and public policies through collective decision-making: the role of emerging technologies», en Taco Brandsen y Marc Holzer (eds.), *The future of governance*. Nueva Delhi: National Center for Public Performance.
- Bovaird, Tony y Elke Loeffler. 2012. «From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value», *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23 (4): 1119-1138. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>.
- Bovaird, Tony, Gregg Ryzin y Elke Loeffler. 2015. «Activating citizens to participate in collective co-production of public services», *Journal of Social Policy*, 44 (1): 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S004727941400056>.
- Bowden, Jana, Vilma Luoma-Aho y Kay Naumann. 2016. «Developing a spectrum of positive to negative citizen engagement», en Roderick Brodie, Linda Hollebeek y Jodie Conduit (eds.), *Customer Engagement: Contemporary Issues and Challenges*. Singapur: Routledge.
- Brandsen, Taco y Marlies Honingh. 2015. «Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions», *Public Administration Review*, 76 (3): 427-435. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.12465>.
- Brandsen, Taco, Trui Steen y Bram Verschuere. 2018. *Co-production and Co-creation: Engaging Citizens in Public Services*. Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315204956>.
- Braun, Virginia y Victoria Clarke. 2012. «Thematic analysis», en Harris Cooper (ed.), *Handbook of Research Methods in Psychology*. American Psychological Association. Disponible en: <https://doi.org/10.1037/13620-004>.
- Canel, María José, Xabier Barandiarán y Anne Murphy. 2022. «What does learning by listening bring to citizen engagement? Lessons from a government program», *Public Relations Review*, 48, 102132. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2021.102132>.
- Canel, María José y Vilma Luoma-aho. 2019. *Public Sector Communication. Closing gaps between organizations and citizens*. Boston: Wiley-Blackwell. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9781119135630>.

- Canel, María José, Vilma Luoma-aho y Xabier Barandiarán. 2020. «Public Sector Communication and publicly valuable intangible assets», en Vilma Luoma-aho y María José Canel (eds.), *Handbook of Public Sector Communication*. Boston: Wiley-Blackwell. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9781119263203.ch6>.
- Carpini, Michael X. Delli. 2004. «Mediating democratic engagement: The impact of communications on citizens' involvement in political and civic life», en Linda Lee Kaid, (ed.), *Handbook of Political Communication Research*. Londres: LEA.
- Carpini, Michael X. Delli, Fay Cook y Laurence Jacobs. 2004. «Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature», *Annual Review of Political Science*, 7: 315-344. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630>.
- Cooper, Terry. 2005. «Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda», *Public Administration Review*, 65 (5): 534-535.
- Coursey, David, Kaifeng Yang y Sanjay Pandey. 2012. «Public service motivation (PSM) and support for citizen participation: A test of Perry and Vandenberg's reformulation of PSM theory», *Public Administration Review*, 72 (4): 572-582. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.0>.
- Crosby, Barbara, Paul Hart y Jacob Torfing. 2017. «Public value creation through collaborative innovation», *Public Management Review*, 19 (5): 655-669. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>.
- Fledderus, Joost. 2015. «Building trust through public service co-production», *International Journal of Public Sector*, 28 (7): 550-565. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1108/IJPSM-06-2015-0118>.
- Frazier, M. Lance, Paul Johnson y Stav Fainshmidt. 2013. «Development and validation of a propensity to trust scale», *Journal of Trust Research*, 3 (2): 76-97. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21515581.2013.820026>.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. Free Press.
- Fung, Archon. 2015. «Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future», *Public Administration Review*, 75 (4): 513-522. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.12361>.
- Glaser, Barney y Anselm Strauss. 1967. *The Discovery of Grounded Theory*. Londres: Aldine Publishing Company.
- Head, Brian W. 2008. «Community engagement: participation on whose terms?», *Australian Journal of Political Science*, 42 (3): 441-454. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10361140701513570>.
- Kim, Seok-Eun. 2005. «The role of trust in the modern administrative state. An integrative model», *Administration and Society*, 37 (5): 611-635. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399705278596>.
- Klijn, Erik H., Jurian Edelenbos y Bram Steijn. 2010. «Trust in governance networks: Its impacts on outcomes», *Administration and Society*, 42 (2): 193-221. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399710362716>.

- Lansisalmi, Hannakaisa, José-María Peiró y Mika Kivimaki. 2004. «Grounded theory in organizational research», en Catherine Cassell y Gilliam Symon (eds.), *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. Sage.
- Lúquez, Petra y Otilia Fernández. 2016. «La teoría fundamentada: precisiones epistemológicas, teórico-conceptuales, metodológicas y aportes a las ciencias», *Cumbres*, 2 (1): 101-114.
- Murphy, Anne, María José Canel y Xabier Barandiarán. 2020. «How do public leaders learn from society? A reflexive analysis of action learners», *Action Learning: Research and Practice*, 17 (2): 172-185. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14767333.2020.1732868>.
- Nabatchi, Tina, Alessandro Sancino y Mariafrancesca Sicilia. 2017. «Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction», *Public Administration Review*, 77 (5): 766-776. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.12765>.
- Oomsels, Peter. 2016. *Administrational Trust: An empirical examination of inter-organisational trust and distrust in the Flemish administration*. Lovaina: KU Leuven.
- Oomsels, Peter y Geert Bouckaert. 2014. «Studying Interorganizational Trust in Public Administration: A Conceptual and Analytical Framework for Administrative Trust», *Public Performance and Management Review*, 37 (4): 577-604. Disponible en: <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576370403>.
- Oomsels, Peter, Marloes Callens, Jolien Vanschoenwinkel y Geert Bouckaert. 2019. «Functions and dysfunctions of interorganizational trust and distrust in the public sector», *Administration and Society*, 51 (4): 516-544. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399716667973>.
- Quandt, Thorsten. 2012. «What's left of trust in a network society? An evolutionary model and critical discussion of trust and societal communication», *European Journal of Communication*, 27 (1): 7-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0267323111434452>.
- Rousseau, Denise, Sim Sitkin, Robert Burt y Colin Camerer. 1998. «Not so different after all: A cross-discipline view of trust», *Academy of Management*, 23 (3): 393-404. Disponible en: <https://doi.org/10.5465/amr.1998.926617>.
- Sanders, Karen y María José Canel. 2015. «Mind the gap: Local government communication strategies and Spanish citizens' perceptions of their cities», *Public Relations Review*, 41 (5): 777-784. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.pubrev.2015.06.014>.
- Sirianni, Carmen. 2010. *Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Smith, Neale. 2010. «The public administrator as collaborative citizen: Three conceptions», *Public Administration Quarterly*, 34: 238-262.
- Stacks, Down W. 2016. *Primer of Public Relations Research*. Nueva York: Guilford Publications.
- Sztompka, Piotr. 1999. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Thomas, John C. 2013. «Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management», *Public Administration Review*, 73 (6): 786-796. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.12110>.
- Van de Walle, Steven y Frederique Six. 2014. «Trust and distrust as distinct concepts: Why studying distrust in institutions is important», *Journal of Comparative Policy Analysis*, 16 (2): 158-174. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2013.785146>.
- Wang, XiaoHu y Montgomery W. Wart. 2007. «When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions», *Public Administration Review*, 67 (2): 265-278. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00712.x>.
- Yang, Kaifeng y Kathe Callahan. 2005. «Assessing citizen involvement efforts by local governments», *Public Performance y Management Review*, 29 (2): 191-216. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15309576.2005.11051865>.
- Yang, Kaifeng y Kathe Callahan. 2007. «Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality», *Public Administration Review*, 67 (2): 249-264. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00711.x>.
- Yang, Kaifeng y Sanjay K. Pandey. 2011. «Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes?», *Public Administration Review*, 71 (6): 880-892. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>.

Presentado para evaluación: 14 de julio de 2021.

Aceptado para publicación: 15 de septiembre de 2022.

XABIER BARANDIARÁN IRASTORZA

xbarandiaran@gipuzkoa.eus

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y doctor en Sociología por la Universidad de Deusto. Profesor titular del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto, donde imparte las asignaturas de Sociología General y Métodos y Técnicas de Investigación Social en el Grado de Trabajo Social y Educación Social, y las asignaturas de Comunicación Institucional y Corporativa y de Gestión Estratégica de la Comunicación Empresarial en el Grado de Comunicación. Tiene numerosas publicaciones (libros, capítulo de libros y artículos en revistas internacionales). En los últimos años, ha estado trabajando e investigando en temas de cultura política, valores, capital social y gobernanza colaborativa. Tiene acreditación positiva del sexenio de investigación por parte de la ANECA del periodo 2014-2019 y pertenece al equipo de investigación de Comunicación (equipo reconocido en la categoría A por parte del Gobierno Vasco), e imparte talleres y conferencias en diversas universidades, centros de investigación e instituciones públicas.

MARÍA JOSÉ CANEL

mjcanel@ucm.es

Catedrática de Comunicación Política y del Sector Público, Universidad Complutense de Madrid (España). Co-Chair Public Marketing and Communication, European Group of Public Administration (EGPA). Presidenta fundadora de ACOP (Asociación de Comunicación Política). Autora líder, es Victory Awards (Washington, DC, 2016). Con más de un centenar de publicaciones sobre comunicación de Gobiernos y Administración pública e intangibles en sector público. Ha publicado en revistas como *Political Communication*, *European Journal of Communication*, *International Journal Press/Politics*, *Public Relations Review* y en editoriales como Wiley-Blackwell, Bloomsbury, Palgrave, Hampton Press. Entre sus obras destacan los títulos: *Comunicación de la Administración Pública*, *Public Sector Communication*, *Government Communication*, *Political Scandals*. Como parte de su experiencia práctica, fue directora general del gabinete de un ministerio, ha trabajado en campañas electorales y en la comunicación de Gobiernos y Administraciones públicas de diferentes países, y en la formación de comunicadores de la Administración pública (España, Francia, Holanda, México, Colombia, Guatemala, Chile).

GEERT BOUCKAERT

geert.bouckaert@kuleuven.be

Catedrático del KU Leuven Public Governance Institute. Es Vice-chair de la 20.^a edición del Committee of Experts on Public Administration (CEPA) de la Organización de Naciones Unidas. Ha sido presidente de la International Institute of Administrative Sciences (IIAS) y del European Group for Public Administration (EGPA). Ha desarrollado investigación, docencia e impartido enseñanza sobre la Administración pública y su reforma, tanto en ámbito nacional como internacionalmente. Líder en la investigación sobre la confianza en el sector público, su aportación abarca el concepto, el desarrollo, la evaluación y la medición. Su obra está presente en un amplio número de revistas indizadas de alto impacto. Su último libro es *Public Management Reform. A Comparative Analysis into the Age of Austerity* (Oxford University Press, en coautoría). Además, ha sido miembro de varias entidades relacionadas con la Administración pública en diferentes países (Bélgica, Hungría, Alemania, Suiza, Italia, Francia, Noruega).