

**Serie Desarrollo Territorial**



# Desarrollo territorial e investigación acción

## Innovación a través del diálogo

**James Karlsen  
Miren Larrea**

Traducción de  
**Patricia Canto**



Desarrollo territorial e investigación acción  
Innovación a través del diálogo

Este libro forma parte del proyecto Gipuzkoa Sarean, impulsado por la Diputación Foral de Gipuzkoa y desarrollado en colaboración con Orkestra.



# Desarrollo territorial e investigación acción

## Innovación a través del diálogo

**James Karlsen**  
**Miren Larrea**

Traducción de **Patricia Canto**

2015  
Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad  
Fundación Deusto

# Serie Desarrollo Territorial

## Autores

*James Karlsen* (doctor por la Universidad Noruega de Ciencia y Tecnología) ha trabajado en procesos de desarrollo territorial como *policy maker* y como investigador a nivel nacional y local en Noruega y en el País Vasco, España. Actualmente es profesor asociado en la Universidad de Agder. Cuando se escribió el libro era investigador sénior en Agderforskning y en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Karlsen ha publicado ampliamente sobre temas relacionados con sistemas regionales de innovación, investigación acción, redes, el papel de la universidad en el desarrollo regional y sobre cómo pueden las regiones construir ventajas regionales.

*Miren Larrea* (doctora por la Universidad de Deusto) empezó su carrera como ayudante de investigación en la Universidad de Deusto, en donde centró su investigación en sistemas locales de producción. Después de una década dedicada a la docencia y la investigación, dejó la universidad para trabajar como profesional del desarrollo territorial en una agencia local de desarrollo. Más tarde regresó al sistema universitario en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad en donde actualmente es investigadora sénior. Ha publicado en libros y en revistas científicas internacionales sobre redes para el desarrollo territorial, agencias de desarrollo local y la investigación acción como una estrategia para conectar la investigación y las políticas.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Imagen de portada: © LIT Images

Traducción de Patricia Canto

© Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto



Mundaiz 50, E-20012, Donostia-San Sebastián

Tel.: 943 297 327. Fax: 943 279 323

[comunicacion@orquestra.deusto.es](mailto:comunicacion@orquestra.deusto.es)

[www.orquestra.deusto.es](http://www.orquestra.deusto.es)

© Publicaciones de la Universidad de Deusto

Apartado 1 - E48080 Bilbao

Correo electrónico: [publicaciones@deusto.es](mailto:publicaciones@deusto.es)

ISBN: 978-84-15772-92-7

*Dedicamos este libro a Ellen y Mikel. Sin vuestro apoyo, no hubiéramos podido terminarlo.*

*Para Leandro y Kontxi: estamos de acuerdo en que no deberíamos escribir otro en una buena temporada.*

*Para Libe, Edurne y Malen: prometemos que ahora habrá más tiempo para vosotras.*

*Para Enok, Andreas, Sindre y Jon Henrik: gracias por vuestro apoyo durante todo el tiempo que llevó escribirlo.*





# Índice

PRÓLOGO A LA EDICIÓN EN CASTELLANO	15
PRÓLOGO	17
INTRODUCCIÓN	21
Primera parte. INNOVACIÓN SOCIAL, CONFLICTO Y CONOCIMIENTO COLECTIVO EN LA ACCIÓN	35
1. Sistemas regionales de innovación de dentro hacia fuera	37
Caso: Ezagutza Gunea, primera parte	46
2. Del conflicto al consenso en el ágora	53
Caso: Ezagutza Gunea, segunda parte	59
3. Capital social y conocimiento colectivo en la acción en el ágora	69
Caso: Ezagutza Gunea, tercera parte	73
Segunda parte. INVESTIGACIÓN ACCIÓN, CREACIÓN DE CONOCIMIENTO DE MODO 2, COGENERACIÓN Y PLURALISMO	83
4. Transformando la forma de investigar para el desarrollo territorial	85
Caso: Orkestra, primera parte	90
5. Creando un entorno pluralista para la investigación acción	101
Caso: Orkestra, segunda parte	108
Tercera parte. INNOVACIÓN A TRAVÉS DEL DIÁLOGO	119
6. Diálogo y desarrollo	121
Caso: Gipuzkoa Sarean, primera parte	127
7. El proceso pedagógico en el ágora	137
Caso: Gipuzkoa Sarean, segunda parte	143
8. Reflexiones finales: creando conectividad	151
REFERENCIAS	163



## Lista de figuras

I.1. La intersección entre el desarrollo territorial y la investigación acción	23
I.2. Mapa de la Comunidad Autónoma del País Vasco	30
1.1. Estructura básica de los sistemas regionales de innovación	42
1.2. Otra versión de la estructura básica de los sistemas regionales de innovación	43
1.3. Una aproximación al ágora en los RIS	45
1.4. El ágora, un espacio para la innovación social y tecnológica	51
2.1. Tipos de complejidad territorial	57
2.2. Berrigune, un acuerdo en papel para fomentar la innovación tecnológica	60
2.3. La organización que surge de la fusión de EG y la Fundación Loiola	61
4.1. Cambio participativo como aprendizaje cogenerativo	89
4.2. Una transición de creación de conocimiento del modo 1 al modo 2	90
4.3. Creación de conocimiento colectivo en la acción en el ágora	98
5.1. El triángulo de la investigación acción	115
6.1. El proceso de cambio en la organización del trabajo	125
6.2. El proceso de cambio en el desarrollo territorial	134
7.1. Tres posibles espacios en Gipuzkoa Sarean	144
7.2. El ágora representada como la combinación de diferentes espacios para el diálogo	148



# Lista de cuadros

1.1. Definición de las características de EG y de la Fundación Loiola	49
2.1. Diferentes situaciones de consenso y conflicto	58
2.2. Dos aproximaciones diferentes al conflicto en el ágora	67
3.1. Frases con el significado simbólico de lo que EG debería ser	74
4.1. Comparación entre el modo 1 y el modo 2	87
5.1. Tipos de investigadores	106
8.1. Resumen de la discusión	155
8.2. Validez	159



## Prólogo a la edición en castellano

En el año 2009, durante un Seminario en San Sebastián (País Vasco) organizado por Orkestra, tuve la oportunidad de conversar con Miren Larrea, quien luego me presentó a James Karlsen. Desde entonces hemos compartido reflexiones, clases, talleres, mi tesis doctoral y trabajamos juntos en Gipuzkoa Sarean, el Programa de la Diputación Foral de Gipuzkoa que se analiza en el libro.

Ese camino estuvo inspirado, en un principio, en la idea de los autores de poder «aprender de las diferencias». Cada uno de nosotros venía de su propio recorrido inmerso en distintos grupos y procesos, pero todos entendíamos que detrás existían experiencias y visiones que podían generar aprendizajes: tal es el espíritu de las próximas páginas.

En América Latina habíamos estado intentando avanzar en el enfoque del desarrollo territorial y en la construcción de elementos para nutrir nuestras acciones de formación de lo que denominamos «el enfoque pedagógico». Este enfoque va encaminado a construir una manera propia de entender los procesos de generación de capacidades en los territorios y se apoya en el aporte de una gran cantidad de compañeros y compañeras y, durante los últimos años, en ConectaDEL, que es el Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión en América Latina y el Caribe del Fomin (Fondo Multilateral de Inversiones-Banco Interamericano de Desarrollo).

Asimismo, esta potente pareja de autores estaba en el contexto de Orkestra (País Vasco) y en la Universidad de Agder (Noruega) buceando en una visión compartida de la investigación acción para el desarrollo territorial (IADT) desde los sistemas regionales de innovación. La reflexión que estaban haciendo tiene múltiples interacciones con el enfoque pedagógico. Si bien una viene de la formación y otra de la investigación, ambas propuestas se construyen como camino alternativo a aproximaciones que priman la transmisión lineal del conocimiento sobre los procesos cogenerativos en los territorios.

En ese sentido, el libro es clave para comprender a fondo el proceso de construcción de la investigación acción para el desarrollo territorial y abre perspectivas innovadoras al mundo educativo y científico-tecnológico sobre la forma de relacionarse con el territorio, tema absolutamente necesario para los cambios sociales que estamos proponiendo en nuestra querida América Latina.

Además de lo expuesto, las ganas de aprender y las mutuas influencias nos llevaron al espacio de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Facultad Regional de Rafaela, perteneciente a la Universidad Tecnológica Nacional de Argentina. En esa experiencia concreta es donde se encontraron nuevamente las dos aproximaciones: la de los autores y la que nosotros, con el equipo de la maestría, estamos llevando adelante sobre la relación entre esta formación y un proceso que lleva años intentando gestionar el territorio.

A Miren y a James les llamó la atención «la manera en que, desde la maestría, se combinaban discusiones abstractas de conceptos con el desarrollo real del territorio» y también los vínculos que el proceso formativo tiene con los actores. A la maestría le pareció que tenía sentido y le hizo mucha ilusión complementar su tarea con la perspectiva de que un investigador puede desempeñar un papel más directo en el desarrollo territorial teniendo a la investigación acción (IA) como una estrategia para el cambio.

También debatimos con Miren Larrea la idea del actor reflexivo, vimos la posibilidad de ampliar las perspectivas de quienes están escribiendo tesis, de la formulación de casos y de contribuir al espacio formativo mediante la interacción con la práctica.

Gracias a este recorrido conjunto de la maestría y de un proceso propio del territorio se creó recientemente, en la Facultad de Rafaela de la Universidad Tecnológica Nacional, el Instituto de Investigaciones Sociales y Tecnológicas para el Desarrollo Territorial. Su desafío es el de fortalecer un espacio donde la reflexión tendrá su vínculo con la acción y se complementará con la investigación tradicional para constituirse, desde el ámbito académico, en un actor del territorio.

Para esto, el diálogo será uno de los ejes de la gestión. El libro amplía el concepto tradicional de diálogo, profundiza en los espacios y el ágora, contribuye con nuevos elementos de gobernanza desde el entorno democrático y pone sobre la mesa un concepto profundo como el de la generación de conocimiento colectivo en la acción.

El libro es una oportunidad. Para el final dejo abierta la necesidad de seguir reflexionando sobre un concepto compartido para la estrategia de construcción de capacidades para el desarrollo territorial. Los avances nos invitan a no detenernos.

Pablo Costamagna, Rafaela, junio de 2014



## Prólogo

No recordamos exactamente en qué momento decidimos escribir este libro. Lo que sí sabemos es que esta versión tiene muy poco que ver con la idea original que puso en marcha el proyecto. Ha sido un largo y difícil proceso de autorreflexión y el resultado, si bien no ha sido una sorpresa, es algo que no habiéramos podido imaginar cuando empezamos.

La motivación inicial fue escribir un texto básico para procesos de formación en investigación acción que pudiera emplearse con investigadores y actores del desarrollo territorial. Pronto advertimos que el mundo no necesitaba un manual sobre investigación acción de nuestra parte. Sin embargo, teníamos la sensación de haber aprendido algo valioso y esa sensación puso en marcha el proceso de tratar de descubrir qué era. Hubo etapas en las que pensamos que este libro era sobre investigación acción y etapas en las que estuvimos seguros de que era un libro sobre sistemas regionales de innovación. Tras un largo proceso nos dimos cuenta de que es un libro sobre investigación acción para el desarrollo territorial.

No hemos encontrado ningún otro libro con este título o sobre este tema. Creemos que es un campo que necesita ser explorado y esperamos que nuestras experiencias y reflexiones sean relevantes, tanto para aquellos que participan en procesos de desarrollo territorial como para quienes los estudian. Sabemos que no somos los únicos que hemos tenido que hacer frente al tipo de retos sobre los que reflexionamos en este libro.

Nuestra postura sobre la investigación acción y el desarrollo territorial se enmarca dentro de la tradición pragmática de la filosofía. A través de nuestra reflexión desde la experiencia, conectada a discusiones teóricas, queremos demostrar las posibles consecuencias útiles y prácticas de nuestra mirada.

Este libro combina las motivaciones y razones de los dos autores que figuran detrás del uso de «nosotros», primera persona del plural. Una mitad del «nosotros» es James Karlsen, quien trabajó durante doce años como *policy maker* (personas responsables de hacer políticas, particularmente en gobiernos) antes de adentrarse en el camino de la investigación. Tras trabajar en investigación aplicada durante algunos años, se inscribió en un programa de doctorado en investigación acción en la Universidad Noruega de Ciencia y Tecnología. Como servidor público había aprendido que los procesos de toma de decisiones son mucho más complejos, complicados y desordenados de lo que en las universidades habitualmente se considera. Como estudiante de doctorado aprendió a cuestionar y reflexionar sobre la práctica. Por eso, cuando en 2008 tomó la decisión de unirse a un grupo de investigación que se encontraba a casi dos mil kilómetros de distancia con el objetivo de contribuir a crear un entorno de investigación acción, conocía la complejidad del reto. También conocía la imposibilidad de ofrecer recetas para el éxito que, sospechaba, era lo que de él se esperaba.

La otra mitad del «nosotros», Miren Larrea, empezó su carrera profesional en la Universidad de Deusto, en donde, a lo largo de una década, investigó sobre desarrollo local y regional. Transcurrido ese tiempo, abandonó su posición de tiempo completo en la universidad para trabajar en una agencia de desarrollo local en la creación de una red de cooperación para el desarrollo territorial. En aquel momento, algunos de sus colegas de la universidad consideraron que su decisión era un error que la alejaría de su trayectoria en el ámbito de la investigación. Once años más tarde, esa decisión es objeto de análisis en este libro, como uno de los elementos que impulsaron la creación de un entorno de investigación acción en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, en donde hoy en día es investigadora sénior. Uno de los retos que se planteó cuando decidió escribir este libro fue que su experiencia fuera valiosa para académicos que quieran participar en la acción y para actores del desarrollo territorial que quieran conectar con la investigación.

Creemos que es posible aprender de las situaciones y de la experiencia, lo que en el contexto del libro significa que es posible aprender de nuestras vivencias. Actualmente, los *policy makers* quieren obtener más conocimiento útil a partir de la investigación y los investigadores participan más que nunca en proyectos con actores del desarrollo territorial. Sin embargo, el conocimiento en la acción que se desarrolla en esos contextos apenas trasciende a los agentes que participan en el proceso. Este libro es nuestro intento de que sí lo haga.

Escribir este libro no ha sido una tarea fácil. Ha habido momentos en que nos ha costado mucho y casi hemos tenido que abandonar el proyecto, y ha habido otros momentos en los que ha sido divertido trabajar en él. Somos diferentes en sexo, edad, cultura y educación. En la práctica, estas diferencias se convirtieron en fortalezas que nos inyectaron la energía que necesitábamos para terminar la tarea. A través de nuestras diferencias pudimos ver que había distintos enfoques sobre cómo entender el desarrollo territorial y que los supuestos que dábamos por sentados, una vez superados, podían emplearse como fortalezas durante el proceso de redacción. El deseo ferviente de escribir desde la experiencia, de escribir una historia diferente sobre procesos de desarrollo territorial, fue la base común desde la que empezamos a construir.

Durante el proceso de redacción contamos con el apoyo de numerosos colegas, tanto investigadores como actores del desarrollo territorial. Agradecemos a Mari Jose Aranguren por haber creído siempre en este libro. Agradecemos a Morten Levin por compartir su visión sobre algunos de los capítulos, pero sobre todo por habernos alentado a seguir escribiendo cuando le comentamos nuestra idea al inicio del proceso. Gracias también a Bjørn Gustavsen y Øyvind Pålshaugen por dedicarnos su tiempo y por debatir sobre temas que después hemos incorporado al libro; a Arne Isaksen, Hans Christian Garmann Johnsen y Markku Sotarauta por sus comentarios a diferentes capítulos; y a los participantes en el taller que celebramos en Kristiansand en junio de 2012, especialmente a Bjørn T. Asheim, que reforzó nuestro deseo de escribir sobre sistemas regionales de innovación de adentro hacia afuera.

Agradecemos a los actores territoriales con los que trabajamos y aprendimos, tanto a los que aparecen en los casos que en él presentamos como a los que forman parte de procesos que tuvieron lugar mientras escribíamos: Itziar Abarisketa, Jesus Agirre, Asier Aranbarri, Mari Jose Aranguren, Ainhoa Arrona, Ander Arzelus, Amaia Azpiazu, Xabier Barandiaran, Beñoña Beobide, Miren Estensoro, Mikel Navarro, Haritz Salaberria, James R. Wilson y Jon Zubizarreta. Ha sido un proceso de aprendizaje formidable.

Queremos agradecer a Patricia Canto por ayudarnos con el manuscrito y a Lorea Yarza por hacer lo propio con las ilustraciones. Gracias también a Leanne Bennenworth por su apoyo con el manuscrito original en inglés.

Queremos también mostrar nuestro agradecimiento a Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, a Agderforskning (el Centro de Estudios Avanzados en Estrategias Regionales de

Innovación de la Universidad de Agder) y a la Diputación Foral de Gipuzkoa por apoyarnos y por financiar el proceso de redacción del libro.

También queremos dar las gracias a la Facultad Regional de Rafaela de la Universidad Tecnológica Nacional (Argentina) y en especial a Pablo Costamagna por acompañarnos en el camino latinoamericano y apoyar la traducción del libro al castellano.

Por último, queremos dar las gracias a las personas que, a lo largo de nuestras vidas, nos han ayudado a ver la belleza en las palabras, la comunicación y el diálogo. La mayoría de ellas no son parte de nuestras trayectorias profesionales, pero nos ayudaron a entender que, al fin y al cabo, la mayoría de nuestros retos tienen que ver con la naturaleza humana y con nuestra necesidad de comunicarnos.



# Introducción

Este libro está escrito en la intersección del desarrollo territorial (DT) y la investigación acción (IA). Nuestra tesis principal es que el desarrollo territorial se construye con la participación de las personas que viven y trabajan en el territorio. La innovación, a la que asociaremos muy de cerca con el desarrollo, es el resultado de procesos sociales. Creemos que las personas tienen la capacidad de romper con tendencias y patrones históricos y de establecer nuevas instituciones y nuevos órdenes económicos. La investigación acción encaja bien con este enfoque dirigido al desarrollo territorial porque la investigación acción es investigación que se desarrolla en tiempo real con participantes que se encuentran inmersos en procesos de cambio. Creemos también que tanto los investigadores como los centros de investigación y universidades tienen la responsabilidad de comprometerse con los territorios de que son parte. Participar, colaborar y comprometerse de manera responsable son acciones necesarias para la construcción de un futuro común. Este futuro solo puede construirse a través de microacciones de personas que confían las unas en las otras y actúan alineadas, a pesar de tener perspectivas diferentes. No hay recetas para el desarrollo territorial. Los territorios son distintos y no es posible copiar y pegar políticas exitosas. Intentar implementar la misma política en todos los territorios, como si se tratase de una talla única, no suele dar buenos resultados (Tödtling y Trippel, 2005), y aprender de las diferencias es tan importante como aprender del éxito (Ennals y Gustavsen, 1999). Una de las funciones de la investigación es participar en procesos de desarrollo territorial junto con otros actores del territorio para que pueda crearse un futuro socialmente responsable para las personas que trabajan y viven en él.

## ¿Por qué escribir este libro?

Existe literatura abundante de un amplio grupo de investigadores sobre innovación, competitividad y desarrollo territorial, y también hay un discurso político en curso sobre esos temas. La oleada de conceptos que genera dicha literatura es rápida y avasalladora (Legendijk, 2006). A pesar de los argumentos que aparecen en la literatura de desarrollo territorial en el sentido de que la innovación es un proceso social interactivo y a pesar de las críticas al modelo lineal de innovación (véase Lundvall, 1988; 2007; Lundvall y Johnson, 1994), muchos investigadores sociales se ven a sí mismos todavía como externos a los procesos territoriales. Analizan su objeto de estudio desde fuera, aceptando que existe un consenso teórico sobre lo que debe hacerse, pero una falta de conocimiento sobre cómo hacerlo. Nosotros sostenemos que una de las razones que dan lugar a dicha situación es que gran parte de la literatura en la materia es abstracta y está descontextualizada, lo que conduce a que se escondan

la complejidad y los dilemas que afrontan los actores que participan en procesos de desarrollo territorial. La literatura no muestra ni cómo ni por qué los actores se convierten en agentes decididos, motivados y empoderados para promover el cambio territorial (Sotarauta y Pulkkinen, 2011). Nosotros proponemos la investigación acción como una alternativa al análisis desde fuera que se viene haciendo de los procesos de desarrollo territorial.

Nuestras reflexiones conectan con dos tendencias estructurales. La primera está relacionada con el cambio cualitativo, que se aceleró durante las dos últimas décadas del siglo xx, de una economía basada en la industria a una economía basada en la información (Castells, 2000) y en el conocimiento teórico (Bell, 1974). Castells llama a este nuevo periodo «la era de la información» (Castells, 2000), mientras que Bell (1974) lo llama «economía del conocimiento». Ambos autores argumentan que en la economía ha crecido el uso de la información y del conocimiento teórico, y que ahora son más importantes que en sociedades y economías anteriores. Esta tendencia está planteando un reto a las universidades, los centros de investigación y los investigadores para que participen directamente en la creación de conocimiento en sus territorios (Readings, 1996; Nowotny *et al.*, 2001; Slaughter y Leslie, 1997; Slaughter y Rhoades, 2004; Levin, 2007; Pinheiro *et al.*, 2012; Etkowitz y Leydesdorff, 2001).

La segunda tendencia es que, cada vez más, políticas como las de innovación y desarrollo territorial se formulan en los ámbitos regional y local. A estos niveles pueden desarrollarse políticas que están más «sobre el terreno» porque hay más información y conocimiento sobre las condiciones del entorno, tales como las necesidades o carencias de los actores para poder incrementar su competitividad y potencial de desarrollo. En los ámbitos regional y local las políticas pueden formularse, implantarse y monitorearse con mayor precisión. Esto supone un reto para los *policy makers* y para los actores territoriales, que tienen que estar continuamente aprendiendo y redefiniendo sus políticas para impulsar el desarrollo territorial. (Asheim *et al.*, 2007; Boschma e Iammarino, 2009; Cooke y Leydesdorff, 2006; Asheim *et al.*, 2011b; European Commission, 2006; Karlsen *et al.*, 2011; Gustavsen, 2011).

El conocimiento no es algo que se deposite o que pueda transferirse como una idea abstracta para luego implementarse (Rørvik, 2007). Las ideas abstractas deben traducirse, contextualizarse y hacerse más concretas para poder funcionar. Este proceso lleva tiempo porque la confianza tiene que construirse y porque los marcos culturales y cognitivos necesitan tiempo para cambiar, tanto en el caso de los actores como en el de los investigadores. En el libro argumentamos que muchas veces la literatura no tiene en cuenta estos hechos y sus consecuencias para el desarrollo territorial. Este es, en síntesis, el argumento central del libro.

Asimismo, reflexionamos sobre los microprocesos<sup>1</sup> de creación de conocimiento que se dan entre actores de desarrollo territorial e investigadores que afrontan el reto de encontrar soluciones posibles para sus territorios. Nuestro objetivo es reflexionar desde dentro hacia fuera: reflexionamos sobre procesos en los que hemos participado junto con otros actores del territorio (políticos electos, funcionarios, representantes de agencias de desarrollo e industria).

Los microprocesos están conectados con las tendencias estructurales descritas anteriormente. Sostenemos que mirando cerca se puede ver lejos: al adquirir un mayor conocimiento sobre los procesos de desarrollo territorial en el nivel micro, y sobre los papeles que en ellos desempeñan individuos y coaliciones, podemos obtener un mayor conocimiento sobre las dinámicas de desarrollo endógeno (Sotarauta *et al.*, 2012). La falta de textos escritos desde esta perspectiva y nuestro convencimiento de su utilidad para entender el desarrollo territorial nos motivaron a escribir este libro. Es importante tener en cuenta, no obstante, que no es un manual de instrucciones. No existen atajos ni recetas para el desarrollo territorial. Cree-

---

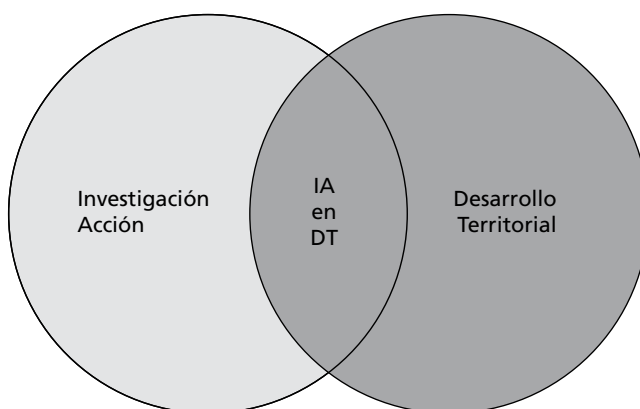
<sup>1</sup> En América Latina normalmente se denominan «pequeños procesos» (N. de la T.).

mos en la reflexión. Creemos que la reflexión es el fundamento para entender los retos y problemas que afrontamos cuando participamos en procesos.

## Nuestra perspectiva y principal argumento

Como dijimos antes, nos encontramos en la intersección entre desarrollo territorial e investigación acción (Figura I.1). Cada una de estas áreas de conocimiento abarca mucho más de lo que presentamos y discutimos en este libro. En la intersección, empezamos analizando la literatura sobre desarrollo territorial desde la perspectiva de los sistemas regionales de innovación. Sin embargo, vemos la necesidad de complementar este análisis con otro de procesos de creación de conocimiento desarrollados de dentro hacia fuera. Para ello usamos la investigación acción. A primera vista nuestra perspectiva podría parecer una contradicción. Casi siempre se estudia el desarrollo territorial como un proceso estructural y la investigación acción es investigación aplicada a microprocesos, normalmente en organizaciones concretas. Pero como dijimos antes, los microprocesos tienen efectos estructurales y, al estudiarlos, podemos entender mejor los cambios estructurales en el territorio.

**Figura I.1. La intersección entre el desarrollo territorial y la investigación acción**



En la intersección entre ambos enfoques existe un campo específico que construimos combinando la investigación acción y la perspectiva RIS<sup>2</sup> y que tiene sus características distintivas. Lo hemos llamado «investigación acción para el desarrollo territorial».

Las características de la investigación acción para el desarrollo territorial son más que la suma de los diferentes conceptos de ambas perspectivas. Hemos tomado conceptos de ambos enfoques, los hemos combinado y los hemos usado en procesos de desarrollo territorial que están en marcha o en reflexiones sobre procesos anteriores. Mediante esta interacción de conceptos y experiencia hemos desarrollado conceptos nuevos que presentamos en los siguientes capítulos. En este proceso, los conceptos que hemos tomado prestados de cada enfoque se convierten en híbridos. No podemos saber cuánto de desarrollo territorial y cuánto

<sup>2</sup> Acrónimo inglés de «sistemas regionales de innovación» (*Regional Innovation Systems*). (N. de la T.).

de investigación acción hay en cada concepto, pero ciertamente en cada uno hay una combinación de ambas perspectivas.

## **Reflexiones de dentro hacia fuera**

Las experiencias que presentamos en este libro son las que hemos vivido nosotros mismos en procesos de desarrollo territorial en el País Vasco<sup>3</sup>, que datan desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado hasta el momento en que nos pusimos a escribir. Dichas experiencias no se diseñaron con un enfoque de investigación acción desde el principio. No obstante, conforme fueron evolucionando, la necesidad de tener una perspectiva de proceso sobre lo que había sucedido y por qué había sucedido se fue haciendo más urgente. La investigación acción ofreció el marco para ello.

Al decir que el libro está escrito de dentro hacia fuera, queremos decir que está basado en nuestra experiencia como participantes en procesos de desarrollo territorial con actores territoriales y en nuestras reflexiones sobre ellos. Desde luego, no nos hemos basado únicamente en la experiencia. Todos hacemos uso de la teoría cuando interpretamos nuestras experiencias, aunque frecuentemente de manera tácita. Todos reflexionamos, pero no siempre lo hacemos sobre por qué reflexionamos de una cierta manera. Nuestros marcos cognitivos (nuestros mapas mentales) pueden ser tácitos para nosotros mismos, son supuestos que damos por hechos acerca del mundo. Mientras que los marcos cognitivos pueden ser tácitos, las teorías son explícitas: se codifican en un lenguaje que facilita su transmisión y son universales. Cuando participamos en procesos, utilizamos todo nuestro conocimiento, tanto el tácito desarrollado a través experiencias anteriores como el teórico que hemos adquirido. Al combinar reflexión y acción hemos tratado de reflexionar tanto sobre el conocimiento tácito como sobre el teórico.

Hemos organizado nuestra experiencia alrededor de estudios de caso que presentamos y discutimos en cada capítulo. Dado que ha sido uno de nosotros (Miren Larrea) quien ha vivido los casos, el otro (James Karlsen) ha desempeñado el papel de externo y ha examinado de forma crítica la información, basada en la experiencia, de los casos. Esta no es la primera vez que escribimos sobre las experiencias presentadas en el libro y en el Capítulo 4 mencionamos las publicaciones anteriores. Sin embargo, nunca antes habíamos hecho el esfuerzo de presentar un enfoque exhaustivo para mostrar en su amplitud lo que ha pasado en el ámbito de la investigación y su contribución al desarrollo territorial.

Los casos presentados en el libro tratan sobre una red de desarrollo comarcal, varias agencias de desarrollo comarcal y su asociación, un centro de investigación y un gobierno regional. En ellos han participado cerca de diez investigadores y alrededor de cien actores de desarrollo territorial. Algunos de los participantes han estado muy involucrados en los procesos, otros lo han estado menos. Algunos de ellos podrían ofrecer una imagen clara de lo que es la investigación acción y de lo que significa para ellos, mientras que otros ni siquiera reconocerían el término. No obstante, todos son conscientes de haber participado en procesos de conocimiento mutuo que brindaron algunos marcos compartidos para el desarrollo territorial.

Los casos se han discutido con las personas que participaron en las historias que contamos. En el capítulo de conclusiones compartimos algunas de sus reacciones al libro, junto

---

<sup>3</sup> El término correcto es Comunidad Autónoma del País Vasco, pero para simplificar utilizaremos el término País Vasco. El País Vasco es una de las diecisiete comunidades autónomas de España, con unos 2,2 millones de habitantes.



con una discusión sobre la validez de sus contenidos. El análisis y la interpretación de los casos son nuestra entera responsabilidad.

## Nuestra forma de escribir

Definir un estilo para escribir el libro fue todo un reto. Queríamos mirarnos a nosotros mismos desde diferentes perspectivas y distancias. Hemos querido reflejar esta variedad de perspectivas en nuestra forma de escribir y dar así al lector la oportunidad de participar en algunos de los matices de cada una de las diferentes perspectivas. La decisión de utilizar la primera persona del plural se adoptó cuando ya habíamos redactado casi la mitad del libro. Fue la consecuencia de no haber encontrado otros estilos que resultaran lo suficientemente útiles para hacer explícito el conocimiento basado en la experiencia. Por lo tanto, usamos la primera persona del plural cuando hablamos de nuestra experiencia. Ciertamente, no hemos estado presentes los dos en todas las situaciones que describimos cuando usamos el «nosotros», pero al menos uno lo estaba, y lo que escribimos es el resultado de la reflexión conjunta sobre la experiencia. Usamos la tercera persona cuando describimos lo que consideramos hechos y también cuando tratamos de establecer alguna distancia y conectar los hechos con la teoría.

Esta forma de escribir está inspirada en Marshall (2008), quien defiende la congruencia entre la forma, el contenido y la contribución temática. Venimos de una tradición que Marshall (2008) denomina «erudición académica convencional», con una inmunidad alarmante a las crisis de representatividad y legitimidad y en la que la importancia que se da a la forma comunica una aniquilante represión de la voz, una gran despersonalización y un exceso de conformidad con las normas. Somos conscientes de que, como ella señala, las convenciones bien establecidas favorecen argumentos lineales, discursos racionalizados, análisis cuantitativo, neutralidad valorativa, etc. Por eso, encontrar nuestra propia voz fue uno de los retos más difíciles al redactar este libro. Esperamos haberlo hecho de una manera que resulte fluida para el lector, pero que también sirva para compartir los diferentes ángulos desde los cuales se puede contar una historia.

Otra de nuestras fuentes de inspiración al afrontar este reto fue la descripción que hace Freire (2008b) de sus propios procesos al escribir. Él describe la conexión explícita entre práctica y teoría al afirmar que: «Habría sido verdaderamente imposible vivir un proceso políticamente tan rico, tan problematizador, haber sido tocado tan profundamente por el clima de acelerados cambios, haber participado en discusiones animadas [...] sin que todo ello llegara a expresarse después en tal o cual posición teórica» (Freire, 2008b, p. 58). También nos inspiró su interpretación de su proceso de escritura como una reinterpretación crítica de su propia experiencia cuando afirma que: «En el fondo yo procuraba reentender las tramas, los hechos, los actos en que me había visto envuelto [...]; la lectura y la escritura de la palabra implican una relectura más crítica del mundo como “camino” para “reescribirlo”, es decir, para transformarlo» (Freire, 2008b, p. 62).

También nos ayudó a buscar un estilo que intenta compartir con el lector la conexión entre las experiencias vividas y la discusión teórica. Freire lo describió afirmando que:

Todo eso que había comenzado a experimentar años antes en Brasil y cuyo saber había traído conmigo al exilio, en la memoria de mi cuerpo, fue intensa y rigurosamente vivido por mí en mis años en Chile [...], en lecturas esclarecedoras que me hacían reír de alegría, casi como un adolescente, al encontrar en ellas la explicación teórica de mi práctica o la confirmación de la comprensión teórica que tenía de mi práctica. (Freire, 2008b, p. 63).

## Perspectiva e influencias

En esta sección presentamos brevemente algunas de las escuelas de pensamiento y marcos conceptuales que creemos que han tenido una mayor influencia en nuestro proceso de reflexión y forma de escribir. Con ello esperamos ayudar al lector a entender nuestra perspectiva.

### *Investigación acción: influencia del pragmatismo y de Paulo Freire*

Definimos la investigación acción (a partir de ahora, también IA) como una estrategia para el cambio en tiempo real en la que los elementos investigación, acción y participación se conectan y combinan en el mismo proceso (Greenwood y Levin, 2007). Utilizaremos el término «investigadores en la acción» para referirnos a los investigadores que utilizan esta aproximación.

IA es un paraguas que engloba una diversidad de perspectivas de las cuales existen diferentes clasificaciones. Greenwood y Levin (2007, pp. 133-135) presentan las siguientes variaciones de la práctica de la investigación acción: IA pragmática, IA pragmática del sur, estrategias educacionales, análisis feminista sobre desigualdad y desarrollo, investigación acción educacional, evaluación participativa, evaluación participativa rural, evaluación rural rápida, aprendizaje y análisis participativos, investigación humana (colaborativa, acción, introspectiva y cooperativa), ciencia acción y aprendizaje organizacional. Difieren en cuanto a objetivos, definiciones, epistemologías, ideologías y en el contexto histórico en el que se desarrolla la investigación.

Pueden encontrarse otras clasificaciones de dichos enfoques en, por ejemplo, Herr y Anderson (2005, p. 2) y en el libro *Handbook of Action Research* (Reason y Bradbury, 2008).

Es todo un reto encontrar nuestro propio lugar entre toda esa variedad. En conversaciones con investigadores en la acción que en principio parecían compartir el mismo enfoque, nos dimos cuenta de que la experiencia personal de cada uno nos aportaba un ingrediente distintivo que hacía que la interpretación de cada uno sobre lo que es importante de la investigación acción fuese singular. No obstante, creemos que debemos ser conscientes de lo que nos ha influido, sobre todo para discernir aquello que damos por hecho y para desarrollar un enfoque autocrítico sobre nuestra propia práctica. Hay dos enfoques que han tenido una mayor influencia en nosotros: la investigación acción pragmática tal y como se ha desarrollado principalmente en Noruega y Suecia, y la obra de Paulo Freire, que nos conecta con América Latina.

La investigación acción pragmática se presenta con mayor profundidad en los Capítulos 4, 5 y 6. Este enfoque está influido por la tradición filosófica del pragmatismo. Los autores clásicos de esta escuela, que surgió en Estados Unidos en la década de 1870, son Charles Sanders Peirce (1905; 1931-1958), William James (1978) y sobre todo John Dewey (1916; 1923; Dewey y Bentley, 1975). Uno de los rasgos más característicos de Dewey era su negativa a separar pensamiento de acción, ya que para él todo se forjaba en la acción. Para un pragmatista, pensar también es actuar. Cuando se completa una acción y el resultado es distinto al esperado, un pragmatista empieza a pensar por qué sucedió y, a través de las acciones, trata de averiguar qué causó ese resultado. Para un pragmatista, la acción es la única manera de generar y poner a prueba el conocimiento nuevo (Greenwood y Levin, 2007). La escuela pragmática afirma que el valor del conocimiento es igual a su uso en la práctica.

La investigación acción pragmática como corriente de pensamiento la desarrollaron en Estados Unidos Kurt Lewin (1943; 1948) y Chris Argyris y Donald Schön (1974; 1991; 1996). En Noruega se ha abordado más ampliamente a través de la investigación sobre vida laboral

desarrollada por Fred Emery y Einar Thorsrud (1969; 1976), Morten Levin con su colaborador americano Davydd Greenwood (Greenwood y Levin, 2007), Bjørn Gustavsen (1992; Toulmin y Gustavsen, 1996), Øyvind Pålshaugen (2004) y Hans Christian Garmann Johnsen (2001), entre otros. Uno de nosotros (James Karlsen) se formó en un programa de doctorado impartido en el marco de la escuela de investigación sobre vida laboral, entre cuyos profesores se encontraban Morten Levin y Davydd Greenwood. Esta es una de las influencias más relevantes en nuestra aproximación a la investigación acción.

El trabajo de Greenwood, Levin y Gustavsen ha dado forma, en gran medida, a nuestro lenguaje de investigación acción. Sus aproximaciones fueron las primeras que usamos para reflexionar sobre nuestra experiencia trabajando con actores. Conceptos como «cogeneración de conocimiento» (Greenwood y Levin, 2007) y «diálogo democrático» (Gustavsen, 1992) nos ayudaron a darnos cuenta de que lo que habíamos estado haciendo tenía algunas de las características de la investigación acción. Y fue sobre todo su lenguaje el que usamos para acercarnos a los actores y proponerles el desarrollo de procesos de investigación acción explícitos por vez primera (volveremos a estos conceptos en los Capítulos 4 y 5).

La segunda corriente de pensamiento que ha influido el modo en el que pensamos sobre la investigación acción es la de Paulo Freire (1996; 2008a; 2008b). El contexto en el que hemos estado trabajando durante los últimos años tiene muy poco que ver con la situación en América Latina que inspiró el trabajo de Freire. Nuestra conexión con su aportación y con América Latina se desarrolló de la mano de nuestra colaboración con Francisco Alburquerque y Pablo Costamagna en el ámbito del desarrollo territorial que describimos en la siguiente sección. Fue Costamagna quien nos animó a releer a Freire. Él había recibido la influencia de este autor muy pronto en su vida y, más tarde, trabajó en el enfoque pedagógico del desarrollo territorial en América Latina. Nuestra interpretación de Freire se ha construido en paralelo con nuestras reflexiones sobre dicho enfoque pedagógico.

Los aspectos de nuestro trabajo que han recibido una mayor influencia de Freire pueden parecer, a primera vista, lugares comunes. Uno de ellos es el reconocimiento de la relevancia que tienen los procesos educativos cuando investigadores y actores territoriales trabajan juntos. Hasta que trabajamos su concepto de pedagogía no nos habíamos referido abiertamente a nuestro proceso como educativo. Freire plantea la necesidad de superar la contradicción entre el educador y el educando, lo que en nuestro contexto supone que tanto los investigadores como los profesionales son educadores y educandos simultáneamente. Esto, que puede parecer muy sencillo, es muy difícil de lograr, como se verá en los Capítulos 6 y 7. El rigor con el que Freire plantea la metodología para que esto suceda ayuda a tener conciencia de dichas dificultades y afrontarlas. La otra aportación crítica de Freire que nos ha influido y que dio forma al Capítulo 7 es la imposibilidad de que el investigador sea neutral y la discusión sobre el papel político que desempeña. En este caso, lo que recibimos de Freire no es una metodología diseñada al detalle, sino una profunda reflexión sobre la responsabilidad de los investigadores de asumir su papel político.

### *Influencias en el desarrollo territorial*

El punto de partida de este libro se sitúa en el marco de la literatura sobre desarrollo territorial que hace énfasis en el aprendizaje y la innovación como factores endógenos importantes para el desarrollo. Tal es el caso de la escuela nórdica de la economía del aprendizaje (Isaksen, 2001). Esta literatura, cuya influencia es clara en nuestra aproximación, señala que la innovación es la base para que empresas, regiones y naciones sean competitivas y la conceptualiza como un proceso complejo, interactivo y no lineal. Comparados con los mo-

delos neoclásicos de crecimiento regional, estos modelos de innovación territorial comparten la visión de que el aprendizaje y la innovación mejorarán el desempeño económico de mercado de un territorio determinado. Esta aproximación la han desarrollado, entre otros, economistas evolucionistas y geógrafos económicos nórdicos como Lundvall (1992; 2007; Lundvall y Johnson, 1994), Asheim (1996; 2001; Asheim e Isaksen, 2002; Asheim y Gertler, 2005; Asheim y Hansen, 2009; Asheim *et al.*, 2011a; Asheim *et al.*, 2011b), Edquist (1997; 2005) e Isaksen (2007; 2009; Isaksen y Kalsaas, 2009).

Uno de nosotros (James Karlsen) ha estado trabajando en el marco RIS, sobre todo con Arne Isaksen, durante los últimos años. Este ha sido el punto de partida para las reflexiones sobre desarrollo territorial que figuran en este libro. El concepto RIS se presenta en el Capítulo 1, de modo que no lo discutiremos aquí en detalle. En lugar de eso nos centraremos en la que, a nuestro juicio, es la aportación de Isaksen a nuestra manera de entender el desarrollo territorial, particularmente el enfoque RIS. Hemos estudiado tanto clústeres como empresas individuales en diferentes regiones de Noruega (Isaksen y Karlsen, 2010; Isaksen y Karlsen, 2012a; Isaksen y Karlsen, 2012b; Isaksen y Karlsen, 2013). Un factor común en estos estudios es la perspectiva sistémica, lo que implica que las empresas están conectadas con otros actores, tanto en el territorio en que se localizan como en el exterior. La relación con otros actores es importante para los procesos de innovación en empresas, clústeres y para el desarrollo territorial. Existe, por lo tanto, «algo que importa» para los procesos de innovación de las empresas que no se encuentra en la empresa individual, sino en la conexión con un sistema de innovación local, regional e incluso nacional. Ese «algo» está relacionado con lo que Marshall (1890) denominó «atmósfera industrial» y es lo que exploramos con mayor profundidad en este libro.

Otra aportación que ha influido en lo que entendemos por desarrollo territorial y que está estrechamente vinculada con el concepto de atmósfera industrial es la literatura sobre distritos industriales. Este fue el principal marco teórico para uno de nosotros (Miren Larrea) cuando empezó a investigar durante su proceso doctoral. Marshall (1890) definió un distrito industrial como una red compleja e inextricable de economías y deseconomías externas, de conexiones en costes y en factores históricos y culturales que incluyen relaciones entre empresas y también entre personas. Para Becattini (1979), el territorio no es meramente el espacio físico en el que ocurre la actividad económica, sino un recurso económico, como cualquier otro. Por eso, argumenta, la cualidad del territorio es lo que hace posible que la tecnología se cruce con una cultura determinada, que las empresas encuentren entornos específicos, que los mercados traduzcan competencia en cooperación y que la economía movilice a la sociedad, así como las interacciones de cada uno de sus miembros. El pensamiento económico que omite la dimensión territorial pierde el vínculo que hace que estas conexiones sean posibles. El territorio, por tanto, importa en los procesos económicos e importa más todavía en tiempos de cambio. En la práctica, la influencia de estas contribuciones se traduce en la importancia del desarrollo económico local en nuestra forma de entender el desarrollo territorial. Como explicaremos más adelante en este capítulo, por local nos referimos a procesos de desarrollo supramunicipales pero subregionales.

Otra corriente que nos ha influido es la literatura sobre competitividad basada en las contribuciones de Porter (1990). Ha sido uno de los enfoques que hemos empleado para trabajar con los profesionales del desarrollo territorial en algunos de los proyectos que se describen a lo largo del libro y por ello se ha recurrido más a él en el diálogo con los actores territoriales que en el proceso posterior de reflexión y de redacción.

Finalmente, en los últimos años del proceso sobre el que reflexionamos nos influyeron dos autores que han trabajado sobre todo en América Latina y a quienes ya mencionamos cuando nos referimos a nuestra conexión con Freire. Dichos autores son Alburquerque y Costamagna (Alburquerque, 2000; Costamagna y Saltarelli, 2004; Costamagna, 2006; Albur-

querque *et al.*, 2008; Albuquerque, 2012). Parte de la influencia que han tenido en nuestro trabajo está relacionada con su trayectoria en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y se gestó cuando compartimos nuestras reflexiones y procesos de aprendizaje en el contexto de ConectaDEL, un programa de formación para el desarrollo territorial vinculado con el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en Gipuzkoa Sarean, un proyecto de investigación desarrollado en el País Vasco y que se describe en los Capítulos 6 y 7. Sin embargo, lo que más nos ha influido ha sido su manera de aproximarse a la práctica a través del diálogo continuo con una multiplicidad de actores del desarrollo territorial en un amplio abanico de países en América Latina. Ambos autores definen el desarrollo económico local como un proceso de acumulación de capacidades que tiene por objeto mejorar el bienestar económico de una comunidad, de forma colectiva y continua. Esta capacidad para el desarrollo tiene que ver tanto con las características de la economía territorial como con las de sus actores socioeconómicos e instituciones. Ellos propugnan que la administración de estos procesos esté orientada al consenso y sea participativa, y subrayan la necesidad de construir capacidades territoriales para la acción (Albuquerque *et al.*, 2008, pp. 16-21). Las definiciones de territorio y de desarrollo territorial que ofrecemos en la siguiente sección también son parte de la influencia que han tenido dichos autores en este libro.

## Principales conceptos utilizados

A lo largo del libro, iremos definiendo los conceptos conforme sea necesario. Sin embargo, hay unos conceptos básicos que queremos presentar desde el principio, bien porque son importantes en todo el libro, bien porque pueden ser fuente de confusión para el lector si lo que queremos decir con ellos no está claro desde el principio. Dichos conceptos son los siguientes: territorio, desarrollo territorial, investigación acción, actores territoriales, actores políticos, *policy makers* y ágora.

### *Territorio y desarrollo*

Para un sistema regional de innovación, el nivel territorial relevante es la región. Utilizamos la definición de región dada por Cooke *et al.* (2007), que indican que se trata de una unidad política de nivel medio, entre el nivel de gobierno nacional o federal y el local, con una cierta homogeneidad cultural. En el ámbito de los RIS, el desarrollo regional es un proceso que tiene como objetivo último el bienestar de los habitantes de una región y se considera que la innovación es el principal medio para conseguirlo, lo cual explica el énfasis que se pone en las políticas de innovación. Esta perspectiva está relacionada principalmente con el desarrollo económico y es nuestro punto de partida para definir *qué* es el desarrollo territorial en este libro.

Cuando integramos investigación acción con desarrollo territorial, la perspectiva de proceso resulta crítica y plantea la pregunta de *cómo* tiene lugar el desarrollo territorial. Una definición de territorio que encaja con la perspectiva de proceso la ofrece Albuquerque (2012), al decir que un territorio es un conjunto de actores que vive en un lugar, con su organización social, económica y política, su cultura e instituciones, así como el entorno físico del que son parte. Esta definición otorga un papel central a los actores y no se refiere necesariamente a ningún nivel territorial específico, es decir, no se habla exclusivamente del nivel municipal, local o regional. Desde esta perspectiva, se define desarrollo territorial como el proceso de movilización y participación de diferentes actores (públicos y privados) en el que estos debaten y se ponen de acuerdo en las estrategias que pueden guiar el comportamiento individual y colectivo.

Estos dos enfoques sobre el *qué* y el *cómo* del desarrollo territorial son complementarios y se entrelazan cuando usamos los conceptos de territorio y desarrollo territorial a lo largo del libro.

El libro tiene como punto de partida el enfoque relativo al desarrollo territorial que propone la literatura sobre sistemas regionales de innovación. Somos conscientes de que esta literatura utiliza el término «desarrollo regional» mucho más que el de «desarrollo territorial». Decidimos usar este último para subrayar, por una parte, que nuestras aportaciones son el resultado de haber reflexionado sobre diferentes niveles territoriales dentro de una región (región, provincia, municipalidad); y, por la otra, que el desarrollo necesita un enfoque multinivel, lo que significa que también es necesario entender las conexiones entre los diferentes niveles. Consideramos que los conceptos y marcos que usamos no son aplicables al nivel nacional y por eso no lo hemos incluido en los múltiples niveles territoriales que se analizan en el libro. No obstante, la interacción entre las políticas nacionales y los otros niveles se entiende como parte de un enfoque multinivel.

En el libro analizaremos procesos que han tenido lugar en los niveles comarcal, provincial y regional del País Vasco. Cuando usamos estos conceptos nos referimos a unidades administrativas en las que un gobierno o agencia específicos tienen su área de influencia. Por lo tanto, cuando hacemos referencia a un único municipio hablaremos del nivel municipal. Para nosotros, el nivel local significa un nivel supramunicipal pero subregional. En el libro este concepto está representado por las comarcas, que en el País Vasco no tienen un gobierno, pero sí agencias de desarrollo comarcal creadas por los diferentes municipios que integran la agencia. Luego están las provincias, que tienen sus propios gobiernos y parlamentos elegidos directamente por los ciudadanos. Por último, usamos el término «región» para referirnos al País Vasco en su conjunto.

El resultado es un denso marco institucional, con cuatro niveles administrativos distintos que afectan a la política de innovación. El gobierno español tiene un papel básicamente normativo; el gobierno vasco, por su parte, tiene un nivel de autonomía importante para definir la política industrial y es bien conocido por la solidez y el carácter proactivo de su política

**Figura I.2. Mapa de la Comunidad Autónoma del País Vasco**



Fuente: A. Murciego, Orkestra.

industrial durante las cuatro últimas décadas. Los gobiernos provinciales (diputaciones) cumplen un papel crítico, ya que son responsables de recaudar impuestos y tienen competencias en relación con las políticas de innovación. Por último, las autoridades municipales, a través de sus agencias de desarrollo comarcal, tienen el potencial para llegar a los beneficiarios finales de dichas políticas (Aranguren *et al.*, 2012a).

La Figura I.2 es un mapa del País Vasco (forma abreviada del nombre oficial, Comunidad Autónoma del País Vasco), lugar en el que se desarrollaron los estudios de caso que se utilizan en diferentes partes del libro. La primera parte del libro está basada en el caso de Ezagutza Guenea (EG), una red de desarrollo comarcal ubicada en la comarca de Urola Erdia, formada por dos municipios, Azkoitia y Azpeitia. En el mapa es la zona más oscura. La segunda parte del libro se basa en el caso de Orkestra, que tiene a toda la región del País Vasco como su área de influencia. Esta área está dividida en tres provincias: Vizcaya, Gipuzkoa y Álava. Gipuzkoa tiene un sombreado más oscuro dado que es el área de influencia de Gipuzkoa Sarean, el proyecto puesto en marcha por la Diputación Foral de Gipuzkoa que se utiliza en la tercera parte.

### ***Ágora: el espacio de encuentro entre investigadores y actores territoriales***

El ágora es uno de los principales conceptos de este libro, el que va hilando todos los capítulos. En su sentido más amplio, un ágora es un espacio común en el que se reúnen diferentes actores. Pero para nosotros tiene un sentido más específico: es el espacio público en el que «la ciencia se encuentra con lo público» y en el que lo público «responde a la ciencia». Es el dominio (de hecho muchos dominios) en el que tiene lugar la contextualización del conocimiento y en el que este está constantemente sometido a prueba y, en el proceso, se hace más robusto. Ni estado ni mercado, ni exclusivamente privado ni exclusivamente público, el ágora es un espacio en el que se enmarcan y definen problemas sociales y científicos y en el que se negocia lo que finalmente va a ser aceptado como una «solución» (Nowotny *et al.*, 2001, p. 247).

Utilizamos el concepto de ágora como un espacio, e interpretamos espacio como un concepto relacional. Esto significa que se genera mediante interacciones e interrelaciones. Coincidimos con Murdoch cuando afirma que el espacio es tanto consentido como controvertido: consentido porque las relaciones normalmente están hechas de acuerdos o tomas de posturas entre dos o más entidades; controvertido porque la construcción de un conjunto de relaciones puede conllevar a su vez, la exclusión de algunas entidades y la participación forzada de otras. Murdoch (2006) describe un espacio relacional como un espacio de poder, en el que algunas posiciones consiguen al menos durante un periodo de tiempo llegar a ser dominantes mientras que otras pasan a ser dominadas.

Los casos concretos que presentamos enfocan el ágora sobre todo en las interacciones entre investigadores y un tipo específico de actor territorial: el *policy maker*, que en el prólogo definimos como persona responsable de hacer políticas, particularmente en gobiernos.

Sostuvimos debates sobre si el ágora debía definirse como un espacio o como un proceso. Nuestra opción fue definirla como un espacio. A lo largo del libro, y particularmente en los Capítulos 6 y 7, desarrollaremos con más detalle el concepto de diálogo, que creemos que es el proceso que tiene lugar de manera continua en el ágora. El ágora como espacio está por lo tanto marcada por el diálogo como proceso.

### ***Actores territoriales, actores políticos y policy makers***

Hemos puesto de manifiesto que los actores son el centro de lo que entendemos por desarrollo territorial. No existe desarrollo territorial sin actores. Desde nuestro punto de vista,

los actores territoriales pueden ser organizaciones y también individuos. Normalmente, en los procesos de desarrollo territorial se tiene en cuenta sobre todo a las organizaciones: un gobierno, una agencia de desarrollo, una empresa, un centro de formación, un centro tecnológico, una universidad. Sin embargo, los que participan en las reuniones y en las conversaciones, manteniendo el diálogo vivo y desarrollando la confianza, son individuos concretos. Sus funciones, las decisiones que toman, su modo de hablar y de comportarse están influidos tanto por su modo de ser como por la organización de la que vienen. No siempre existe una alineación perfecta entre los objetivos de las organizaciones y los objetivos de la persona que las representa. De hecho, las organizaciones son complejas y existe una multiplicidad de perspectivas en ellas que una sola persona no podría representar.

En el libro reconocemos la importancia tanto de las organizaciones como de los individuos. Cuando en los diferentes casos analizamos el comportamiento de estos, los presentamos guiados por emociones y no solo por pensamientos racionales. Los individuos se ven envueltos en situaciones de conflicto y de poder, están influidos por ideologías y tienen distintos sentidos de pertenencia, temores, sueños y expectativas. Estos aspectos están ausentes de la mayoría de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, y sin embargo influyen en los procesos de una manera importante.

En el texto también hablamos de actores políticos. Cuando lo hacemos, no estamos hablando exclusivamente de políticos electos o de miembros de gobierno. Definimos «político» como «lo relativo a las opiniones del individuo sobre las relaciones sociales que tienen que ver con la autoridad o con el poder». Lo que queremos decir con esto es que cualquier individuo de un territorio que se represente a sí mismo o a cualquier organización pública o privada tiene una opinión sobre el estado deseable de las relaciones sociales y con frecuencia actúa para materializarla. Este es el modo en el que empleamos el término «actor político» y no lo relacionamos con un interés partidista, sino con la legítima contribución de cualquier individuo u organización a la construcción territorial. En este sentido, hay actores políticos no solo en los gobiernos y sus agencias, sino también en empresas, universidades, centros tecnológicos, centros de formación, etc.

Cuando hacemos referencia a los individuos que representan a gobiernos y a sus agencias, utilizamos otros términos. Algunas veces hacemos una distinción entre los políticos electos (aquellos que se presentan a elecciones y tienen la responsabilidad de gobernar) y los funcionarios que permanecen en los diferentes gobiernos y sus agencias con independencia de los ciclos políticos. Cuando empleamos el término *policy makers* nos referimos genéricamente a personas responsables de desarrollar políticas, particularmente en los gobiernos y en sus agencias, y pueden ser tanto políticos electos como funcionarios.

Por último, algunas veces usamos el término «profesional del desarrollo territorial», sobre todo cuando queremos diferenciar el papel del investigador del resto de actores del desarrollo territorial en un proceso de investigación acción. Con este término nos referimos a aquellos que abordan la investigación acción desde la práctica. Abarca un espectro más amplio que el término *policy maker*. En los casos analizados en el libro, la mayoría de los actores del desarrollo territorial son *policy makers*, pero también hay representantes de empresas, de universidades, de centros de formación, de centros tecnológicos, etc.

## **Cambio**

Existen diferentes perspectivas sobre el cambio. Desde una perspectiva general, el cambio puede interpretarse como un desequilibrio, es decir, como un proceso de transición desde un punto de equilibrio hasta otro punto de equilibrio. En este caso, el cambio es abrupto, temporal y se percibe como una distorsión de un equilibrio. Cuando se establece el nuevo equi-



libro se termina el proceso de cambio. Este enfoque se basa en la noción de cambio de Kurt Lewin como una secuencia de eventos en tres fases: (1) derrite lo viejo, (2) haz el cambio y (3) congela lo nuevo (Sotarauta y Pulkkinen, 2011). Desde este punto de vista, el cambio es un periodo discontinuo entre periodos de estabilidad.

El cambio puede también interpretarse como un proceso muy lento y gradual en el que no hay ningún equilibrio que alcanzar. Según esta perspectiva, el cambio no es un proceso excepcional y que sucede de vez en cuando, sino el estado normal de las cosas y, debido a esta característica, solo puede estudiarse en el largo plazo.

El cambio tiene muchos nombres, tales como desarrollo territorial, innovación, crecimiento económico, crisis económica, reformas, etc. En el nivel estructural se utilizan muchos indicadores para medir el cambio de un periodo a otro, tales como cambios en la población, en el desempleo, en los beneficios de una industria, en la tasa de innovación, etc. Sin embargo, medir puede resultar difícil cuando se trata de microprocesos y el cambio se manifiesta en el comportamiento de actores concretos de carne y hueso. Aunque el título de este libro no es explícito en ese sentido, reflexionamos sobre procesos de desarrollo de políticas en el largo plazo con un número limitado de participantes. Desde esta perspectiva, el cambio es un proceso continuo, gradual y lento; tan lento y gradual que como participantes en un proceso no siempre hemos sido conscientes del cambio que vivimos. Puede resultar difícil identificar qué fue lo que provocó un cambio y cuándo sucedió. La perspectiva sobre el cambio que adoptamos en este libro se basa en reflexionar sobre la experiencia para identificar y entender el cambio en el nivel micro. Luego tratamos de crear los conceptos y marcos para ayudar a otros a reflexionar sobre sus propias experiencias.

### ***Reflexionar en y sobre la acción***

Schön (1983) distingue dos tipos de reflexión: reflexión-en-la-acción y reflexión-sobre-la-acción. La primera es el tipo de reflexión que hacemos cuando actuamos. Reflexionar-en-la-acción es una actividad consciente. Si algo no va bien (no parece lo deseado), entonces reflexionamos al momento de realizar la acción. Estando en acción tenemos la posibilidad de cambiar la acción a través del pensamiento.

Reflexionar-sobre-la-acción es pensar sobre las acciones después de un proceso y transformarlas en un texto escrito, como un artículo académico o un libro. Como dice Schön (1983, p. 26): «Reflexionamos sobre la acción, pensando hacia atrás en lo que hemos hecho para descubrir de qué manera nuestro saber-en-acción pudo haber contribuido a un desenlace inesperado». En este libro combinamos los frutos tanto de reflexiones-en-la-acción como reflexiones-sobre-la-acción.

### **Contenido y estructura del libro**

Este libro se divide en tres partes. La primera parte se centra en el enfoque al desarrollo territorial que ha tenido una mayor influencia en nosotros: los sistemas regionales de innovación. En el Capítulo 1, señalamos que dicha literatura se ha centrado fundamentalmente en la innovación tecnológica y organizativa y planteamos la necesidad de contar con un enfoque complementario, basado en la interacción entre la innovación social y la innovación tecnológica, para impulsar el desarrollo territorial. Es en ese enfoque complementario, en el que proponemos las ágoras para el desarrollo territorial, donde vemos un papel crítico para los investigadores sociales. En el Capítulo 2 sostenemos que las ágoras son por naturaleza espacios en conflicto y compartimos algunos conceptos y marcos que pueden ayudar a reconocer

el conflicto en dichos espacios. En el Capítulo 3 proponemos el conocimiento colectivo en la acción como la mejor vía para gestionar el conflicto y lograr consenso para la acción. A lo largo de la primera parte del libro, se presenta el caso de Ezagutza Gunea, una red de cooperación público-privada para el desarrollo comarcal, como la experiencia que ha sido la base de nuestro proceso de reflexión.

La segunda parte del libro entra en la discusión acerca de lo que vemos cuando tratamos de abrir la caja negra de las ágoras para el desarrollo territorial. En el Capítulo 4 argumentamos que las ágoras obedecen a principios que han sido descritos como «creación de conocimiento de modo 2», es decir, creación de conocimiento en el contexto de aplicación. También decimos que la investigación acción aporta marcos conceptuales que nos ayudan a entender lo que sucede en los procesos de investigación social basados en la creación de conocimiento de modo 2. En el Capítulo 5 discutimos cómo pueden desarrollarse entornos para la investigación acción que ayuden a la construcción de ágoras para el desarrollo territorial. En ambos capítulos reflexionamos sobre nuestra experiencia en la construcción de un entorno para IA en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad.

Por último, la tercera parte se centra en el diálogo, en el proceso crítico que se desarrolla en las ágoras para el desarrollo territorial. Vemos el diálogo como un proceso que puede generar cambios sociales profundos y para ello nos basamos en el trabajo de dos autores. El primero, analizado en el Capítulo 6, es Bjørn Gustavsen. Utilizamos su concepto de diálogo democrático para reflexionar sobre la relación entre investigadores y *policy makers* en el ágora y sobre cómo el estatus de los participantes influye en la investigación y la acción. El segundo es Paulo Freire, cuya aportación utilizamos en el Capítulo 7. Su enfoque pedagógico nos ayuda a reflexionar sobre cómo pueden construirse distintos espacios para el diálogo en procesos de desarrollo territorial y sobre lo importante que resulta tener conciencia de la posición ideológica de los investigadores y los profesionales del desarrollo territorial cuando aprenden juntos.

El último capítulo reflexiona sobre la validez de este libro. Para ello presentamos el reto de la conectividad, que propone ir más allá de la transferencia de los conceptos para tratar de integrarlos en nuevos procesos de desarrollo.

## Primera parte

# Innovación social, conflicto y conocimiento colectivo en la acción

En la primera parte del libro argumentamos que los investigadores sociales tienen un papel que desempeñar en el impulso de la innovación social para el desarrollo territorial (Capítulo 1). Para cumplir ese papel deben trabajar con otros actores territoriales en ágoras, espacios que por su naturaleza están en conflicto (Capítulo 2). La vía para salir del conflicto y pasar a la acción es el conocimiento colectivo en la acción (Capítulo 3).

Cuando compartimos estos argumentos con nuestros colegas, el concepto de innovación social resultó ser el más provocador. Nos pidieron la definición de «innovación social», mientras que nadie demandó nunca una definición de «innovación». Esta reacción puede deberse a diferentes motivos. Puede ser simplemente que el concepto de innovación social es relativamente nuevo y por lo tanto necesita algo de tiempo antes de ser aceptado, en tanto que la innovación goza de una definición «oficial» y ampliamente aceptada. Aceptar nuevos conceptos es un proceso social, toma tiempo. Puede deberse también a que toca un supuesto más profundo y que se da por hecho sobre la innovación: que la innovación social no es uno de los aspectos más importantes de los sistemas regionales de innovación. No es nuestra intención continuar explorando esta reacción, sino señalar que somos conscientes de que dentro de la literatura de sistemas regionales de innovación no existe un uso muy extendido de los conceptos que estamos utilizando en esta parte del libro. Al emplearlos no pretendemos provocar, sino ampliar el marco conceptual de manera que mejore su alcance en los procesos de desarrollo territorial.

¿Por qué recurrimos a estos tres conceptos (innovación social, conflicto y conocimiento colectivo en la acción)? No los usamos únicamente porque mejoren la comprensión de los procesos de desarrollo territorial desde un punto de vista teórico. Más bien los usamos porque han sido importantes y útiles en nuestra experiencia como investigadores en procesos de desarrollo territorial compartidos con profesionales de este ámbito. Estos conceptos tienen en común que reconocen e integran la dimensión social. La innovación es sobre todo un proceso social, como lo son el conflicto y el conocimiento colectivo en la acción. El conflicto es tan natural como el consenso, pero eso rara vez se refleja en la literatura sobre desarrollo territorial. El conocimiento colectivo en la acción es el proceso social de crear una plataforma común para la acción y para que actuemos alineados con otros. Este concepto es probablemente el menos conocido de los tres, pero cuando se lleva a la acción es el que tiene un mayor potencial para generar cambios estructurales.

En esta sección todavía no utilizamos el concepto de investigación acción, que introduciremos en la segunda parte. Utilizamos el término de investigador social, sabiendo que existen

diferentes marcos conceptuales que definen ese papel y que la investigación acción es solo uno de ellos. El trabajo de investigación que hemos desarrollado a lo largo de los años en Ezagutza Gunea (EG), que es el estudio de caso que hila los tres capítulos, combina, desde el inicio del proyecto en 2002, procesos participativos, investigación y acción, pero no adopta explícitamente la investigación acción como marco conceptual hasta después del año 2007.

Esta primera parte se centra sobre todo en los procesos de cambio que se generan en los actores territoriales cuando interactúan con investigadores sociales. La segunda parte abordará los procesos de cambio que se generan en los investigadores cuando interactúan con los demás actores del desarrollo territorial.

# 1. Sistemas regionales de innovación de dentro hacia fuera

Para un seminario en Noruega, se invitó a un investigador a presentar su análisis sobre una de las regiones de ese país. Durante su presentación mostró una diapositiva ilustrada por muchos puntos. En la siguiente diapositiva había colocado flechas entre los puntos. Para pasar de «nodos a clúster —dijo— lo importante es crear interacciones... Todo se reduce a estar conectados». Concluyó su presentación ofreciendo algunas recomendaciones de política sobre qué habría que hacer para generar interacción entre universidades e industria. Nosotros estábamos trabajando en la región en ese momento y sentimos que su presentación dejaba algunas preguntas sin responder en lo que respecta a *cómo* generar conectividad. En papel era fácil decir qué hacer, pero sabíamos que hacerlo no lo era.

Este breve relato ejemplifica cómo una misma situación (en ese caso la inexistencia de interacción entre actores) puede percibirse de manera distinta según la perspectiva de cada uno. La perspectiva de aquel investigador que miraba de «fuera hacia dentro» se centraba en buscar *qué* había que hacer, mientras que nosotros, como participantes con la responsabilidad de generar interacción, veíamos el problema de «dentro hacia fuera» y estábamos preocupados por *cómo* hacerlo.

Como investigadores, hemos desarrollado análisis de fuera hacia dentro. Sin embargo, sostenemos que ese tipo de análisis no logra capturar muchos de los procesos que se desarrollan en los sistemas regionales de innovación (RIS por sus siglas en inglés), es decir, deja fuera una parte importante de lo que realmente está sucediendo. Como señalamos en el capítulo introductorio, gran parte de la formación y de los conceptos relacionados con los RIS se orientan hacia el desarrollo de análisis de fuera hacia dentro, y no a reflexionar sobre procesos en los que el investigador participa. El investigador no se ve a sí mismo necesariamente como un participante en el sistema. Este es el tema en el que profundizamos en este capítulo. Planteamos que nuestras propias interacciones (las del investigador social) con otros investigadores y actores del desarrollo territorial (empresas y entidades que participan en la formulación o en la implementación de políticas) son parte de las interacciones que es necesario construir en un proceso de desarrollo territorial. Si bien esto no es un enfoque nuevo, para nosotros es una nueva perspectiva para analizar y entender los procesos en los que hemos estado participando. Mirar a los RIS de dentro hacia fuera significa que asumimos que somos un actor más en el sistema. Sostendremos que los enfoques tradicionales de los modelos de innovación territorial generan, sin embargo, una perspectiva que lleva al investigador social a desempeñar el papel de observador y analista externo.

Empezamos este capítulo con un debate sobre los marcos conceptuales que han influido nuestra manera de entender un RIS. Utilizaremos el concepto de «ágora» presentado en el capítulo introductorio y plantearemos que un ágora no es únicamente un espacio para facilitar la innovación tecnológica, sino esencialmente un espacio para la innovación social. Sostenemos que hay un papel para el investigador social en un RIS, que es el de crear la innovación social que a su vez facilite la innovación tecnológica y organizativa. Este papel del investigador social en los microprocesos de un RIS es el centro de nuestro enfoque de dentro hacia fuera.

El capítulo se estructura de manera tal que los conceptos que van a emplearse en la discusión se presentan primero. Escribimos brevemente sobre los RIS y sobre nuestra aproximación a la innovación social. Este concepto ha sido usado de forma muy flexible y proponemos un enfoque que ayude a explicar el papel del investigador social en el ágora sin entrar en un debate amplio sobre el concepto. A continuación, argumentamos que el investigador social y sus interacciones con otros actores deberían tener un lugar más explícito en los marcos conceptuales de los RIS. Con el fin de realizar esta aportación no solo desde una perspectiva conceptual sino también desde la experiencia, usamos el caso de Ezagutza Gunea (EG). EG es una red comarcal para la cooperación público-privada que ha servido como contexto para la conceptualización de microprocesos en los RIS. Al discutir este caso, exponemos nuestros principales argumentos sobre el papel de la innovación social en el ágora y sobre los vínculos entre la innovación social y tecnológica.

## **Sistemas regionales de innovación**

RIS es un concepto teórico propuesto por Cooke (1992; 1998), que ha ganado mucha popularidad en décadas recientes entre investigadores y actores del desarrollo territorial que abordan el diseño de políticas en diferentes niveles geográficos (Asheim *et al.*, 2011b). Según Asheim *et al.*, es un marco conceptual general que combina los diferentes factores que promueven y difunden la innovación en una región. No pretendemos revisar lo que se ha dicho en la literatura sobre el concepto. Nos centraremos en analizar cómo la interpretación por parte de muchos investigadores (incluidos nosotros) de algunos marcos conceptuales que han sido muy influyentes puede haber inhibido un papel activo de nuestra parte en el desarrollo territorial.

Un RIS es una «infraestructura institucional y organizativa que interactúa con y a la vez apoya la innovación dentro del sistema productivo de una región» (Asheim, 2011, p. 111). El enfoque RIS se centra sobre todo en entender y explicar a la región como un sistema económico para la creación de conocimiento y para el desarrollo regional, así como ofrecer recomendaciones para las políticas. Normalmente, un sistema de innovación se interpreta como la interacción entre «empresas privadas y públicas (ya sea grandes o pequeñas), universidades y agencias gubernamentales que buscan producir ciencia y tecnología» (Niosi *et al.*, 1993, p. 212).

Un RIS se describe normalmente como compuesto por dos subsistemas: el subsistema de aplicación y explotación de conocimiento (subsistema de producción) y el subsistema de exploración y difusión (subsistema de conocimiento) (véase la Figura 1.1 más adelante en este capítulo).

El subsistema de producción, aunque no siempre, puede estar formado por uno o varios clústeres. Un clúster regional es una aglomeración de empresas relacionadas entre sí, por ser proveedores o clientes o por ser competidores. La ventaja competitiva de un clúster está determinada por la competencia y la colaboración entre empresas y otros actores del clúster (Porter, 1998).

El subsistema de conocimiento puede definirse con un alcance limitado o amplio. Cuando es limitado incluye básicamente actividades de I+D desarrolladas por universidades, centros de investigación y por los departamentos de I+D de las empresas. La definición más amplia incluye además a todos los actores y actividades relacionados con el aprendizaje y la educación de las personas que se incorporan a la actividad productiva. La definición más amplia también reconoce que la universidad puede desempeñar un papel importante en la formación de trabajadores bien cualificados para el mercado laboral y que los centros de formación son importantes para la educación y la actualización de los trabajadores cualificados (Lundvall, 2007, p. 97).

Además, el concepto de RIS incluye no solo los subsistemas sino también el elemento crítico de las interacciones entre ellos. Según Trippl y Tödtling (2007), la existencia de interacciones intensivas y de flujos de conocimiento entre los subsistemas del RIS, que conducen al aprendizaje colectivo regional y a la innovación sistémica, es una característica de las regiones altamente innovadoras. Para entender estas interacciones es necesario tener en cuenta factores socioinstitucionales. Los hábitos compartidos, prácticas y normas que prevalecen en un área —es decir, el marco socioinstitucional y cultural específico de una región— influyen de manera importante en su capacidad de innovación, ya que regulan las interacciones entre los actores de la innovación (Johnson, 1992; Gertler, 2004; Edquist, 2005). En consecuencia, factores institucionales como los patrones de conducta dominantes, la cultura de cooperación e incluso las actitudes hacia la innovación y el progreso tecnológico son elementos importantes de un RIS.

El enfoque RIS subraya la importancia de la interacción y el aprendizaje entre empresas y entre empresas y organizaciones del conocimiento en una región para crear innovaciones (Asheim y Gertler, 2005). Estos son los microfundamentos de un sistema de innovación, que deben conectarse a una perspectiva estructural. Un proceso de innovación es una compleja interacción entre lo micro y lo estructural, en donde la estructura crea condiciones para los microprocesos, y estos influyen en la estructura (Lundvall, 2007). Como señalamos antes, la primera parte del libro se centra en las microperspectivas, en tanto que su conexión con el cambio macro se aborda en la tercera parte.

Los últimos avances en el campo de los RIS tienden a adoptar una perspectiva dinámica en la creación de interacciones. Uno de los conceptos relacionados con los RIS que recogen dicha perspectiva es el de «construcción de ventajas regionales» y en particular su manera de enfocar las alianzas público-privadas (Asheim *et al.*, 2007; Asheim *et al.*, 2011a; Karlsen *et al.*, 2011). Según este concepto, las políticas pueden desempeñar un papel en la construcción de ventajas regionales desde una perspectiva dinámica. Este enfoque se centra en el papel y el impacto del sector público en la economía y subraya el papel de las políticas, particularmente en las alianzas público-privadas. Otra perspectiva relacionada es la literatura sobre especialización inteligente, conocida como SMART<sup>4</sup>, que desarrolla una perspectiva de proceso en el que las interacciones son críticas (Foray, 2009; Foray *et al.*, 2009; Foray *et al.*, 2011; European Commission, 2012; Navarro y Magro, 2013). A pesar de la solidez de los argumentos a favor de las interacciones y del desarrollo de políticas para generarlas, en muchos territorios conseguir interacciones en el sistema regional de innovación sigue siendo un reto.

---

<sup>4</sup> Acrónimo inglés de «específico, medible, alcanzable, realista y oportuno» (*Specific, Measurable, Attainable, Realistic and Timely*). (N. de la T.)

## ¿Qué nos falta en el enfoque RIS?

La literatura sobre los RIS subraya que la innovación es un proceso social (Cooke *et al.*, 2000; Lundvall y Johnson, 1994). Nuestro argumento es que, al momento de desarrollar políticas, este aspecto se ha subestimado y que es necesario entender mejor cómo intervenir en la dimensión social de los procesos de innovación.

Nuestro principal argumento es que hay un lugar para el investigador social en el enfoque RIS que no ha sido desarrollado por quienes proponen el concepto. Creemos que el investigador social tiene un papel natural en los RIS mediante su participación en ágoras. Sin embargo, el enfoque dominante de RIS ha dado un lugar central al investigador en el campo científico-tecnológico, como impulsor de la innovación tecnológica, y no ha hecho el mismo énfasis en el papel del investigador social como impulsor de la innovación social. Existen muchas razones detrás de ello. Creemos que una de las razones es que los RIS han sido conceptualizados de un modo que otorga un papel central a la innovación tecnológica y, en consecuencia, al investigador del campo científico-tecnológico. Como resultado de ello, el papel del investigador social en los RIS ha tenido una definición muy limitada, sin tener en cuenta todos los papeles que podía desempeñar.

La innovación social apenas se ha considerado como parte de los RIS. Para superar esto proponemos que se considere al investigador social como un agente de cambio activo en los RIS que contribuye a la innovación social en los microprocesos entre los actores del sistema. Este es el argumento que desarrollaremos con mayor profundidad en las siguientes secciones.

### *Nos falta un enfoque explícito hacia la innovación social*

Somos conscientes de que los múltiples enfoques y definiciones de innovación social han hecho que muchos de los investigadores en el campo de los RIS sean reticentes a utilizar el concepto. Por ello, usaremos esta sección para clarificar el sentido que nosotros le damos al término.

Moulaert y Nussbaumer (2005) abren un debate sobre el significado del término «innovación» y su importancia para el desarrollo local y regional. Para ellos, la innovación social es un concepto clave y lo consideran el término gemelo de la innovación tecnológica. Dicen que el concepto es doble: primero se refiere a la satisfacción de las necesidades humanas básicas; este es el significado adoptado en la economía social y en la literatura alternativa sobre desarrollo. Estos autores relacionan el concepto con el mercado al sostener provocadoramente que cuanto más igualitaria sea la economía de mercado, mejor funcionarán los mecanismos de mercado como un mecanismo de asignación para satisfacer necesidades básicas. Pero reconocen que esto no ocurre y su enfoque se centra sobre todo en necesidades a las que los mercados no responden. Segundo, en relación con su doble carácter, la innovación social también se refiere a la innovación en las relaciones sociales entre individuos y entre grupos de seres humanos en comunidades. Entre estas relaciones, incluyen las que existen en y entre grupos étnicos, así como relaciones profesionales, laborales, de mercado y de gobernanza.

Cuando en este libro hablamos de innovación social en los RIS, la definimos como innovación en el modo en que los actores del RIS se relacionan entre sí. Es decir, desarrollar nuevos patrones para la interacción entre actores que generen valor es innovación social. Esta perspectiva se vincula a la segunda definición de Moulaert y Nussbaumer (2005). Entonces ¿por qué usar el término «innovación social» en lugar de hablar sencillamente de innovación en las relaciones sociales en el RIS?



Las experiencias que discutimos a lo largo de este libro nos llevan a proponer el uso del término «innovación social» en los RIS porque, aunque nos centramos en la segunda definición de Moulaert y Nussbaumer, creemos que ambas definiciones están relacionadas. Es difícil abogar por un cambio en el modo en el que los actores se relacionan entre sí en los RIS y creer que ello es independiente de otros cambios que se dan en la sociedad. Creemos que esta conexión está en el núcleo de los cambios que las ágoras pueden generar en el desarrollo territorial. Los nuevos modos de interacción para la innovación orientada al mercado en los RIS provocan nuevos modos de gobernanza que están vinculados a cambios sociales más profundos. Nuestra aproximación a esta perspectiva más amplia se analiza en la tercera parte del libro, pero al presentar aquí la conexión queremos poner de manifiesto que hasta los enfoques más restrictivos a la innovación social están relacionados con complejos cambios sociales. Así, aunque desde un punto de vista práctico solo nos referimos a la segunda definición cuando usamos el concepto «innovación social» en el libro, consideramos que se trata de cambios que, analizados en su complejidad, inciden más allá del comportamiento de los actores en el mercado.

En nuestra manera de entender la innovación social en los RIS, innovación social y tecnológica son complementarias. Moulaert y Nussbaumer (2005) critican que, aunque la literatura sobre modelos de innovación territorial ha analizado tanto la innovación tecnológica como la social, se asume que esta última es un instrumento para la innovación tecnológica y la competitividad. Aunque no lo manifiestan de forma explícita, creemos que esto puede aplicarse a sus dos definiciones de innovación social. En este libro no queremos entrar en una discusión sobre la preponderancia de un tipo u otro de innovación, sino que analizaremos con más detalle su carácter complementario.

Por último, desde la perspectiva del ágora, el marco conceptual de la innovación social nos ayuda a argumentar que, así como el investigador del ámbito tecnológico interactúa con actores de diferentes subsistemas para estimular la innovación en nuevos productos, procesos y materiales, entre otros, el investigador social también puede interactuar para innovar en nuevos modos de relación dentro del sistema. Puede hacerlo no solo al analizar el sistema desde fuera, sino participando en la construcción de dichos modos. Los procesos de innovación social empiezan cuando los individuos generan un cambio en su conciencia y lo aplican a su comunidad o a un grupo en particular con el fin de transformar el territorio o la sociedad (Chombart de Lauwe, 1976). El investigador social puede apoyar dichos procesos de cambio de conciencia y, posteriormente su aplicación en procesos territoriales.

El supuesto de que, de la mano de la innovación tecnológica, la innovación social es un concepto relevante exige un papel más explícito para el investigador social en el subsistema de creación y difusión de conocimiento, donde se incluyen las universidades y otros centros de investigación como parte del RIS. Ninguna definición en esta literatura deja fuera a los investigadores sociales de forma explícita y muchos han desempeñado un papel en el análisis de la innovación social. Aun así, muy pocos trabajos hacen explícito el papel del investigador social en la «construcción» de innovación social.

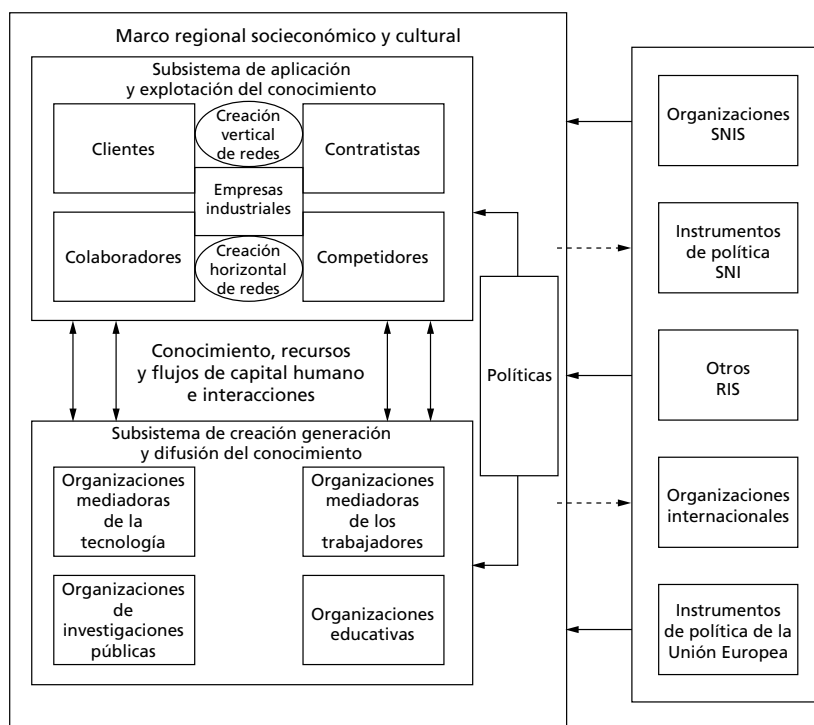
### ***Nos falta un papel activo para el investigador social dentro del sistema***

Tödting y Trippel (2005) son autores de una de las ilustraciones más utilizadas de un RIS. Estos mismos autores ofrecen, en una publicación posterior, otra ilustración de un RIS (Trippel y Tödting, 2007). Creemos que ambas muestran que «parece haber tantos “modelos ideales” de RIS como aplicaciones en la práctica». (De Bruijn y Lagendijk, 2005, p. 1155). Nosotros vemos esto como una consecuencia del creciente interés que suscita el enfoque RIS, el cual se utiliza cada vez más, pero todavía presenta margen para nuevas teorizaciones (Asheim *et al.*, 2011b). También muestra que cuanto más se utilice un concepto, mayor es la probabilidad de

que surjan diferentes interpretaciones del mismo<sup>5</sup>. La nuestra es una de esas interpretaciones. Usaremos las dos ilustraciones para argumentar qué es lo que echamos en falta en el enfoque RIS y cómo contribuye este libro a subsanar dicha carencia. Nuestros argumentos pretenden ser una crítica constructiva a los RIS, con el objetivo de desarrollar más el concepto.

La primera parte de nuestro argumento es que el influyente artículo y la Figura 1.1 que ilustra un RIS según Tödtling y Tripll (2005) tuvo una gran influencia en la manera en la que entendemos el papel del investigador social<sup>6</sup>. Estos autores sostienen que las políticas son importantes para estimular los procesos de innovación y las interacciones entre subsistemas. Su argumento es que los *policy makers* pueden cumplir un papel muy poderoso en la configuración de procesos de innovación regional, siempre y cuando haya suficiente autonomía regional (competencias legales y recursos financieros) para formular e implementar políticas de innovación (Tödtling y Tripll, 2005, p. 1206). Estamos de acuerdo con esto, pero queremos aportar un enfoque diferente.

**Figura 1.1. Estructura básica de los sistemas regionales de innovación**



Nota: SIN = sistema nacional de innovación.

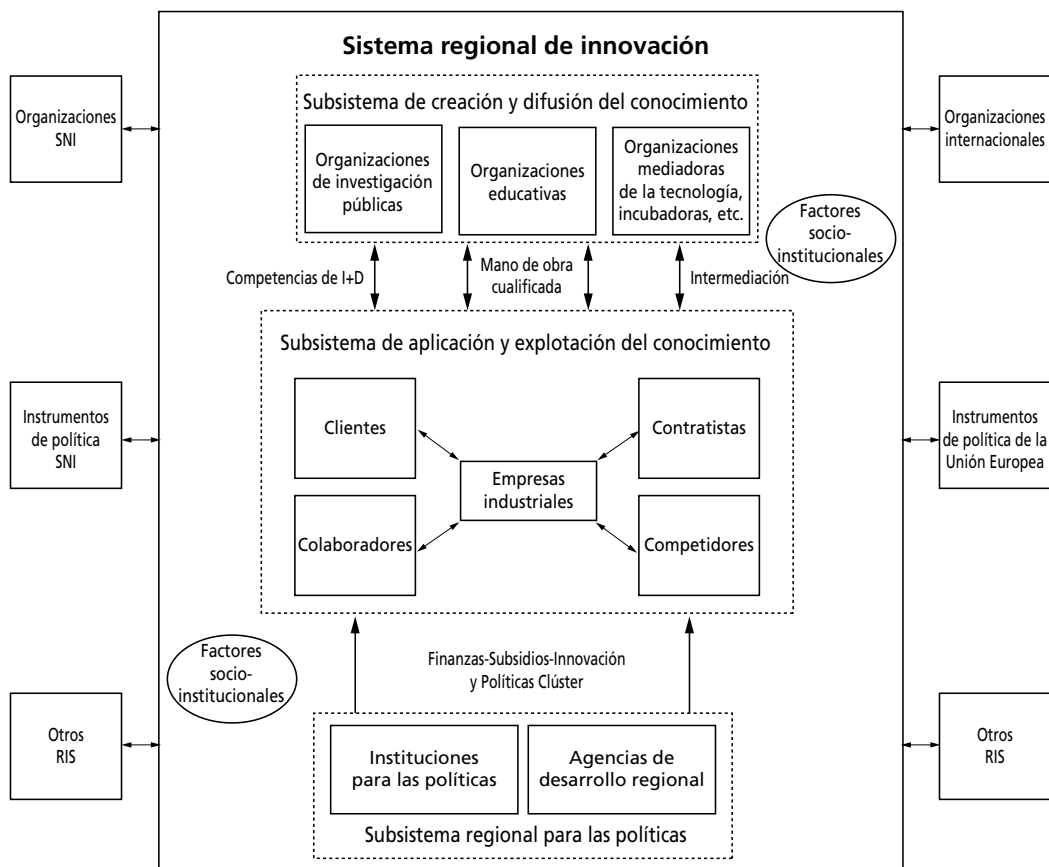
Fuente: adaptado de Tödtling, F. y Tripll, M. (2005). One Size Fits All? Towards a Differentiated Regional Innovation Policy Approach. *Research Policy* 34: 1, 203-19. Reproducida con el permiso de Elsevier.

<sup>5</sup> Esto no es exclusivo de los RIS, también ha pasado con el concepto de clúster desarrollado por Porter (1998); véase, por ejemplo, Martin y Sunley (2003) para una discusión sobre este concepto.

<sup>6</sup> Otro marco conceptual influyente es el de la triple hélice (Etzkowitz y Leydesdorff, 2001). Creemos que aunque es más explícito y directo sobre el papel del gobierno y el sector público (Asheim, 2011), carece de un enfoque explícito sobre la investigación social. Hemos adoptado el marco conceptual del RIS para desarrollar nuestro argumento porque ha influido con mayor claridad la experiencia desde la que escribimos.

La Figura 1.1 indica que el papel de los *policy makers* es encontrar las herramientas adecuadas y aplicarlas al sistema. Las flechas unidireccionales que van de los *policy makers* a los otros subsistemas podrían interpretarse de esta manera, y frecuentemente hemos encontrado esta interpretación entre investigadores y *policy makers*. En este sentido, el enfoque RIS ya ha sido criticado por interpretar el diseño de políticas como un modelo mecánico de estímulo-respuesta o caja negra (Uyarra, 2010). Las flechas unidireccionales en la Figura 1.1 sugieren que la política es un elemento que puede estimular procesos de cambio, pero que no puede ser influida por ellos. Por lo tanto, el investigador social que se considera a sí mismo como parte del subsistema de producción de conocimiento y que estudia las políticas, estaría ubicado *fuera* del proceso de desarrollo de las políticas al estar potencialmente influido por ellas pero sin interactuar con los *policy makers* en su desarrollo. Somos conscientes de que ha habido interacción entre investigadores y *policy makers* en la definición de políticas. Nuestro argumento es que el investigador social se ha vinculado en esa interacción sobre todo como agente externo, como analista que ofrece recomendaciones a los *policy makers* y no como un actor más en la construcción de estos procesos.

**Figura 1.2. Otra versión de la estructura básica de los sistemas regionales de innovación**



Fuente: adaptado de Tötting, F. y Tripl, M. (2007). Developing Biotechnology Clusters in Non-high Technology Regions: The Case of Austria. *Industry and Innovation* 14, p. 49. Reproducida con permiso de editor, Taylor & Francis Ltd, <http://www.tandf.co.uk/journals>

Para que el papel del investigador social sea más visible en los RIS, proponemos trabajar con una ilustración menos influyente producida por los propios Trippel y Tödtling (2007). En este artículo los autores argumentan que las organizaciones gubernamentales y las agencias de desarrollo regional constituyen un tercer subsistema RIS que merece una mayor atención cuando se trata de políticas de innovación. El papel que desempeña el nivel político subnacional en el impulso del desarrollo de una región también lo han señalado otros autores (Cooke *et al.*, 2000; Asheim *et al.*, 2003; Tödtling y Trippel, 2005) (véase la Figura 1.2).

Creemos que este argumento de Trippel y Tödtling (2007) es un paso adelante hacia una mayor comprensión de los múltiples papeles del investigador social en los RIS y otorga a la política el estatus de subsistema, lo cual da mayor visibilidad a los gobiernos y agencias como actores relevantes. Aun así, las relaciones que surgen de dichos gobiernos y agencias únicamente están conectadas al subsistema de producción y no al subsistema de conocimiento, y siguen siendo unidireccionales. Esto significa que la relación bidireccional entre el subsistema de creación y difusión de conocimiento y el subsistema de política regional, que podría facilitar un proceso de aprendizaje mutuo entre *policy makers* e investigadores sociales, todavía no se ha integrado en el marco.

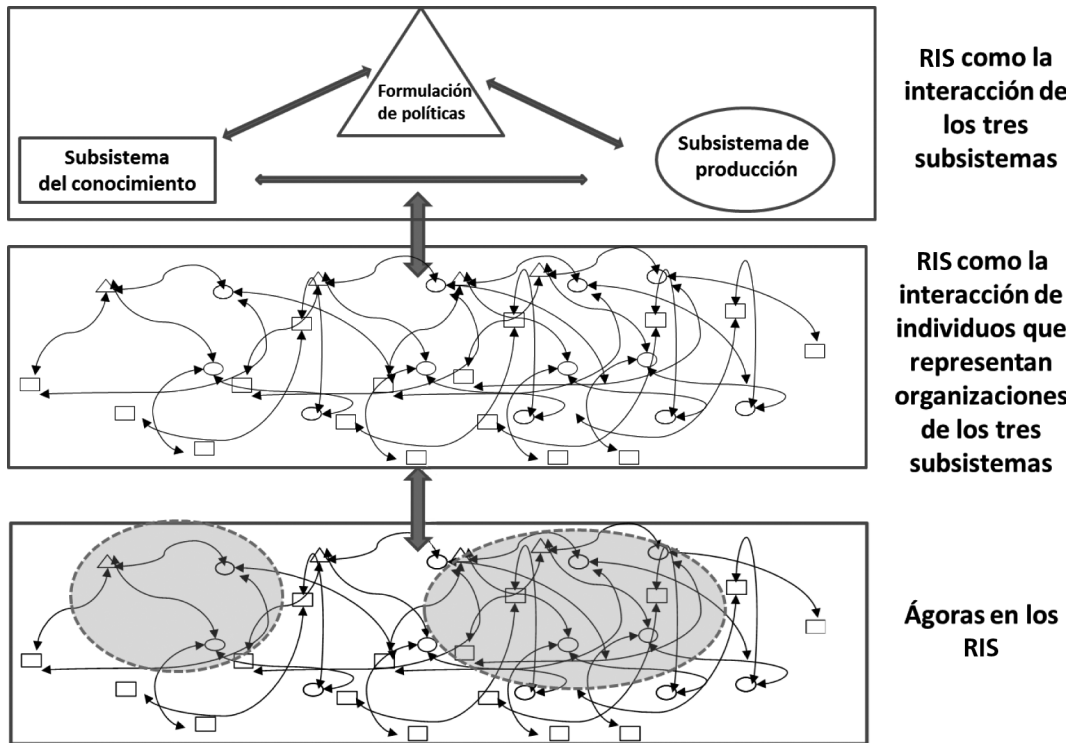
Nosotros proponemos complementar estas dos figuras, que han influido en el modo en el que entendemos nuestro propio papel en un RIS, con un papel explícito para el investigador social que, como parte del subsistema de conocimiento, interactúa con *policy makers* del subsistema político en una relación bidireccional. Es decir, proponemos ser más explícitos cuando se trata del aprendizaje en las políticas, entendiendo que la participación del investigador social como agente interno de cambio es un proceso natural en los RIS.

## La perspectiva micro

Para integrar el ágora y al investigador social en los RIS, volvemos al argumento de Lundvall (2007) sobre los microprocesos y los procesos estructurales. Creemos que las ilustraciones tradicionales de los RIS que representan los subsistemas nos ayudan a pensar en los RIS desde la perspectiva estructural. Las Figuras 1.1 y 1.2 explican los RIS en términos de interacciones entre subsistemas, pero este tipo de interacción es una abstracción. Para entender las interacciones en lo concreto partimos de entender que son las personas, que normalmente representan a las organizaciones, las que interactúan en los RIS. Sabemos que esto está implícito en el marco conceptual, pero debe hacerse explícito para integrar el ágora en los RIS y explorar el lugar del investigador social en ella. De otra forma existiría el riesgo de enfocar a los RIS desde una perspectiva sectorial, describiendo qué elementos caracterizan cada uno de los subsistemas, pero sin entender cómo se desarrollan las interacciones. Otra razón por la que nos centramos en la microperspectiva tiene que ver con nuestra decisión de escribir este libro de dentro hacia fuera, partiendo de experiencias concretas. Esta perspectiva no es suficiente en sí misma y es complementaria a la perspectiva estructural de los RIS, que a su vez tiene una influencia importante en los microprocesos.

Los RIS ya han sido conceptualizados como redes. Por ejemplo, Asheim y Coenen (2006) aducen que las innovaciones se llevan a cabo a través de redes de varios actores sostenidas por un marco institucional. Los sistemas de innovación se ven, por lo tanto, como redes de interacción (Edquist, 1997; Kaufmann y Tödtling, 2000). También Lorentzen (2008) argumenta que los espacios de innovación se construyen socialmente mediante la creación de redes de conocimiento en una variedad de escalas. Esto significa que los RIS podrían representarse como actores en una estructura de interrelaciones en red, como se muestra en la Figura 1.3. Algunos de los círculos pequeños de los dos recuadros inferiores de la Figura representan a los investigadores sociales.

**Figura 1.3. Una aproximación al ágora en los RIS**



Fuente: Adaptado de Karlsen y Larrea (2012a), p. 215.

Desde nuestra perspectiva, esta estructura en red sería un modo alternativo de representar un RIS. Sin embargo, representar un RIS como una red homogénea también puede crear una interpretación equivocada. Los ciclos de reflexión y acción en el territorio se producen en espacios concretos de estas redes. Estos espacios de reflexión y acción serán ágoras cuando los investigadores participen en los procesos. De ahora en adelante, nos centraremos en un tipo específico de ágora —aquella en la que los actores territoriales y los investigadores sociales interactúan en el contexto de procesos de desarrollo de políticas—.

En el momento en que nosotros, investigadores sociales, nos vemos como un actor más de la red y no como alguien que observa desde fuera, nos hacemos conscientes de quiénes son los otros actores con los que interactuamos. Las conexiones que tenemos con los actores de otros subsistemas pueden influir en el proceso de desarrollo territorial. Las flechas son, desde luego, bidireccionales. Los investigadores que entablan interacciones con otros actores del RIS pueden verse influidos por el modo en el que los otros actores perciben y actúan en el sistema.

Una vez centrados en nuestra red específica de interacciones, los investigadores somos conscientes de que las interacciones están lejos de ser relaciones racionales y maximizadoras. Están guiadas por personas concretas con diferentes motivaciones que se involucran en juegos de poder y tienen distintos esquemas mentales. Entender qué provoca el cambio no es cuestión de alcanzar la respuesta perfecta desde el punto de vista teórico. Lo necesario es entender la esencia del juego de poder, de la confianza, del liderazgo, de las emociones, etc. No se trata de contar exclusivamente con los esquemas de economía, geografía económica o economía industrial correctos. La participación de investigadores en un RIS no tiene que ver solo con esque-

mas y conceptos racionales, sino también con procesos emocionales influidos por relaciones de poder. Una aportación puramente cognitiva, aunque relevante, resulta parcial.

En este contexto, el reto para los investigadores sociales que queremos desempeñar un papel relevante como agentes de cambio en el ágora no tiene que ver únicamente con que dicho papel sea reconocido por otros. El verdadero reto es aceptar este papel para nosotros mismos.

### **Caso: Ezagutza Gunea, primera parte<sup>7</sup>**

Ezagutza Gunea (EG) es un ejemplo de ágora en la que el investigador social encontró la forma de ser parte del proceso de desarrollo territorial no como observador externo, sino siendo parte y ayudando a desarrollarlo.

En 2002 Iraurgi Lantzen, la agencia de desarrollo comarcal de Urola Erdia (perteneciente a dos ayuntamientos localizados en la comarca, Azpeitia y Azkoitia), promovió a EG como una red para la cooperación público-privada. El objetivo de la red era mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona mediante el fortalecimiento de la competitividad de las empresas locales. Por tanto, es un proyecto de desarrollo territorial. La innovación y la competitividad de las empresas son medios para alcanzar el objetivo más importante, que es una mejora en la calidad de vida de los habitantes.

La estrategia era centrarse en procesos de innovación y crear un entorno en el que las empresas aprendieran a desarrollarlos. A lo largo de los años se centró sobre todo en aprender de qué manera podían las empresas mejorar su organización interna (innovación organizativa) y de qué manera podían los actores territoriales —ayuntamientos, empresas, centros de formación— mejorar la forma en que colaboraban (innovación social). En el periodo analizado, la red estaba compuesta por los ayuntamientos de la comarca, la agencia de desarrollo comarcal Iraurgi Lantzen, seis centros de formación y escuelas de la zona, un promedio de 15 empresas grandes con 50-350 empleados (que representaban a casi el 90% de las empresas manufactureras de más de 50 empleados en la zona) y un promedio de 12 empresas pequeñas con 10-50 empleados (que representaban el 11% de las empresas manufactureras de ese tamaño en la zona). La población de los dos municipios citados es de cerca de veinticinco mil habitantes.

Todos los actores territoriales en EG están representados en el consejo gestor, que adopta las decisiones estratégicas que tienen que ver con la red (planes estratégicos, planes anuales y el presupuesto). Las empresas tienen cuatro representantes, los centros de formación y los ayuntamientos dos cada uno y la agencia de desarrollo local uno). Aunque el proyecto fue impulsado por los ayuntamientos y por la agencia de desarrollo, el presidente del consejo siempre es el representante de una empresa, para asegurar que las decisiones se orienten hacia las necesidades de estas. Aunque el consejo gestor cumple un papel crítico en la red, los proyectos específicos se desarrollan en grupos que se autogestionan y que se componen de personas de todas las organizaciones que participan en EG. El consejo algunas veces analiza propuestas que surgen de grupos de trabajo existentes y en otras ocasiones reconoce la necesidad de crear grupos de trabajo que respondan a nuevos retos que afronta la red.

EG es una red que incorpora organizaciones que corresponden a las diferentes categorías de actores descritas en un RIS. El subsistema de aplicación del conocimiento está representado por empresas; los gobiernos y las agencias relacionadas están representados por los ayuntamientos y la agencia de desarrollo. El subsistema de creación de conocimiento está representado, en el consejo gestor, por el centro de formación profesional. Algunas universida-

---

<sup>7</sup> Las segunda y tercera parte de este caso se presentan en los Capítulos 2 y 3.

des y centros tecnológicos de la región participan en el proceso mediante acuerdos de cooperación, pero no están representados en el consejo, ya que no se ubican en la comarca. Las empresas que participan en la red no pertenecen a las mismas cadenas de valor, sectores o clústeres, y no usan ni la misma tecnología ni las mismas materias primas. Lo que las vincula es que comparten un mismo territorio. Muchos de los gerentes y casi todos los trabajadores viven en el territorio.

Proponemos a EG como estudio de caso para la primera parte del libro porque es un buen ejemplo de un ágora en un RIS. No representa un RIS. No incluye todos los componentes de un RIS presentados como subsistemas y sus interacciones (la ilustración superior de la Figura 1.3), ni todo el conjunto de actores en un RIS (la ilustración central de la Figura 1.3); es un ágora específica del RIS del País Vasco (uno de los espacios sombreados en la ilustración inferior de la Figura 1.3). Es un espacio en el que algunos actores del RIS, incluidos los investigadores sociales, interactúan en un proceso específico de desarrollo de políticas.

## **Discusión del caso: el investigador social en el ágora**

### ***Primera fase: crear un ágora y generar innovación social***

Cuando se creó EG en 2002, no existía ningún otro proceso formal de colaboración entre *policy makers*, empresas y centros de formación en la comarca. Uno de los autores de este libro, Miren Larrea, empezó a trabajar en EG en una fase muy temprana. La creación de la red había contado con el apoyo de los ayuntamientos y de la agencia de desarrollo comarcal. Un consultor desarrolló una propuesta sobre cómo iniciar la red, y la agencia de desarrollo y siete empresas mantuvieron conversaciones sobre la participación en el proyecto. Nosotros entramos en el proceso con el papel de coordinación de la red. Los *policy makers* no estaban buscando a una investigadora de forma explícita. Sin embargo, cuando vieron la oportunidad de contratar una, sintieron que el vínculo con la universidad sería positivo. Técnicamente, el proyecto no contaba con una investigadora, ya que la categoría profesional era de personal técnico en la agencia de desarrollo comarcal<sup>8</sup>. Sin embargo, después de diez años, vemos que lo que más influyó en el proceso no fue la categoría profesional que se nos asignó, sino nuestras capacidades y las rutinas de reflexión-acción que establecimos. Dicha capacidades y rutinas estaban vinculadas a la investigación social. Por eso, ahora, en retrospectiva, le damos a EG el carácter de ágora.

La actividad principal durante la etapa inicial fue comunicar los detalles del proyecto a los actores invitados a participar (empresas y centros de formación profesional). No era fácil transmitir la metodología de trabajo de la red. Utilizar el diálogo y el aprendizaje mutuo como motor del desarrollo territorial era algo nuevo. El proyecto tenía que presentarse de forma que pudiera ser comprendido por políticos, gerentes de empresas y personal de los centros de formación. La confianza era crítica, ya que nadie contaba con ningún antecedente parecido sobre lo que se esperaba de ellos. La investigación social era importante para incorporar contenido al proceso de comunicación. Algunos elementos fueron tomados de la literatura sobre distritos industriales y desarrollo endógeno. Revisando las notas de las reuniones y el plan anual del primer año, podemos ver que el plan de acción concreto era una combinación de las demandas de formación por parte de empresas específicas con un de-

---

<sup>8</sup> El personal técnico de EG está compuesto por personas contratadas para facilitar el proceso de creación de la red y para apoyar a los actores (representantes de las diversas organizaciones en la red) en el proceso de colaboración.

bate sobre economías externas (ventajas de estar ubicados en un lugar específico) inspirado en la literatura sobre distritos industriales de acuerdo con Becattini (1979). De una forma sutil empezaba a desarrollarse en el ágora la negociación entre problemas sociales y científicos que iban a ser aceptados como una solución.

Durante sus primeros años, la red realizó principalmente actividades de formación (cursos específicos, inversión en infraestructuras para la formación y materiales formativos). Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo territorial, había un debate sobre si la formación era suficiente para alcanzar los objetivos de la red. Se concluyó que no. Surgió otro concepto, más asociado al desarrollo territorial, el de gestión del conocimiento (interpretado como procesos que garantizarían el desarrollo de conocimiento nuevo, no exclusivamente teórico, sino también obtenido de las experiencias de los propios actores). Los representantes de las empresas crearon grupos autogestionados para procesos de aprendizaje y se reunían regularmente para identificar aquello que necesitaban aprender para fomentar el cambio en sus organizaciones. Invitaron a expertos en el campo organizativo para hablar con ellos, pero combinaron el conocimiento experto con la experiencia de cada participante. Estos procesos de aprendizaje se incluyeron en los planes anuales. El primer grupo estuvo formado por gerentes de recursos humanos, el segundo por gerentes generales, el tercero por gerentes de producción, el cuarto por líderes de equipos, el quinto por gerentes de pequeñas empresas y el sexto por gerentes de I+D. Fue un proceso largo, ya que el primer grupo se creó en 2003 y el último en 2012. Al momento de escribir este libro, personas de veinticinco empresas han aprendido a trabajar juntas para apoyar la innovación organizativa en sus empresas con el objetivo compartido de impulsar el desarrollo de la comarca. La principal característica es su manera de relacionarse e interactuar para decidir su propio proceso de desarrollo. Están desarrollando un nuevo modo de interacción entre las empresas de la comarca, y esto está muy relacionado con el enfoque de desarrollo territorial que los *policy makers* tratan de construir. Sin hablar explícitamente de ello, son un núcleo de innovación social en la comarca.

Desde una fase muy temprana EG fue el foco de estudios de caso escritos por diferentes equipos de investigación (véase Capítulo 4), y el consejo gestor discutía los conceptos propuestos por los investigadores. Esto mantuvo un debate continuo y abierto sobre lo que EG era y debía ser.

### ***Segunda fase: conectar innovación social con innovación tecnológica***

Aunque el proceso obtuvo una valoración positiva por parte de los participantes, parecía que algo faltaba. Desde el principio se pensó que el proyecto debía conectar los procesos de aprendizaje con innovaciones específicas. Cuando los participantes en la red hablaban sobre innovación, tenían en mente innovación tecnológica. Esta situación salió a la luz en un proceso de reflexión estratégica que tuvo lugar en 2005, cuando se puso de manifiesto el reto de avanzar de la gestión del conocimiento a la innovación. Esto generaba sentimientos y reflexiones contradictorios. Cuando se le preguntó a una de las representantes de las empresas cómo debía EG abordar la cuestión de la innovación, su respuesta fue: «EG es la innovación». A pesar de ello parecía que los proyectos no iban a tener éxito a menos que hubiera resultados en innovación tecnológica.

En 2006, el personal técnico de la red creció y en 2007 se hizo una sustitución en el papel de coordinación. Nosotros (Miren Larrea) dejamos EG para trabajar en un instituto de investigación, Orkestra, que proporcionará el estudio de caso para la segunda parte del libro. El papel de coordinación correspondió entonces a una socióloga. Hasta ese momento todo el personal técnico de la red había tenido un perfil de ciencias sociales (economía, sociología y humanidades). Se firmó un acuerdo entre EG y Orkestra que facilitó nuestra participación en



procesos de reflexión y proyectos de la red. Esto permitió que EG siguiera siendo un ágora: un lugar en el que convergían la investigación y la práctica<sup>9</sup>.

Llegados a 2008, existía un claro sentimiento entre las organizaciones participantes de que la comarca necesitaba algo para complementar lo que se estaba haciendo en EG, en concreto para reforzar la innovación tecnológica. Hubo un intento inicial de crear un área nueva en EG que apoyara la innovación tecnológica. El proceso empezó de forma participativa, siguiendo la metodología de trabajo utilizada en EG. Sin embargo, la agenda de los políticos y la metodología de trabajo de la red no encajaron. Los políticos necesitaban tener resultados en el corto plazo, y el proceso de diálogo estaba tomando tiempo. Como consecuencia de lo anterior, los políticos pusieron en marcha la iniciativa fuera de EG. Así, en 2010 se creó la Fundación Loiola para impulsar la innovación tecnológica en la comarca. La directora era una ingeniera de telecomunicaciones. Inmediatamente después de su puesta en marcha, tanto empresas como miembros de los ayuntamientos sintieron la necesidad de coordinar actividades con EG y en 2011 ambas se fusionaron funcionalmente en una sola organización. En un año la nueva fundación fue capaz de alcanzar resultados en innovación tecnológica<sup>10</sup>.

Durante las discusiones sobre la coordinación de ambos proyectos, salieron a la luz las complementariedades. EG había tenido reconocimiento como un proyecto que había logrado definir un nuevo modo de gobernanza. Una tesis doctoral escrita para analizar redes análogas en el País Vasco identificó EG como una de las más avanzadas en el ámbito de la innovación social (Estensoro, 2012). No obstante, la innovación social en términos de un modelo innovador de gobernanza no era suficiente para afrontar los retos de la comarca. Se esperaban resultados en innovación tecnológica. Es imposible saber cuál habría sido el impacto de la Fundación Loiola en el desarrollo territorial sin el apoyo de EG. Lo único que podemos decir es que la directora de la fundación reconoció que «el trabajo preliminar desarrollado por EG allanó el camino para que la Fundación Loiola pudiera desarrollar sus actividades». Esta complementariedad se reflejó también en las presentaciones del personal técnico de ambas organizaciones (véase el Cuadro 1.1).

**Cuadro 1.1. Definición de las características de EG y de la Fundación Loiola**

	Ezagutza Gunea	Fundación Loiola
<b>Orientación</b>	De abajo hacia arriba, orientada a responder a las necesidades que han sido identificadas por la red.	De arriba hacia abajo, orientada a fomentar el conocimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico en la comarca.
<b>Objetivos</b>	Buscar la transformación para el desarrollo de la comarca.	Buscar la innovación tecnológica para el desarrollo de la comarca.
<b>Aproximación al capital social (definido como relaciones de confianza)</b>	Crear una visión compartida de la comarca entre los actores participantes: desarrollar capital social para la cooperación público-privada.	Fortalecer el capital social generado para nutrir proyectos estratégicos de la comarca.

Fuente: Adaptado de una presentación en PowerPoint empleada por EG y la Fundación Loiola para presentar su integración funcional.

<sup>9</sup> También se firmó un acuerdo con la Universidad de Mondragón. Algunos años más tarde, cuando EG se integró en la Fundación Loiola, se creó además un grupo de trabajo con estudiantes de doctorado de la comarca que trabajaban en distintas universidades y centros tecnológicos del RIS vasco.

<sup>10</sup> Este proceso se analiza en profundidad como estudio de caso en el Capítulo 2.

Mientras se diseñaba el Cuadro 1.1 para apoyar la fusión, nosotros (los investigadores sociales) dialogábamos con el personal técnico de ambas organizaciones. En ese diálogo se debatió sobre los conceptos de innovación tecnológica y social. El ágora era nuevamente un espacio en el que se enmarcaban y definían los problemas científicos y sociales y en el que se negociaba lo que iba a ser aceptado como solución. Construimos un discurso compartido en el sentido de que EG representaba la innovación social en la comarca y la Fundación Loiola representaba la innovación tecnológica. Esto facilitó una reflexión sobre las características complementarias de los dos tipos de innovación. El diálogo entre investigadores sociales y actores del desarrollo territorial en el ágora llevó a un nuevo modo de entender el desarrollo territorial por parte del personal técnico de ambas organizaciones y los investigadores. Esta nueva comprensión ayudó a la fusión y, en consecuencia, a la innovación social en la comarca. Es un ejemplo de cómo el diálogo entre investigadores sociales y actores territoriales impulsó la innovación social que facilitó la innovación tecnológica.

Tras discutir este caso y reflexionar sobre nuestra propia experiencia, una de las principales conclusiones a las que llegamos es que una de las aportaciones decisivas que el investigador social puede hacer para impulsar la innovación tecnológica es la innovación social: estimular el proceso social para encontrar nuevos patrones de interacción. Los actores del caso necesitaban capacidades (talento o habilidades con potencial de uso) para los dos tipos de innovación: tecnológica y social (véase también Estensoro, 2012). Las capacidades del personal técnico y de los investigadores en EG estaban relacionadas sobre todo con las ciencias sociales. Por eso, crearon un proceso que produjo resultados en innovación social, pero no en innovación tecnológica. Cuando se complementaron con las capacidades para la innovación tecnológica de la directora de la Fundación Loiola, se vio que había un mayor equilibrio en los resultados. Las capacidades para desarrollar cada tipo de innovación eran distintas y todas eran necesarias para el desarrollo territorial.

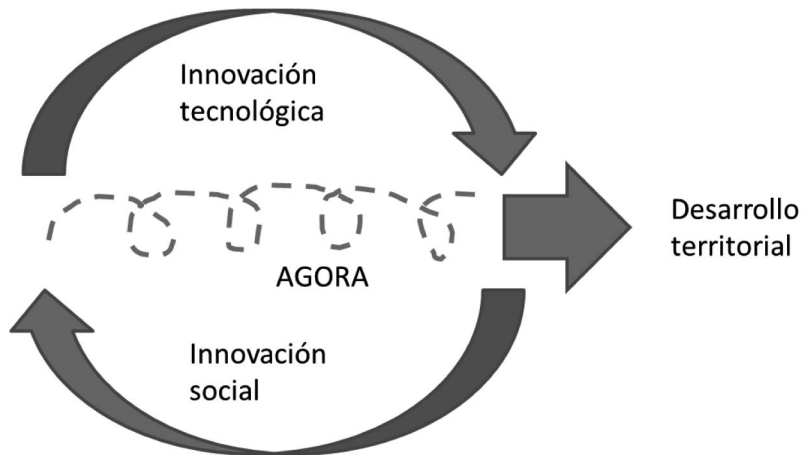
## Comentarios finales

Cuando se escribe de dentro hacia fuera, el estudio de caso no sirve para mostrar el enfoque teórico en la práctica, sino al revés. Fueron los casos y nuestra experiencia en ellos lo que nos llevó a proponer el ágora como un espacio para la innovación social. Pero ¿qué aprendimos de este caso acerca de las interacciones en el ágora que pueda ayudar a entender las interacciones en el RIS?

La primera reflexión sobre el caso es que, para impulsar el desarrollo territorial, fueron necesarios los dos tipos de innovación: tecnológica y social. La innovación social cambió continuamente la manera en la que los actores en el territorio se relacionaban entre sí, tomaban decisiones y las llevaban a la práctica. Dicha innovación se materializó entre las organizaciones del territorio como formas nuevas de aprender y cooperar. El desarrollo de EG, la creación de la Fundación Loiola y sus interacciones fueron resultado de la innovación social en la comarca. No obstante, para poder impulsar el desarrollo territorial necesitaban ser complementadas por innovación tecnológica en nuevos productos y procesos.

La Figura 1.4 ilustra esta perspectiva, en la que el desarrollo territorial depende tanto de la innovación social como de la innovación tecnológica. Sin embargo, no pueden entenderse como procesos paralelos, ya que se influyen mutuamente y es en la interacción de los dos donde tiene lugar el desarrollo territorial. El ágora es un espacio en el que los actores del territorio, entre ellos los investigadores, se encuentran para incidir en ambos tipos de innovación.

**Figura 1.4. El ágora, un espacio para la innovación social y tecnológica**



Empezamos este capítulo señalando que las interacciones son clave para la innovación y un reto para los RIS. Ahora volvemos a esta reflexión sobre las interacciones en los RIS. Argumentamos que entender la innovación social puede arrojar luz sobre la pregunta planteada anteriormente sobre *cómo* pueden construirse las interacciones. La interacción es un proceso social, y definida en los términos que utilizamos, la innovación social puede interpretarse como innovación en las interacciones.

Si observamos un RIS desde fuera, es difícil darse cuenta de que, para cada uno de los actores que son parte de un cambio, el proceso es único. El investigador que observa desde fuera y solamente toma una instantánea de un proceso no puede darse cuenta de todas las reuniones, todas las horas de debate, los conflictos y la diversión que ha habido o de las emociones vividas en las reuniones. Cuando miramos desde fuera, nos estamos abstrayendo del proceso, de su carácter único, de las personas reales, de todo el tiempo que ha sido necesario para que estas se dieran cuenta de que necesitan cambiar, y del territorio en el que las personas viven y trabajan. Al presentar el caso en este primer capítulo no hemos explicitado todo esto. Por eso, en los siguientes capítulos profundizamos en el caso y tratamos de ofrecer una perspectiva más amplia sobre las interacciones en contextos de conflicto y la construcción de confianza para superarlo.

Conforme avanzamos en los capítulos del libro, mostraremos cómo, observando de dentro hacia fuera, lo que vemos son investigadores y *policy makers* hechos de carne y hueso y sentimientos. En la reunión concreta en el ágora, la diferencia entre los investigadores y los otros actores del desarrollo territorial es una abstracción; todos necesitamos conectar, empezar a hablar e ir conociéndonos si queremos crear conocimiento e iniciar el cambio.

Al considerar todas estas cuestiones en el ágora, queremos llamar la atención sobre aspectos que no siempre están en el centro del análisis RIS, pero que son necesarios para entender la interacción en los RIS. ¿Sobre qué dialogan estos actores? ¿Cómo toman decisiones juntos? ¿Cómo aprenden juntos? ¿Cuáles son los mecanismos para trasladar dichas decisiones a la acción?

Antes de seguir buscando respuestas a estas preguntas, reivindicamos aquí el papel que el investigador social puede desempeñar en el ágora. No solamente analizando el proceso desde fuera, sino participando en el diálogo con los actores y aportando un tipo de conocimiento distinto. Los investigadores sociales pueden ayudar a acelerar los procesos de aprendizaje porque el ágora no es un espacio estático. Las reglas del juego usadas por los acto-

res para relacionarse, la manera en la que aprenden juntos y toman decisiones y el modo en el que transforman las decisiones en acción cambian constantemente. El ágora necesita ser reinventada constantemente y tanto la innovación social como el investigador social pueden contribuir de manera importante a esa reinención. La innovación social es algo más que un intento de conectar a las personas. El mero hecho de conocer a alguien no siempre resulta en algo. Esto implica que la innovación social es más que mera interacción. Por eso, en los capítulos siguientes exploraremos temas como conflicto, capital social, creación de conocimiento y diálogo. Invitamos al lector a seguir leyendo para compartir nuestro camino a través de los RIS de dentro hacia fuera.

## 2. Del conflicto al consenso en el ágora

En febrero de 2008 un alcalde, uno de sus concejales, técnicos de Ezagutza Gunea y una investigadora se reunieron para intercambiar ideas sobre cómo mejorar el papel de la política local de innovación en el apoyo a las empresas del área. Se pusieron de acuerdo sobre lo que había que hacer: se necesitaba una nueva organización para apoyar la innovación tecnológica. Los participantes desplegaron una gran energía durante la reunión y todo parecía indicar que el viento soplaba a favor de la implementación de esta idea. Más adelante, como resultado de este proceso, se celebró una reunión más amplia en la que participaron muchos actores relevantes de la comarca. La reunión celebraba la apertura de una nueva fundación para apoyar la innovación tecnológica en el área. Esto podría parecer muy fácil si no fuera por el hecho de que entre la primera reunión y la última pasaron tres años y cinco meses. El alcalde ya no estaba en el ayuntamiento y muy pocas personas de las que participaron en la segunda reunión conocían las reflexiones iniciales que pusieron en marcha el proceso. Tal proceso culminó con la creación la Fundación Loiola, presentada en el Capítulo 1 como una organización para impulsar la innovación tecnológica en la comarca del Urola Erdia.

En este capítulo abordaremos los conceptos de conflicto y consenso para entender por qué los procesos llevan tiempo en el desarrollo territorial, aun cuando parece existir una solución clara a un problema. La literatura sobre los RIS habla muy poco sobre el conflicto. Parece que se da por supuesto que el conflicto es malo y el consenso es bueno. Desde la perspectiva de la innovación, esto es paradójico. Schumpeter (1986) fue explícito en que las nuevas combinaciones (innovaciones) eran el resultado de un proceso de destrucción creativa, en el que las viejas combinaciones perdían la carrera. Creemos que el conflicto es tan natural como el consenso y que ambos elementos son necesarios para crear las condiciones que dan lugar a la innovación social. Continuaremos construyendo el concepto de ágora, describiéndola como el lugar en el que el conflicto y el consenso tienen lugar en un territorio.

Desde la perspectiva del investigador social, situaciones como la antes descrita significan que, cuando se entra en un ágora para el desarrollo territorial con el objetivo de ser parte del proceso de cambio, no se puede diseñar ni controlar el proceso de investigación. Esto rompe completamente con el concepto de proyectos de investigación con procesos planificados y fechas de cierre, en los que se diseñan diferentes etapas al principio y el objetivo es completar los entregables acordados antes de los plazos establecidos. Hacer propuestas en el papel suele ser fácil, así como ponerse de acuerdo en la misión y visión de las organizaciones. Pero es difícil lograr que las cosas sucedan. El territorio es complejo. Las organizaciones tienen intereses, prioridades y presiones. Los individuos que representan a las organizaciones tienen miedos, sueños, inseguridades, agendas personales y objetivos. Esto es difícil de ver cuando los debates son conceptuales o tienen que ver con los grandes objetivos del desarro-

llo territorial, tales como la calidad de vida de los habitantes de un territorio. Es fácil estar de acuerdo en que es necesario impulsar la innovación para fomentar la competitividad de un territorio. Hay que llegar a la acción para comprobar que las cosas no son tan sencillas. Hace falta la acción para que afloren los intereses, prioridades, presiones, miedos, inseguridades y agendas personales. Y encontrar la manera de implementar exitosamente la acción es un largo proceso.

El conflicto altera nuestra perspectiva sobre el ritmo del desarrollo territorial y su relación con la investigación. El desarrollo territorial depende de un acuerdo por parte de los actores sobre el tipo de desarrollo que quieren, pero ese acuerdo debe tratar sobre la acción en tiempo real, no sobre el papel. El investigador debe tener esto en cuenta en su agenda. Es posible que el consenso y la acción no puedan cumplir los plazos de la investigación. Así pues, es importante que el investigador que se integra en este tipo de procesos tenga la habilidad de adaptarse al ritmo del cambio. Pero también puede ocurrir que la acción no pueda esperar al consenso, o incluso que el consenso se vea ralentizado en el corto plazo por la investigación debido al tiempo que necesita el proceso de reflexión. Esto dependerá de la complejidad de la situación, del grado en el que surja el conflicto y de cómo pueda alcanzarse el consenso para la acción.

En este capítulo presentaremos primero el concepto de complejidad territorial y después explicaremos lo que entendemos por conflicto y por consenso. Posteriormente, usaremos nuevamente el caso de EG y de la Fundación Loiola, centrándonos en el proceso de evolución del conflicto al consenso para la creación de Loiola como una fundación que impulsa la innovación tecnológica en la comarca. En los comentarios finales analizaremos el papel del investigador en la gestión del conflicto en el desarrollo territorial.

## Complejidad territorial

Una situación de complejidad territorial tiene lugar cuando están presentes tres condiciones (Karlsen, 2010).

Primero, tiene que haber una interdependencia entre actores (*policy makers*, empresas, actores públicos, organismos de investigación) en un territorio. Hay interdependencia cuando un actor depende de los recursos controlados por otros actores y compartirlos reportaría beneficios (Powell, 1990).

Segundo, la situación se caracteriza por la incertidumbre. La incertidumbre no se relaciona necesariamente con el hecho de que falte información, sino con la complejidad del propio problema (Koppenjan y Klijn, 2004). Ello se manifiesta en el hecho de que los actores involucrados pueden estar en desacuerdo no solo con la solución planteada al problema, sino con la propia interpretación del problema. Los supuestos que utilicen en su análisis pueden llevarlos a alcanzar conclusiones distintas. Se reconoce que la investigación científica no aporta soluciones inequívocas y definitivas para lidiar con situaciones de incertidumbre (Gibbons *et al.*, 1994; Koppenjan y Klijn, 2004; Nowotny *et al.*, 2001). Esto implica que para la resolución de problemas ya no son suficientes los métodos tradicionales, que se basan en un diseño intelectual que utiliza el conocimiento basado en la investigación para encontrar las respuestas correctas (Koppenjan y Klijn, 2004). De hecho, no existe una solución «correcta» para afrontar el reto o solucionar el problema.

Tercero, ninguno de los actores tiene poder para dirigir las acciones de otros en una dirección específica, y nadie tiene los recursos necesarios para resolver el reto por su cuenta. Ni el mercado ni el gobierno (jerarquía), que son los dos enfoques tradicionales, ofrecen soluciones satisfactorias para estas situaciones. El enfoque de mercado se basa en la independencia entre las preferencias y elecciones de los actores; el enfoque jerárquico, por su parte,

se basa en la dependencia (Powell, 1990). No ofrecen soluciones para situaciones de interdependencia, como las que se dan en la complejidad territorial. En dichas situaciones, como ninguno de los actores tiene el poder para dirigir las acciones de los otros, ni los recursos necesarios para resolver el reto individualmente, es precisa la colaboración (Karlsen, 2010). Los actores tienen que colaborar para generar una interpretación compartida de la situación y tienen que ponerse de acuerdo en las decisiones y acciones necesarias. La colaboración es un proceso en el que los actores comparten información, recursos, responsabilidad, resultados y riesgos para poder alcanzar un objetivo común; requiere compromiso y confianza, y toma tiempo, esfuerzo y dedicación. Es un proceso colectivo. Sin embargo, no existe garantía de que la situación vaya a resolverse. Que una decisión fuera la adecuada podrá juzgarse solo en el futuro. En este tipo de situaciones la única manera de juzgar la calidad de una solución es a través de acciones finales y no a través de argumentos finales. Los resultados de las acciones son visibles y pueden juzgarse solo en el largo plazo.

De esta manera, las soluciones necesitan innovación social en los términos planteados en el Capítulo 1. Las ágoras pueden ser espacios adecuados para explorar esos nuevos modos de interacción y colaboración. Una de las situaciones en las que se construyen ágoras para el desarrollo territorial son las redes para las políticas. Este es el tipo de ágora en que nos centraremos en lo que resta de la primera parte del libro.

La literatura ofrece una gran variedad de debates y definiciones de redes y redes para las políticas<sup>11</sup>. Este concepto se utiliza en ciencias políticas para analizar las políticas como «interacciones complejas en las que participan muchos actores y en donde los procesos son ambiguos como resultado de la existencia de múltiples objetivos y estrategias de los actores y de incertidumbre sobre la información y los resultados» (Kickert *et al.*, 1997, p. 6). En las redes para las políticas hay interdependencia entre actores y son una manera de abordar las situaciones de complejidad territorial.

En este libro definimos el concepto de redes para las políticas como los patrones más o menos estables de interacciones entre actores interdependientes, que se organizan en un contexto de complejidad territorial con el objetivo de fomentar el desarrollo territorial. Dichas redes se materializan, sobre todo, en asociaciones público-privadas, en donde no solo los políticos influyen en las políticas. La colaboración necesita de algún tipo de gobernanza, interpretada como dirección o gestión. Uno de los elementos críticos para entender el desarrollo de estas redes para las políticas es el liderazgo compartido, definido no solo como autoridad formal, sino como la capacidad para influir en iguales a lo largo de un proceso colectivo en donde actores interdependientes tienen que colaborar para conseguir un objetivo (Karlsen y Larrea, 2012; Pearce y Conger, 2003). Una red para las políticas es un ágora cuando hay investigadores que *participan* en el proceso, y no solo lo observan desde fuera. Dicha participación y la influencia mutua del resto de actores en los investigadores y de los investigadores en el resto de actores implica que los investigadores participan en el liderazgo compartido del proceso.

## Conflicto y consenso

Nuestro enfoque para abordar la complejidad territorial parte de los conceptos de conflicto y consenso. El conflicto es una situación en la que diferentes actores tienen diferentes valores, experiencias, intereses, recursos y aproximaciones frente a una situación determinada. Puede variar en intensidad —de desacuerdo moderado a alto— y también en alcance —de unos pocos a muchos actores involucrados (Karlsen, 2010; Koppenjan,

---

<sup>11</sup> Véase Klijn para una extensa discusión sobre las raíces del concepto de red para la política (1997).

2007)—. El consenso es una situación en la que hay suficiente acuerdo entre los actores para que una acción sea posible. Hemos adoptado el término «consenso» como parte de la dicotomía conflicto-consenso en lugar de utilizar «acuerdo» porque puede haber diferentes niveles de acuerdo, pero la situación es cualitativamente distinta si este es o no es suficiente para que tenga lugar la acción. Esto no significa que todos están de acuerdo o que están de acuerdo en todo. Significa que existe el acuerdo suficiente para poder iniciar un proceso de cambio o para que éste pueda seguir adelante. Significa que los actores que están en desacuerdo respetan la decisión de actuar.

Cuando se aborda el conflicto en el marco de los RIS, normalmente es en términos de conflicto entre subsistemas, lo cual se presenta como argumento para que el sistema de innovación no funcione. Dicha discusión es abstracta. Al integrar el concepto de ágora en los RIS, proponemos entender el conflicto y el consenso no entre subsistemas, sino en redes concretas de actores en los RIS (Véase la Figura 1.3 del Capítulo 1). Esto ayuda al investigador a abordar el conflicto de una forma más concreta, en tanto que la posición de los actores en la red define los juegos de poder y los intereses confrontados. Además, aunque hemos dicho que cuando nos referimos a actores territoriales aludimos normalmente a organizaciones, la brecha entre las organizaciones y las personas que las representan puede ser otra fuente de conflicto. Los individuos no siempre están completamente alineados con los puntos de vista, objetivos e intereses de las organizaciones a las que representan. O, como dijimos en la introducción del libro cuando definimos a los actores, no pueden tener toda la información necesaria para representar a toda su organización.

Es muy difícil que un investigador entienda todos los intereses, juegos de poder, agendas ocultas, desconfianzas y otros aspectos que afectan el proceso. Pero conocerlos es importante para afrontar el reto más difícil, que es contribuir a resolver la situación a través de la investigación; es decir, ayudar a los actores a transitar de una situación de conflicto a una de consenso. Esto debe hacerse de manera tal que se aproveche la energía de un conflicto de modo positivo para crear una base común que permita tomar las acciones necesarias en el camino para alcanzar el consenso.

La dificultad se ve incrementada por el hecho de que el conflicto es diverso y tiene varios niveles. Se necesita un conjunto complejo de actores para resolver el conflicto y generar el consenso para actuar. Algunas veces dichos actores inciden a nivel local, como pueden ser los casos del municipio y la comarca; otras veces lo hacen a nivel regional, y a veces a nivel nacional o internacional. Es difícil resolver la complejidad territorial sin comprender el papel que cada uno de ellos desempeña y cómo cada uno afecta a los demás.

La participación del investigador social en ágoras es una manera de avanzar en la comprensión de la complejidad del conflicto y el consenso en los RIS. Conflicto y consenso forman un continuo cíclico en donde una situación puede cambiar de conflicto a consenso y de consenso a conflicto a través de diferentes acciones a lo largo del tiempo. El camino para resolver el conflicto requiere conectar con otros y compartir las diferencias mediante el diálogo. El papel del ágora es generar el tiempo y el espacio necesarios para que tengan lugar la conexión y el diálogo. El diálogo para resolver el conflicto y alcanzar el consenso para la acción es, por lo tanto, una parte importante del desarrollo territorial. El mismo diálogo es un elemento crítico para que el investigador social comprenda cómo puede gestionarse el conflicto en los RIS.

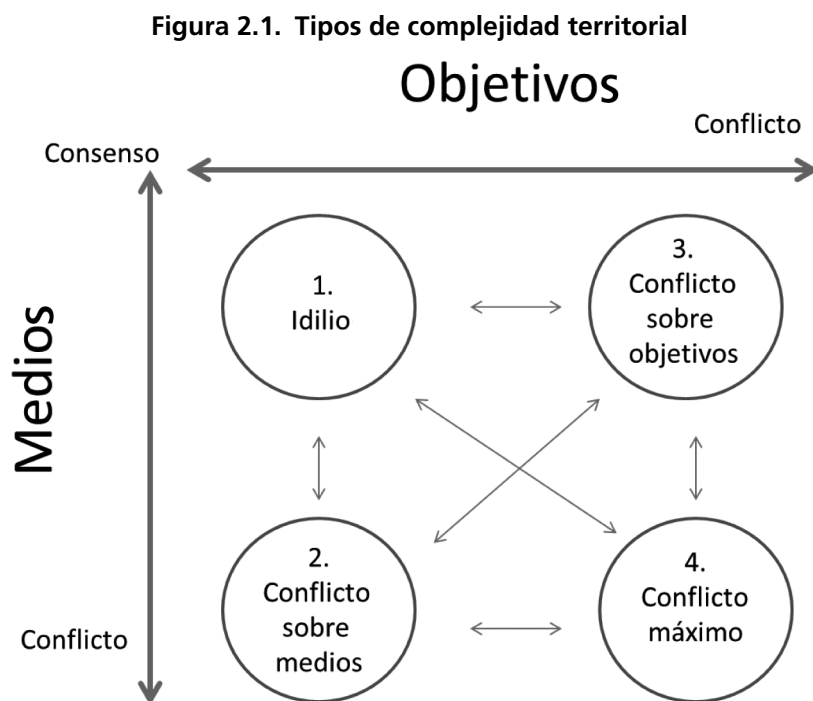
El concepto de diálogo en el ágora será desarrollado con mayor profundidad en la tercera parte del libro. Uno de los puntos críticos en el impulso del desarrollo territorial en ágoras es entender que las etapas de conflicto en la complejidad territorial son algo natural, y no deben ser evitadas, escondidas debajo de la alfombra o ignoradas. Para tratar el conflicto y el consenso, es importante evitar la visión simplista del conflicto como algo malo y del consenso como algo bueno.



El conflicto puede ser bueno siempre que en el proceso se creen nuevas perspectivas, conocimiento e innovaciones. El conflicto puede romper situaciones de bloqueo (*lock-in*) y crear nuevos senderos de desarrollo, mientras que el consenso puede generar situaciones de bloqueo. No cabe duda de que el conflicto no resuelto entre actores puede dañar el funcionamiento de los RIS. Pero en el largo plazo, el consenso puede reducir la capacidad innovadora del sistema de innovación. Las ágoras pueden cumplir un papel en el desarrollo de una aproximación constructiva al conflicto en un territorio. El investigador social puede contribuir significativamente a esta aproximación.

### Marcos analíticos sobre conflicto y consenso

No hay recetas para el investigador que quiere abordar el conflicto y alcanzar el consenso. Sin embargo, la dimensión conflicto-consenso puede emplearse como una herramienta de análisis para entender situaciones de complejidad territorial y tratar de resolverlas. A continuación compartiremos dos marcos conceptuales que nos han sido útiles en distintos procesos de desarrollo territorial cuando ha llegado el momento de abordar situaciones de conflicto. En la Figura 2.1 se presenta un marco analítico para analizar la complejidad territorial. Dicho marco presenta dos dimensiones: objetivos de los actores (desarrollo territorial, innovación, mayor competitividad y mayor calidad de vida) y medios (financiación, organización del trabajo de desarrollo territorial, y las funciones y responsabilidades de los diferentes actores). La Figura 2.1 ilustra que cualquier reto territorial puede enmarcarse en relación con el conflicto y consenso entre los actores involucrados. De manera sencilla, podemos decir que existen, por tanto, cuatro situaciones posibles para cada reto territorial.



Fuente: Karlsen (2010), p. 97.

La dicotomía entre objetivos y medios tiende a ser artificial en situaciones reales. Llegar a un consenso sobre los objetivos normalmente parece algo fácil de lograr. En muchos procesos vinculados a las políticas, redes o reflexiones estratégicas, los actores se ponen de acuerdo con facilidad sobre objetivos abstractos, tales como mejorar la innovación y la competitividad de las empresas o mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Este tipo de consenso es sencillo en el papel. No obstante, conforme se avanza hacia la definición concreta de medios y acciones, empiezan a surgir contradicciones en el modo en que los actores entienden esos grandes objetivos. Es necesario construir una visión compartida sobre el significado y las implicaciones de conceptos tales como desarrollo territorial, competitividad e innovación, en la que participen los actores interdependientes del RIS. Es precisamente en el proceso de construir significados compartidos cuando las ágoras resultan necesarias y cuando el investigador social tiene un papel que desempeñar.

El marco conceptual puede utilizarse para abordar la perspectiva cíclica de conflicto y consenso. Su uso puede ayudar a un grupo a ser consciente de que la construcción del consenso para la acción no se reduce al resultado de un acuerdo específico en un momento determinado. Es, más bien, el resultado de un diálogo que se desarrolla entre actores territoriales en el largo plazo, en el que el equilibrio entre conflicto y consenso cambia continuamente. Cuando el proceso alcanza un punto de consenso, se abre una ventana de oportunidad para actuar, lo que podría cambiar el equilibrio nuevamente. Con un nuevo equilibrio pueden surgir nuevos conflictos, lo que generará la necesidad de continuar con el diálogo y tratar de alcanzar un nuevo consenso en otro punto en el tiempo.

Para entender cómo se desarrolla la transición de conflicto a consenso hemos estado usando otro marco conceptual, presentado en el Cuadro 2.1. En este caso es esencial tener claro que tanto conflicto como consenso pueden ser implícitos o explícitos, porque ni conflicto ni consenso se expresan siempre de forma explícita (Karlsen y Larrea, 2012). Es necesario explicitar el conflicto para abordarlo y para construir el consenso. Muchas redes para el desarrollo territorial se estancan porque los participantes no sienten que la red tiene la relevancia suficiente como para afrontar el coste de explicitar el conflicto.

**Cuadro 2.1. Diferentes situaciones de consenso y conflicto**

	Consenso		Conflicto
<b>Explícito</b>	<b>1. Consenso explícito:</b> «Estamos de acuerdo y así lo hacemos saber en la red».	←	<b>3. Conflicto explícito:</b> «Hacemos a los otros saber que estamos en desacuerdo».
<b>Implícito</b>	<b>2. Consenso implícito:</b> «Estamos tácitamente de acuerdo pero no realizamos ninguna acción para compartir este acuerdo».	↑	<b>4. Conflicto implícito:</b> «Estamos tácitamente en desacuerdo pero no realizamos ninguna acción para que este desacuerdo se conozca».

Fuente: Karlsen y Larrea (2012), p. 222.

Hemos dicho que el ágora, por su naturaleza, es un espacio en conflicto. Lo que ahora añadimos es que gran parte del conflicto en el ágora es implícito. No se trata de que todo el conflicto se explicita, eso frenaría el desarrollo. El objetivo es identificar aquellos conflictos que suponen un freno para el desarrollo, porque son los que pueden hacer que el proceso se estanque. Una vez identificados, dichos conflictos deben explicitarse solo si (o al grado de

que) puedan abordarse y orientarse a algún proceso de construcción de consenso. Un conflicto que se explicita fuera del marco de un proceso constructivo puede destruir el diálogo, y un conflicto que se explicita y no se aborda puede también conducir al estancamiento del proceso.

## **Caso: Ezagutza Gunea, segunda parte**

En el Capítulo 1 presentamos EG como un ágora. También presentamos brevemente la Fundación Loiola y el proceso que condujo a su creación. Volvemos ahora al caso centrándonos en el proceso que tuvo lugar entre los siguientes tres momentos: cuando se explicita en EG la necesidad de una nueva estructura para la innovación tecnológica (febrero de 2008), cuando Loiola se pone en marcha (septiembre de 2010), y cuando EG se integra operativamente en Loiola (abril de 2011).

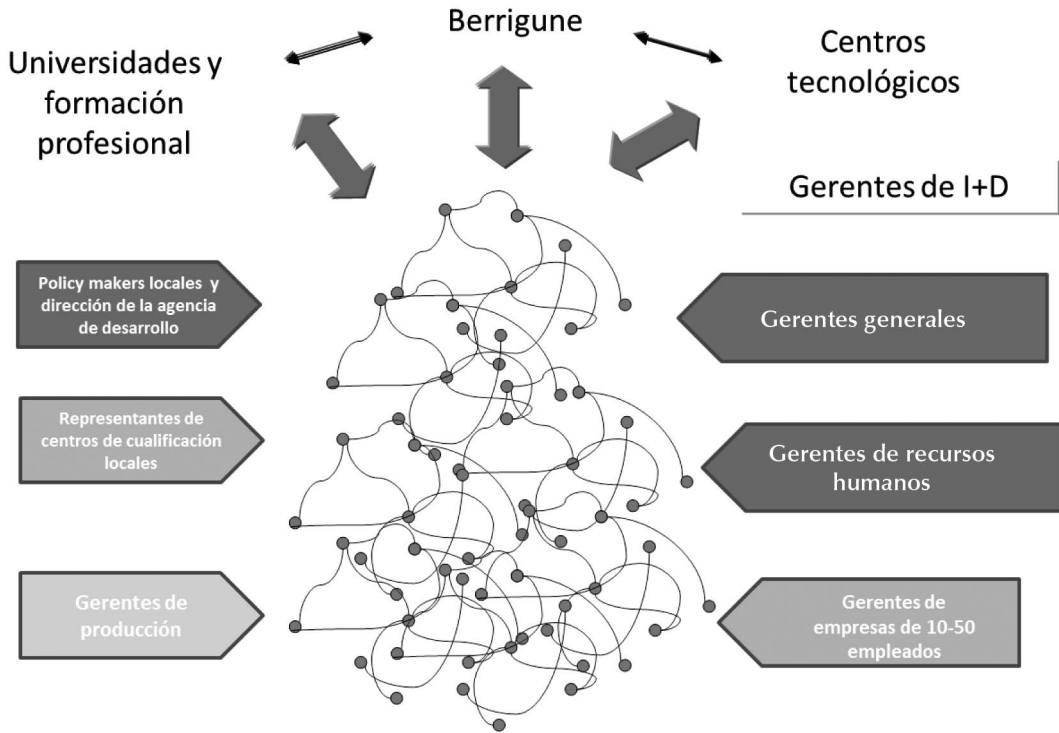
Como se dijo antes, en febrero de 2008 EG había tenido éxito en la generación de innovación social pero no en la generación de innovación tecnológica, lo que se había convertido en un factor de presión. Se estableció un comité en EG compuesto por personal técnico de EG, dos políticos y una investigadora social (autora de este libro), cuyo objetivo era explorar el uso de EG como herramienta para la política de innovación a nivel local. En ese momento no habíamos abordado el concepto de innovación social y cuando hablábamos de «innovación» nos referíamos a la tecnológica. En octubre de 2008 el comité hizo una propuesta formal al consejo gestor de EG que constaba de dos elementos. El primero era crear un grupo de trabajo dentro de EG en el que participaran responsables de I+D y de innovación de las empresas. El segundo era crear una nueva organización ligada a EG y orientada directamente al emprendimiento y la innovación tecnológica, que tendría un funcionamiento más jerárquico (no en red) que el resto de EG (no era necesario, como en el caso de EG, que todos los proyectos fueran de cooperación). La Figura 2.2 ilustra la propuesta de ambos cambios. Somos conscientes de que no es fácil para el lector entenderlo, sin embargo, decidimos incluirlo para poder reflexionar más adelante sobre lo que hace falta para que una idea como esta se traslade del papel a la acción.

El consejo gestor de EG aceptó la propuesta del comité, y comenzó el proceso de diálogo con el resto de los miembros de la red. El proceso se desarrollaba siguiendo el método de decisión participativa de EG, y el personal técnico discutía la propuesta con las empresas y los centros de formación. Sin embargo, los políticos tenían la presión de las agendas políticas y necesitaban obtener resultados tangibles en el corto plazo. Sacaron el proceso del marco participativo de EG y lo canalizaron a través de la agencia de desarrollo comarcal, que tenía una estructura más jerárquica y, por tanto, la capacidad de crear una fundación más rápido que EG.

En lo que respecta a conflicto y consenso, mantenemos que, aunque había un consenso aparente en los objetivos, surgió el conflicto en los medios. El proceso participativo y el diálogo en el ágora se detuvieron. Por lo tanto, el conflicto no se explicitó y se resolvió, sino que simplemente se evitó. En ese momento se consideró que el modelo de toma de decisiones de la red era demasiado lento para llevar el proyecto a la acción, por lo que se puso en marcha la acción fuera de la red. Como consecuencia, Loiola se creó como una fundación independiente de EG.

Creada la fundación, quedó pendiente la relación que iba a tener con EG. Algunas empresas, los ayuntamientos y la agencia participaban en ambas organizaciones. En 2010, las empresas y los ayuntamientos manifestaron que no era lógico que una comarca tan pequeña como la de Urola Erdia tuviera dos organizaciones tan similares y que estas debían de integrarse en una sola. Empezó un nuevo proceso, liderado por un comité compuesto por participantes de ambas organizaciones (sobre todo empresas) y orientado a conectarlas.

**Figura 2.2. Berrigune<sup>12</sup>, un acuerdo en papel para fomentar la innovación tecnológica**



En nuestra calidad de investigadores vinculados a EG mediante un acuerdo de colaboración, el personal técnico de ambas organizaciones nos invitó a reflexionar sobre el proceso. Apoyamos el proceso de reflexión utilizando conceptos como gobernanza, o enfoques de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba en el desarrollo territorial. Estábamos contribuyendo al proceso de diálogo que movería la situación del conflicto al consenso. La Figura 2.3 ilustra la nueva organización en la que se fundieron funcionalmente las dos organizaciones anteriores.

Esta nueva estructura se presentó y discutió, primero con el consejo gestor y más tarde con miembros individuales de EG. Tras esta ronda y después de un proceso que duró algunos meses, el consejo gestor finalmente aprobó la nueva estructura funcional. En total, había llevado más de tres años evolucionar del conflicto al consenso para la acción. A continuación analizamos las principales lecciones del proceso.

### **Discusión del caso: gestionar el conflicto en el largo plazo**

Muchos elementos de la Figura 2.2 también pueden encontrarse en la Figura 2.3, aunque esté dibujado de forma diferente. Las principales diferencias no están en los conceptos, sino en el significado que tenían para los participantes. La principal diferencia es que la Fi-

<sup>12</sup> Berrigune fue el nombre que se dio a la nueva estructura propuesta para la innovación tecnológica.

**Figura 2.3. La organización que surge de la fusión de EG y la Fundación Loiola**

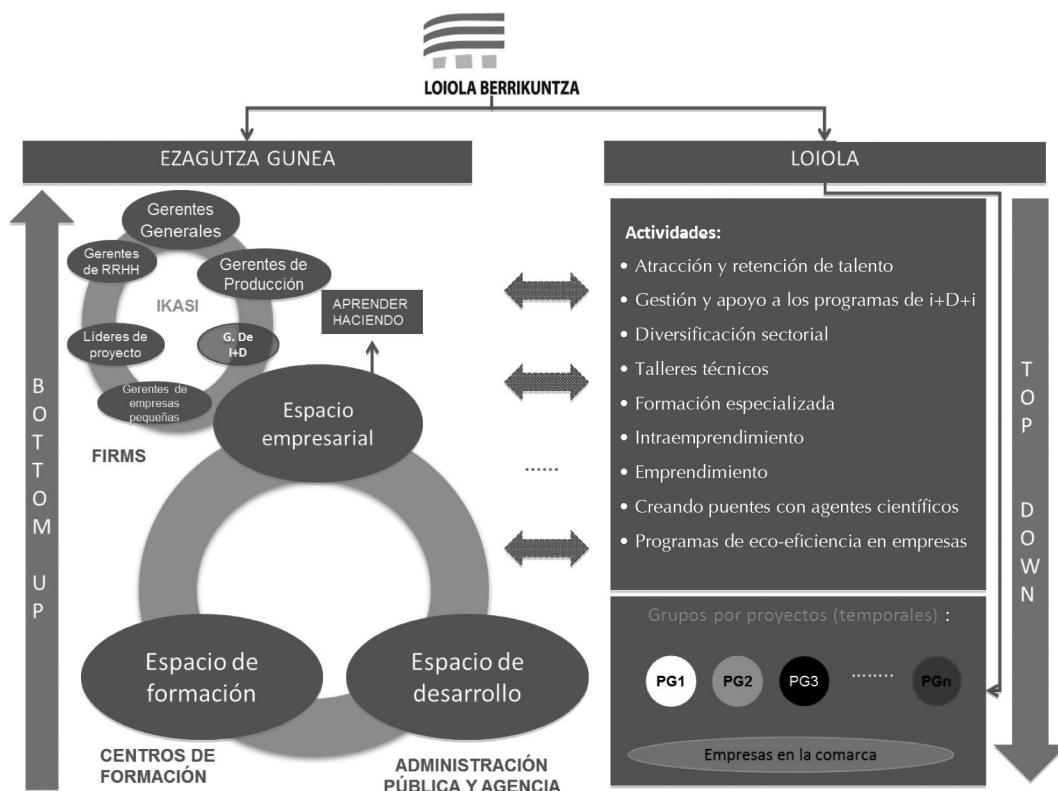


Figura 2.2 representa únicamente el consenso en papel, mientras que la Figura 2.3 representa el consenso llevado a la acción, que llevó más de tres años. Hay una gran brecha entre las soluciones en papel y las soluciones que se llevan a la acción. Con el fin de comentar los elementos críticos, en las siguientes cinco secciones dividimos el proceso que tuvo lugar entre las discusiones de la Figura 2.2 y la implementación de la Figura 2.3.

### *Generar conciencia del conflicto en el ágora*

Creemos que la situación antes descrita no es inusual. De hecho pensamos que es bastante común que existan conflictos entre los actores de un territorio. Sin embargo, como señalamos anteriormente, es difícil encontrar referencias sobre el conflicto en la literatura de los RIS. Se habla poco de cómo resolverlo y sobre cómo puede contribuir el investigador a construir el consenso. Los casos sobre colaboración público-privada con frecuencia evitan abordar el conflicto y solo cuentan historias de éxito sobre el consenso. Estas historias sesgadas pueden influir negativamente en los procesos de desarrollo territorial si los actores tratan de evitar el conflicto en lugar de abordarlo directamente. Aquellas situaciones en las que existe un consenso aparente o un consenso en los grandes objetivos, pero en las que no sucede nada concreto, normalmente tienen un conflicto implícito. Esto puede provocar un estancamiento en las organizaciones y en los territorios. Creemos que una de las funciones del investigador social en el desarrollo territorial es ayudar a los actores a explicitar el conflicto

de una manera constructiva. Los conceptos y marcos conceptuales que aporta el investigador social pueden facilitar este tipo de procesos.

Aun cuando el conflicto es natural, pocos investigadores en la comunidad académica vinculados al desarrollo territorial consideran como parte natural de su función participar en situaciones de conflicto. De hecho, no es tan fácil identificar situaciones concretas de conflicto cuando interpretamos los RIS en términos de subsistemas. No obstante, como dijimos antes, las empresas compiten entre ellas en los mercados y en el mercado laboral. Los *policy makers* de diferentes niveles de gobierno —incluso los de diferentes departamentos en el mismo nivel de gobierno— tienen perspectivas opuestas en temas relacionados con el desarrollo. La complejidad aumenta cuando interactúan diferentes partidos políticos. Las universidades compiten entre ellas para captar estudiantes y fondos. Lo mismo puede decirse de los centros de formación profesional. Existen también enfoques distintos entre centros tecnológicos, que se vuelven conflictivos debido a la escasez de fondos. El conflicto también aparece cuando se encuentran en un proceso actores de diferentes subsistemas. El significado de un proceso de desarrollo territorial, sus prioridades, agenda y ritmo no son percibidos del mismo modo por empresas, políticos, universidades y otras organizaciones del conocimiento. Las elecciones tienen una gran influencia en los procesos políticos. Los proyectos de una administración los cuestiona la siguiente. Las relaciones de confianza en redes para las políticas están sujetas al relevo de los líderes políticos. A los políticos les urge comunicar resultados a los medios de comunicación cuando las empresas buscan discreción en algunos procesos. Las empresas con frecuencia sienten que los procesos se desarrollan con demasiada lentitud en universidades y centros tecnológicos. Como investigadores, normalmente estamos en desacuerdo con esta última afirmación, pero nos damos cuenta de que nuestros modelos en papel casi nunca dan paso a la acción que el resto de actores reclaman. Todas estas son las características normales de un ágora para el desarrollo territorial y son mucho más que anecdóticas: son su núcleo.

### ***Explicitar el conflicto: la necesidad de tener reglas***

No hay recetas para construir ágoras que ayuden a abordar el conflicto. Sin embargo, es importante diseñarlas anticipando que los diferentes actores tendrán perspectivas e intereses distintos. Deben definirse, desde el principio, reglas y rutinas que faciliten el proceso de explicitar el conflicto y de trabajar con él para construir consensos. Puede ser necesario decidir cuestiones sencillas tales como quién puede convocar reuniones, quién decide la agenda, cómo se adoptan las decisiones si no hay acuerdo o quién implementará la decisión. Pero estas reglas y rutinas casi siempre se basan en la buena voluntad de los participantes y no tienen un estatus legal. La historia de EG puede ayudarnos a ver cómo se definieron las reglas para ayudar a abordar el conflicto. Estas pueden observarse con mayor claridad en el consejo gestor de EG.

En el Capítulo 1 señalamos que el consejo gestor de EG estaba compuesto por representantes de los diferentes tipos de actores que participan en la red (dos representantes de los ayuntamientos, uno de la agencia, cuatro de empresas y dos de centros de formación). El presidente del consejo siempre es un representante de las empresas. Así, aunque los ayuntamientos asumen una parte fundamental de la financiación y lanzaron el proyecto, las decisiones sobre la estrategia de la red, los planes anuales y el presupuesto las adopta un consejo en el que los *policy makers* (políticos electos y el director de la agencia de desarrollo) tienen tres de un total de nueve votos. En ese contexto, la complejidad territorial es clara, ya que los actores del consejo son interdependientes, pero ninguno tiene la autoridad formal para dirigir las acciones de otros, y necesitan cooperar. Además, el equilibrio entre los votos representa la necesidad de alcanzar un acuerdo, ya que ningún tipo de actor que representa alguno de los subsistemas del RIS tiene votos suficientes para forzar una decisión en solitario.

Sin embargo, este diseño y estas normas de colaboración no fueron suficientes en febrero de 2008. En EG se había suscitado un diálogo sobre la nueva organización, pero cuando emergió el conflicto, los *policy makers* abandonaron las normas establecidas en el proyecto. En una situación de complejidad territorial, ningún actor puede forzar a otro a seguir las reglas. Solo el proceso de aprendizaje compartido puede marcar la diferencia. A través de un proceso de esa naturaleza los participantes llegan a creer que el resultado construido colectivamente es más beneficioso para cada una de las partes que uno construido individualmente. En 2008 y en 2011, las reglas eran las mismas en papel. Sin embargo, en 2011 había una perspectiva común, compartida entre actores críticos, sobre los beneficios del proceso participativo. La conclusión es muy sencilla de expresar y muy difícil de lograr. El objetivo no es tener unas reglas en papel que fomenten el diálogo entre los participantes. El objetivo es tener un proceso de aprendizaje que influya en las actitudes y el comportamiento de los participantes en el ágora y los anime a respetar esas reglas aun cuando las decisiones sean difíciles.

Muchos consejos de gestión, comités y consejos de administración de sociedades público-privadas para el desarrollo territorial trabajan con una filosofía desarrollada para estructuras jerárquicas. Rara vez se reúnen, están desconectados del día a día del proyecto, analizan las propuestas y toman las decisiones generales. No profundizan lo suficiente en el proyecto para desarrollar una visión compartida. En el fondo, algunos ni siquiera creen que la colaboración vaya a traer mejores resultados a sus organizaciones de los que pueden conseguir individualmente. Muchas veces son parte del proceso porque resulta políticamente correcto, porque han sido invitados por alguien con quien quieren estar en buenos términos. Esos espacios son ágoras en papel. El investigador social puede cumplir una función en esos contextos, ayudando a los participantes a desarrollar nuevas perspectivas sobre el potencial del proceso. Puede hacerlo discutiendo diferentes conceptos y corrientes de pensamiento relacionados con la situación y orientando la discusión hacia las posibles soluciones. El reto para el investigador social, junto al resto de participantes, es transformar las ágoras en papel en ágoras que incidan en los comportamientos. La Figura 2.2 fue trazada por un investigador y discutida entre actores. En la Figura 2.3 el investigador participó en las discusiones previas y la figura la construyó el personal técnico de EG y de la Fundación Loiola. En ambos casos, el investigador era un actor más en el diálogo y contribuyó desde un ángulo específico: el de la investigación social.

### ***Afrontar el conflicto entre red y jerarquía***

Muchas de las ágoras definidas como colaboraciones público-privadas entre actores de diferentes subsistemas del RIS se impulsan desde la política pública, específicamente desde las políticas de innovación y competitividad. Son redes para las políticas en los términos definidos en este capítulo. Tienen como objetivo incorporar a empresas privadas y actores del subsistema de conocimiento al proceso de las políticas. Su principal argumento es que se necesita del conocimiento de todos para definir los procesos y programas apropiados y para crear entornos territoriales que apoyen la innovación en las empresas. Los casos de EG y la Fundación Loiola siguen este patrón.

Existe un tipo de conflicto que afronta la mayoría de las redes para las políticas durante su desarrollo. Podríamos llamarlo «conflicto fundacional», ya que es un conflicto sobre cómo han de tratarse otros conflictos. Muchas veces está relacionado con el hecho de que los *policy makers* están acostumbrados a tomar decisiones en estructuras jerárquicas. Las colaboraciones público-privadas necesitan un tipo de diálogo que difiera de las jerarquías de cada organización, pues coloca a los actores frente a frente en igualdad de términos, pero con

distintas funciones. El proceso de aprendizaje para resolver este conflicto entre redes y jerarquías determinará la sostenibilidad de la colaboración. No hay una solución global para el conflicto entre redes y jerarquía en el RIS. Desde la perspectiva que compartimos en la Figura 1.3 del Capítulo 1, en el que colocamos ágoras en el RIS, cada red para la política o ágora tendrá que atravesar su propio proceso de aprendizaje y toma de conciencia para superar este conflicto.

Cuando el alcalde accedió a impulsar la creación de una nueva organización para la innovación tecnológica en 2008, estuvo de acuerdo en que debía ser parte de la evolución de la red de EG. El personal técnico definió un proceso participativo para determinar lo que dicha organización debía ser. El diálogo había comenzado, pero estaba tomando tiempo. El proceso no podía responder a la agenda política y los políticos necesitaban una respuesta más rápida. Tomaron la decisión de sacar el proyecto de la red y de sus normas para la toma de decisiones y lo colocaron en la agencia de desarrollo comarcal, en donde los políticos electos tenían la posición jerárquica necesaria para tomar decisiones más rápidamente de lo que era posible en la red. Se creó entonces una nueva fundación con relativa rapidez. Sin embargo, el hecho de que no se había resuelto el conflicto quedó de manifiesto desde la primera reunión de la nueva fundación, ante la necesidad de integrar EG y la nueva organización.

La gobernanza de una red basada en procesos participativos puede ser una espada de doble filo. Evolucionar del conflicto al consenso lleva tiempo y diálogo. No hay atajos para construir un consenso. Puede ser tentador ir hacia la acción rápidamente y la jerarquía puede ser más rápida que las redes. Pero si durante el proceso no se ha construido el consenso, los proyectos se verán afectados. Cuando se abandona un proceso participativo a mitad del camino, se creará la sensación de que estos procesos no son útiles. Muchas veces existe la tentación de abandonarlos y volver a estructuras jerárquicas para tomar decisiones más rápidas. Nuestro argumento es que aunque en un primer momento pueden parecer más fáciles, las decisiones jerárquicas tienen capacidades muy limitadas para resolver la complejidad territorial.

### *Mantener vivo el diálogo*

Para evitar que la jerarquía se apodere del proceso en red, los facilitadores de este deben tener la capacidad de dotarlo de resiliencia. En el primer capítulo dijimos que al personal técnico de EG se le contrató como facilitador del proceso de creación de la red. EG y su consejo gestor habían sido cuidadosamente diseñados como ágoras para el diálogo, pero llegó el momento en el que algunos actores sacaron temas específicos fuera del ágora. Sin embargo, lo que estaba en juego era crítico para los miembros de EG. El proceso de construir el consenso a partir del conflicto podía haberse detenido ahí, pero el personal técnico de EG mantuvo un diálogo informal con políticos y empresas y, tan pronto como fue nombrada, con la directora de la nueva organización. En ese momento, el ágora se trasladó de los espacios formales que le habían sido designados a espacios informales. Las ágoras son el lugar en el que tiene lugar el verdadero diálogo y este no es siempre el lugar designado formalmente. El diálogo no debe detenerse, y el papel de los facilitadores es el de mantener su continuidad. La aportación del investigador social en estos contextos es crear nuevas oportunidades para el diálogo presentando conceptos y marcos conceptuales que puedan ayudar a los facilitadores a que evolucione hacia direcciones nuevas, que eviten el estancamiento.

Los espacios formales son importantes y es decisivo diseñarlos adecuadamente para permitir el diálogo. Pero, como dijimos antes, en un proceso de largo plazo habrá momentos en los que el diálogo tenga lugar en el ágora formal y otros en los que se desarrolle en la informal. En EG se restauró el diálogo en el espacio formal tan pronto como fue posible, pero



llevó un tiempo. Fue necesaria una definición colectiva y la aceptación de las reglas, que tuvo lugar sobre todo en el ágora informal, guiada por el personal técnico (facilitadores) de EG y de la Fundación Loiola.

Uno de los retos para el investigador social en estos procesos es el poder participar en los procesos informales. ¿Cómo podemos justificar un diálogo continuado con los actores durante los periodos en los que no hay un proyecto de investigación específico en marcha? En este caso fue posible porque el vínculo con el proceso no era un proyecto o programa específico, sino la colaboración en el largo plazo del investigador social con los facilitadores en el marco de un acuerdo muy flexible. Los investigadores y los profesionales del desarrollo territorial habían aprendido a compartir sus procesos de reflexión a lo largo de los años y la finalización de los proyectos formales no condujo al final del diálogo. La discusión de conceptos tales como enfoques al desarrollo de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, nuevos modos de gobernanza, innovación abierta, sistemas territoriales de innovación y las complementariedades entre innovación social, tecnológica y organizativa se discutían de manera informal, fuera de cualquier proyecto de investigación. No obstante, influyeron en la propuesta presentada en la Figura 2.3. Este compromiso del investigador en procesos de cambio, que resulta difícil de lograr en las estructuras organizativas de la mayoría de las organizaciones de investigación, es un tema que trataremos en la segunda parte del libro.

### ***Hacer posible el desarrollo territorial***

Hemos descrito el proceso de diálogo en EG como un proceso de aprendizaje que tuvo lugar del año 2008 a 2011. Ahora trataremos de comprender qué cambió realmente a través del diálogo en el ágora para alcanzar un consenso para la acción en 2011.

El diálogo para el consenso en EG no puede reducirse a un momento y lugar específicos en que se hayan reunido los actores. Fue un proceso de naturaleza distinta. Podríamos llamarlo «diálogo difuso». Hubo múltiples reuniones de grupo en las que interactuaron diferentes actores, centrándose sobre todo en asuntos de innovación organizativa y desarrollo comarcal; reuniones individuales de los representantes de empresas y *policy makers* con personal técnico en las que los actores se expresaban abiertamente; y reuniones formales en las que cada participante representaba a un grupo de *stakeholders*<sup>13</sup>. Este enfoque difuso pone de manifiesto el papel crítico del personal técnico de la red como facilitador del proceso. Fueron los miembros del personal técnico quienes estuvieron presentes en la mayoría de las reuniones formales y las conversaciones informales. Eran los que podían identificar el surgimiento del conflicto con más facilidad, los que mejor podían facilitar los elementos de consenso y generar los momentos en que dicho consenso podía surgir y compartirse. Esta era, de hecho, una de sus principales funciones, además de facilitar el proceso de aprendizaje.

Pero ¿qué había cambiado entre 2008, cuando el proceso se transfirió de la red a la jerarquía, y 2011? Primero, en 2011 las condiciones del entorno eran mejores para explicitar el conflicto. En 2008 se consideró que era necesario crear una organización que apoyara la innovación tecnológica, pero el contexto económico general era positivo, nadie estaba todavía invirtiendo dinero en ese proyecto, y eran sobre todo los políticos quienes habían expresado la necesidad de dicha organización. En 2011 la situación de crisis en toda la región era evidente, y la sensación de que la innovación tecnológica era parte de la respuesta estaba clara. Además, la fundación ya había sido creada, y empresas y ayuntamientos habían invertido en ella. Sentían que tenían más que perder si no se encontraba una solución.

---

<sup>13</sup> Voz inglesa para designar a los grupos de interés (N. de la T.)

En segundo lugar, el conflicto había tenido tiempo para madurar y las contradicciones eran más claras, por lo que era más fácil para los ayuntamientos y para las empresas explicitarlas. Fue en ese momento cuando el conflicto pudo hacerse explícito, cuando el personal técnico de ambas organizaciones pudo llevar el diálogo de nuevo a las ágoras formales de EG y de la Fundación Loiola y plantear una propuesta de coordinación. Ambas situaciones, la de 2008 y la de 2011, eran situaciones de complejidad territorial, pero a medio camino había tenido lugar un proceso de aprendizaje compartido. El alcalde que tomó la decisión de crear la Fundación Loiola como una entidad independiente de EG desempeñó un papel decisivo en unificar los dos proyectos. En una reunión con él y con otros *policy makers*, coincidimos en que uno de los principales aprendizajes que todos nos llevábamos era que, al principio, las redes pueden tardar más en poner en marcha un proceso porque construir el consenso inicial lleva tiempo. Sin embargo, una vez que el proceso se pone en marcha, es precisamente el consenso el que otorga velocidad a la implementación.

Puede que la Figura 2.3 no sea el diseño ideal de un investigador que parte exclusivamente de la literatura sobre RIS, cooperación público-privada y desarrollo territorial. Pero tenía el potencial de cumplir con las expectativas de todos los actores participantes. Eso condujo a una probabilidad mucho más alta de implementación de la que se hubiera conseguido con un diseño teóricamente más preciso. El papel de la investigación no era proponer una solución final; era dotar a los participantes, en particular a los facilitadores del proceso, de conceptos y marcos conceptuales que fueran útiles en cada etapa del proceso. Algunos de los conceptos y marcos simplemente se ignoraron, otros se rechazaron y otros sirvieron para la construcción de soluciones. Estas soluciones pueden parecer imperfectas desde un punto de vista exclusivamente teórico, pero fueron el resultado de una construcción colectiva, lo que significó integrar perspectivas en conflicto para dar forma a la mejor solución para la acción. Los investigadores eran conscientes de que la teoría habría puesto sobre la mesa una solución que se veía mejor sobre el papel, pero que no hubiera podido ponerse en práctica debido a que no integraba las perspectivas que estaban en conflicto.

El conflicto puede ralentizar los procesos si no se gestiona, pero también es importante dejarlo crecer hasta el punto en que puede ser percibido por todos los participantes en el proceso. El personal técnico o los investigadores en un proceso deben evitar explicitar el conflicto antes de que los actores afectados sean plenamente conscientes de él y estén listos para asumir la responsabilidad de resolverlo. Pero el personal técnico y los investigadores deben abrir activamente los canales de diálogo para que dicha conciencia crezca. Es un equilibrio delicado, pero los conceptos y los marcos conceptuales del investigador social cumplen un papel decisivo para ayudar a los actores a reflexionar y entender situaciones de complejidad regional. La investigación puede llevar las discusiones del día a día a un nivel más analítico en el que los participantes pueden entender mejor todo el sistema y el conflicto puede discutirse desde una perspectiva menos personal. Esto facilita que se tome conciencia del conflicto de una forma constructiva.

## Comentarios finales

Este estudio de caso permitió analizar que el desarrollo territorial puede verse como un proceso para explicitar el conflicto en situaciones de complejidad territorial y luego gestionar dicho conflicto para lograr el consenso y la acción. En este contexto el ágora es un espacio para el diálogo entre la ciencia y lo público (investigadores y actores territoriales) que facilita la transformación del conflicto en consenso.

Lo que mostró este estudio de caso es que puede haber un momento en el que el investigador parece tener la solución en papel y la comunica a los profesionales del desarro-

llo territorial. En este punto, muchas veces hay un consenso aparente sobre la solución. Pero también hay intereses en conflicto que hacen que los actores se comporten de manera diferente de lo esperado después de haber analizado la solución en papel.

Evitar o ignorar el conflicto puede crear la ilusión de que se avanza rápidamente en el corto plazo. En el medio y en el largo plazo, evitar el conflicto puede ralentizar y obstaculizar procesos de desarrollo, ya que el conflicto implícito tiene tanta influencia en la conducta de los actores como el consenso explícito.

Tradicionalmente, el investigador social pone fin a su función en el ágora cuando se entrega la solución en papel. Nosotros argumentamos que el ágora, en su calidad de espacio para el diálogo que tiene una influencia en investigadores y profesionales del desarrollo territorial, debe continuar explicitando el consenso y abordando el conflicto hasta que las conductas cambien y tenga lugar la acción que mejora una situación.

En el Cuadro 2.2 tratamos de resumir algunos de los elementos de los enfoques que evitan el conflicto y de los que lo afrontan en el ágora.

**Cuadro 2.2. Dos aproximaciones diferentes al conflicto en el ágora**

	Aproximación que evita el conflicto	Aproximación que afronta el conflicto
<b>Aproximación al cambio</b>	El cambio toma la forma de nuevas soluciones en papel.	El cambio toma la forma de conducta nueva.
<b>Aproximación al conflicto y al consenso</b>	Se evita el conflicto, se parte del supuesto de que el consenso en papel conduce a la acción.	Se integra el conflicto como un elemento natural en el proceso, se mantiene un diálogo constante para transformar el consenso en papel en un cambio en conductas.
<b>Aproximación al ágora</b>	Se interpreta el ágora como un espacio para la transferencia lineal de conocimiento.	Se interpreta el ágora como un espacio de influencia recíproca.
<b>Función del investigador social</b>	Hace recomendaciones.	Participa en el diálogo con conceptos y marcos teóricos.

Dijimos en la discusión anterior que las soluciones que se derivan de la gestión del conflicto muchas veces reflejan un equilibrio entre intereses en conflicto y no siempre parecen tan perfectas desde el punto de vista teórico como las soluciones en papel. Para un investigador que no incorpora el conflicto como un factor relevante en el análisis, puede ser difícil aceptar la acción resultante como «lo suficientemente buena», porque la comparación se hace con la propuesta ideal en el papel. Incluso cuando el investigador está preparado para aceptar que hay conflicto, puede ser difícil tener una discusión abierta acerca de él, ya sea porque los participantes carecen de los marcos conceptuales necesarios para explicitarlo, ya sea porque creen que los beneficios de hacerlo no superan los costes. Esto significa que puede haber aspectos del conflicto que los actores deciden mantener implícitos. El investigador del ágora que quiere afrontar el conflicto debe crear las condiciones para integrar las perspectivas en conflicto de los actores, aun en situaciones en las que a lo máximo a lo que puede llegar es a que solo se expliciten en contextos informales o a que solo se expliciten parcialmente. El Capítulo 3 presenta algunas de nuestras reflexiones sobre cómo afrontar este reto construyendo capital social y conocimiento colectivo en la acción.



### 3. Capital social y conocimiento colectivo en la acción en el ágora

A principios de 2005, cuando Ezagutza Gunea (EG) llevaba dos años y medio en funcionamiento, los actores participantes (empresas, ayuntamientos, centros de formación y la agencia comarcal de desarrollo) completaron un cuestionario de evaluación de la red. Cuando se les preguntó cuál había sido su «motivación para entrar a la red», el 31% respondió que habían entrado para no quedarse fuera, el 38% contestó que quería desarrollar proyectos compartidos y el 31% dijo que era consciente de que era necesario cooperar para mejorar la competitividad. Cuando se les preguntó sobre su «motivación para permanecer en la red» las respuestas variaron. Nadie respondió que había permanecido en la red para evitar quedarse fuera. La mayoría (el 84%) respondió que permaneció en la red para desarrollar proyectos compartidos y solo el 16% dijo que cooperaba para mejorar la competitividad. Hicieron falta dos años más para que la representante de una de las empresas pusiera de manifiesto que había tenido lugar un cambio aún más profundo. Lo resumió diciendo: «Cuando empezamos, vine a ver qué podía sacar de todo esto para mi empresa. Hoy en día vengo porque quiero que mis hijos tengan un futuro en esta comarca».

El desarrollo territorial es un proceso colectivo. Beneficia a actores individuales, pero no puede construirse exclusivamente sobre la base de beneficios individuales. Cuando empieza un proceso, normalmente no está presente la perspectiva colectiva y los actores están motivados, sobre todo, por los beneficios individuales para sus organizaciones. Sin embargo, conforme pasa el tiempo, surge un proceso de cambio más profundo en torno a la construcción de una visión compartida entre los actores participantes. No puede construirse una visión compartida si no se dispone de una estructura (formal o informal) que haga posible la interacción de los actores y la confianza de unos en otros. Por ello, sostenemos que el capital social es necesario en el desarrollo territorial, particularmente en ágoras para el desarrollo territorial.

En el capítulo anterior argumentamos que el investigador no debe evitar el conflicto cuando trabaja en un ágora. Usaremos el concepto de capital social para reflejar cómo puede hacerse esto. Sin embargo, el capital social no es un fin en sí mismo sino un medio para llegar a algo más. El objetivo en el ágora es crear «conocimiento colectivo en la acción». Su definición viene de distinguir entre conocimiento como *stock* y conocimiento como un proceso, o tal y como utilizaremos a partir de ahora, en la acción. Nuestra idea es que el conocimiento es un *stock* que puede transformarse en conocimiento en la acción en el contexto de un proceso de desarrollo territorial y que para ello es necesario generar capital social. Pero como

medio para lograr un fin, el capital social debe ajustarse a los objetivos de cada proceso de desarrollo territorial específico, ya que no existe un tipo general de capital social que sea válido para todos esos procesos. El papel del investigador social en el ágora no es solo el de crear conocimiento, sino también el de crear el capital social que apoye la transformación del conocimiento en conocimiento en la acción.

Con el fin de reflexionar acerca de estos conceptos seguiremos usando el caso de EG. Creemos que su análisis mostrará que el desarrollo de una visión compartida no es un ejercicio para homogeneizar el pensamiento. La visión compartida parte de la diversidad como una fuente de desarrollo. El reto es generar capital social sin neutralizar la diversidad.

Hemos estructurado este capítulo de modo que primero presentamos los conceptos de conocimiento, conocimiento en la acción y capital social y, con base en ellos, proponemos nuestra aproximación al conocimiento colectivo en la acción, enlazándolo al aprendizaje en las políticas. Después describimos un proyecto específico en EG y lo usamos como base para discutir cómo el capital social y el conocimiento influyen en la creación de conocimiento colectivo en la acción. Los comentarios finales llevan la discusión al ámbito del aprendizaje en las políticas.

## **Conocimiento frente a conocimiento en la acción**

Conocimiento y conocimiento en la acción no son lo mismo. Hemos traducido el término del inglés *knowing* como conocimiento en la acción. En inglés, la palabra *knowledge* (conocimiento) es un sustantivo, mientras que *knowing* (conocimiento en la acción) es una forma del verbo *to know* (conocer). Como sustantivo, *knowledge* se entiende como un *stock*. Como verbo, *knowing* se entiende como una acción o un proceso (Karlsen, 2007). El conocimiento se refiere a un punto fijo en el tiempo en el que una percepción o creencia se ha reconocido como conocimiento, en tanto que conocimiento en la acción es aquello que tiene lugar de manera continuada mientras hacemos uso de dicho conocimiento en un proceso (Styhre, 2003). Con el fin introducir este debate en relación con el ágora distinguimos entre conocimiento teórico (conocimiento como *stock*) y conocimiento en la acción. El conocimiento teórico es lo que se expresa en libros escritos por académicos y es un conocimiento declarativo. Para categorizarlo se han utilizado términos como *know-that* (Ryle, 1949) o *know-what* (Polanyi, 1966). Ryle (1949) distinguió entre *know-that* y *knowing how*. El concepto de *knowing-how* surge de aplicar el conocimiento en un contexto determinado. Para Ryle, la inteligencia se manifiesta en mayor medida en la manera en la que actúan las personas, y en menor medida en la manera en la que piensan. De este modo propone un *knowing-how in action*, que inspira nuestro conocimiento en la acción, porque los teóricos han estado tan ocupados con la tarea de investigar la naturaleza, fuente y credenciales de las teorías que adoptan que no han tenido en cuenta, en gran medida, lo que supone para alguien saber cómo desarrollar una tarea (Ryle, 1949, p. 28).

En el debate académico, cuando se resuelve un problema en un artículo teórico, la discusión se traslada al siguiente problema, pero ¿podemos asumir que dicho problema está resuelto también en la práctica? Un argumento teórico es una abstracción de la realidad. Es lo que hemos llamado una solución en el papel. Es conocimiento en *stock*. La experiencia muestra que no hay recetas para el desarrollo territorial: cuando se describe una solución en el papel, no significa que basta con seguir la receta para que dicha solución se implemente. La mayoría de los *policy makers* e investigadores son conscientes de que no es tan fácil. Sin embargo, las acciones de muchos de ellos parecen, a su vez, no tomar en cuenta este hecho. Esa es la razón por la que distinguimos entre conocimiento y conocimiento en la acción. Proponer una idea o incluso una acción potencial sobre el papel no es lo mismo que ponerla en

práctica, ni significa que la acción pueda realmente llevarse a cabo. Los argumentos pueden ser puramente teóricos, abstractos y generales en la forma, lo que significa que no necesariamente se pueden poner en práctica en un contexto determinado.

El objetivo en este capítulo no es llegar a una distinción conceptual entre conocimiento y conocimiento en la acción; es reflexionar sobre cómo se combinan diferentes tipos de conocimiento en la acción para innovar. Para poder hacer dichas combinaciones, se requieren personas con distintos conocimientos en la acción, el cual siempre se desarrolla en la práctica (Karlsen, 2007).

Polanyi (1966, p. 7) llega a la conclusión de que «podemos saber más de lo que podemos decir». El conocimiento tácito es una parte integral de cada acción. Esto implica que no podemos describir explícita y exactamente cada parte de una acción, pero sí podemos realizarla. Esto hace que el conocimiento tácito sea una parte integral del conocimiento en la acción. Polanyi utiliza el ejemplo de la capacidad de reconocer una cara entre un grupo de gente. Su observación es que no podemos decir por qué reconocemos una cara, y sin embargo sí podemos reconocerla. Lo que Polanyi argumenta es que como individuos tenemos conocimiento que es difícil expresar en palabras.

Lo anterior plantea algunos retos para los investigadores en el ágora. El desarrollo territorial no depende únicamente del conocimiento sino del conocimiento en la acción. Y no es posible identificar el conocimiento tácito entrevistando a las personas. El conocimiento tácito solo puede identificarse en la acción, observando a las personas actuar. El investigador necesita una posición en el ágora que esté conectada con la acción para relacionarse no solo con el conocimiento, sino con el conocimiento en la acción. Según Polanyi, no es posible distinguir conocimiento en la acción de la acción en sí misma, es decir, no es posible separar el conocimiento en la acción del sujeto que la lleva a cabo.

El último elemento de nuestro planteamiento es que el ágora es un lugar para el conocimiento colectivo en la acción. En la literatura hay un debate continuo sobre si existe una diferencia entre lo individual y lo colectivo. En un extremo está Simon (1991), que sostiene que todo el aprendizaje tiene lugar en el individuo y que las organizaciones aprenden al añadir nuevos miembros a la organización. Simon (1991) no ve ninguna diferencia entre el individuo y lo colectivo, mientras que otros, como Berger y Luckmann (1966), Nelson y Winter (1982), Brown y Duguid (1991), Weick y Roberts (1993), Spender (1994), Nahapiet y Ghoshal (1998) y Orlikowski (2002), sostienen con vehemencia que sí hay una diferencia. El principal argumento de estos autores es que ninguna unidad colectiva, como puede ser un grupo, una organización o los actores en un ágora, se reduce a la suma de lo que conocen sus individuos. Las personas que trabajan juntas desarrollan y comparten conocimiento como un esfuerzo y producto colectivo: conocimiento colectivo en la acción (Greenwood y Levin, 2005). Nuestra aproximación al conocimiento colectivo en la acción refleja este último enfoque y está muy ligado al concepto de capital social.

## Capital social

Putnam (1995, pp. 664-665) define capital social como «características de la vida social: redes, normas y relaciones de confianza, que permiten actuar conjuntamente con más efectividad para conseguir objetivos compartidos». La interacción es una condición previa para desarrollar y mantener un capital social sólido (Bourdieu, 1986; Nahapiet y Ghoshal, 1998). Es por lo tanto un concepto que nos ayuda a entender qué tenemos que cambiar en el modo de interactuar de los actores en el ágora para el desarrollo territorial (véase el Capítulo 1), es decir, la innovación social.

El concepto de capital social ha crecido en popularidad desde principios de los años noventa (Wollebæk y Seggaard, 2011; Fine, 2007; 2010; Farr, 2004; 2007)<sup>14</sup>. El capital social hace posible que se logren objetivos que un individuo no podría alcanzar sin incurrir en un coste extra (Nahapiet y Ghoshal, 1998). Es por lo tanto un recurso que puede utilizarse para resolver dilemas colectivos, tales como la complejidad territorial.

El capital social es una de las formas del capital que aumenta con el uso, en lugar de disminuir (Nahapiet y Ghoshal, 1998). Es propiedad de los miembros del grupo, pero ningún actor tiene derechos exclusivos sobre él. El capital social no es la respuesta a todas las preguntas. Puede tener efectos tanto positivos como negativos. Puede facilitar algunos tipos de acción y obstaculizar otros. Por ejemplo, cuando hay un alto nivel de confianza en las relaciones sociales, se reduce la necesidad de monitorear, que es costoso; en cambio, un bajo nivel de confianza requiere desarrollar sistemas de monitoreo. Un nivel alto de confianza puede reducir los costes de transacción, mientras que un nivel bajo los incrementa. La existencia de normas fuertes y el sentido de identidad pueden impactar positivamente en la conducta de grupos específicos y en lugares específicos de un territorio, pero al mismo tiempo pueden limitar la apertura a la información y dañar la creación de innovaciones.

Con el fin de desarrollar la discusión del caso, usaremos principalmente la aproximación propuesta por Nahapiet y Ghoshal (1998) al capital social. Uno de los vínculos más sólidos entre el enfoque de estos autores y el nuestro es que el capital social no es un objetivo, sino un medio. Ellos analizan el papel que cumple el capital social en la creación de capital intelectual en el contexto de las relaciones entre empresas. Nosotros analizamos el conocimiento colectivo en la acción en ágoras para el desarrollo territorial.

Nahapiet y Ghoshal (1998) sostienen que el capital social tiene tres dimensiones: la estructural, la relacional y la cognitiva. La dimensión estructural es la configuración impersonal de vínculos entre actores. Esta dimensión suele describirse en términos medibles tales como el número de vínculos entre actores que pueden además ser descritos en términos tales como patrones de densidad, conectividad y jerarquía.

La dimensión relacional es más difícil de medir. Esta dimensión describe los diferentes tipos de relaciones personales que se han desarrollado durante una historia de interacciones. El desarrollo de relaciones personales toma su tiempo. Entre los factores clave en esta dimensión se encuentran confianza y fiabilidad, normas y sanciones, obligaciones y expectativas, así como identidad e identificación (Nahapiet y Ghoshal, 1998).

La última dimensión es la cognitiva, a la que los autores se refieren como representaciones compartidas, interpretaciones y sistemas de significado entre las partes (Nahapiet y Ghoshal, 1998; Cicourel, 1973); también incluye lenguaje, narrativa y códigos compartidos (Nahapiet y Ghoshal, 1998).

Nos parece útil abordar el argumento de Nahapiet y Ghoshal (1998) de que el conocimiento se crea a través de dos procesos genéricos: intercambio y combinaciones. Nos referiremos más adelante a las condiciones que ellos proponen para que intercambio y combinaciones tengan lugar. Estas condiciones son las siguientes: oportunidad (determinada por la accesibilidad a las formas objetivadas y colectivas de conocimiento social); expectativa de valor (los participantes deben creer que el proceso va a generar valor); motivación (los participantes deben sentir que merece la pena invertir su tiempo en el proceso); y capacidad de combinar (la capacidad de combinar información y experiencia).

---

<sup>14</sup> Para una introducción al concepto, véase Farr (2004; 2007) y para una crítica al concepto véase Fine (2010; 2007).



## Conocimiento colectivo en la acción y aprendizaje en las políticas

El concepto que usaremos en la discusión del caso es «conocimiento colectivo en la acción». Definimos conocimiento colectivo en la acción como una capacidad, un patrón aprendido de acción colectiva, según el cual los actores de un ágora modifican sistemáticamente sus acciones a lo largo del tiempo, a través del proceso de aprendizaje. El conocimiento colectivo en la acción es una capacidad que solo puede desarrollarse a lo largo del tiempo mediante el proceso de aprendizaje en el ágora, entre actores que se reúnen regularmente e interactúan unos con otros. Esto se persigue mediante el diálogo entre diferentes actores. Mediante el diálogo tienen lugar conexiones entre conceptos teóricos, discursos y situaciones reales que crean la base para la acción y para cambiar una situación determinada en un territorio. En el ágora, los conceptos teóricos se someten a discusión y se convierten en acciones concretas. El diálogo es un medio para provocar cambios en el lenguaje, en la conducta y en estructuras organizativas e institucionales.

En nuestra opinión, el concepto de la literatura RIS que mejor conecta con este enfoque dirigido al conocimiento colectivo en la acción es el «aprendizaje en las políticas» (*policy learning*). El aprendizaje en las políticas es el aprendizaje social en comunidades o redes (Bennett y Howlett, 1992) que se desarrolla en el proceso de definición de políticas.

En la complejidad territorial, las asimetrías en el conocimiento y en la información desempeñan un papel central porque los *policy makers* trabajan con múltiples objetivos y uno no puede esperar que las políticas resultantes sean independientes del proceso de aprendizaje (Metcalf, 1994). Nuestro principal argumento sobre el aprendizaje en las políticas desde este enfoque es que en la mayoría de las situaciones de complejidad territorial no hay una solución correcta que se pueda deducir desde la teoría (Nauwelaers y Wintjes, 2008). Sin embargo, en muchos procesos de desarrollo de las políticas, la expectativa es que existe una solución correcta desde el punto de vista racional y muchas veces se espera que la investigación produzca dicha solución, que es la que debe implementarse. Sostenemos que la experimentación inductiva también es necesaria para encontrar soluciones en cada caso específico (Aranguren y Larrea, 2011). Esta aproximación ayuda a desarrollar capacidades individuales y colectivas, vinculando la acción a conceptos y teorías.

Para el ágora hemos decidido utilizar el concepto de «conocimiento colectivo en la acción» y no el de aprendizaje en las políticas, porque el primero no se limita exclusivamente a aquellas ágoras que se definen como redes para las políticas. Sin embargo, en los casos que analizamos, el conocimiento colectivo en la acción se materializó casi siempre en procesos de aprendizaje en las políticas en los que tuvieron lugar ciclos de reflexión y acción sobre políticas concretas.

### Caso: Ezagutza Gunea, tercera parte

En 2007 EG suscribió un acuerdo con Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Urola Erdia fue la primera comarca en poner a prueba una versión adaptada al nivel local de la metodología de Porter (1989) para realizar diagnósticos de competitividad. El objetivo era que la utilizaran después otras agencias comarcales de desarrollo y otros actores que trabajaban en el nivel local para mejorar sus estrategias. EG era adecuada para esta prueba, ya que reunía una diversidad de actores considerados relevantes para la competitividad en los contextos locales.

EG propuso a los investigadores interpretar los diagnósticos de competitividad como un *proceso* y no como un *producto* (Orkestra, 2008). En términos de la discusión previa sobre conocimiento y conocimiento en la acción, el objetivo era crear conocimiento en la acción a

partir de un diagnóstico que inicialmente era conocimiento. Para ello, el personal técnico de EG, junto con investigadores de Orchestra, preparó un documento que presentaba y analizaba indicadores de competitividad y llegó a algunas conclusiones sobre la situación en la comarca. Si el objetivo no se hubiera planteado como un proceso, un investigador habría dado por terminada la tarea aquí. Sin embargo, se invitó a seis grupos de trabajo a que exploraran cómo transformar este producto en un proceso. Cuatro de ellos representaban los tres subsistemas del RIS (dos grupos de empresas, uno de organizaciones del conocimiento y uno de *policy makers*). Se formaron dos grupos de empresas debido al gran número de empresas participantes. El primer grupo incluía empresas con experiencia en EG y el segundo empresas nuevas. Los otros dos grupos estaban compuestos por personal técnico de EG, incluida una investigadora social que trabajaba en EG (uno de los autores de este libro), y por investigadores de Orchestra que no estaban directamente implicados en la red.

Se pidió a cada grupo que trabajara con el diagnóstico y elaborara un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) de la comarca. Luego se les pidió que propusieran una frase con un significado simbólico de lo que creían que debería ser EG. En el contexto de la discusión anterior sobre conflicto/consenso, el objetivo era explorar el conflicto potencial en términos de la concepción misma de la red, no de sus actividades específicas. Buscábamos posiciones conflictivas en relación con los objetivos del ágora, no en relación con los medios. Los participantes manifestaron posteriormente que pensar en esos términos había sido un ejercicio difícil. Hubo momentos durante el proceso en que los facilitadores temimos que no resultara nada de la reflexión. Esto mostraba que, si bien todos los participantes con excepción de los investigadores externos eran parte de EG, no existía una visión explícita de lo que debía ser EG. Finalmente cada uno de los grupos logró ponerse de acuerdo en una perspectiva. El Cuadro 3.1 muestra las frases utilizadas por cada uno de los grupos.

**Cuadro 3.1. Frases con el significado simbólico de lo que EG debería ser**

Grupo	Frase: EG debería ser...
Grupo académico	... el compromiso para una migración en la que todos ganen.
Personal técnico de EG	... energía transformadora, generada a través de la colaboración, para revitalizar la comarca, para competir en el mundo.
Centros de formación	...el punto de encuentro comarcal para activar la sociedad.
<i>Policy makers</i>	... el alma de la Iraurgi Hiria* innovadora.
Empresas (nuevas)	...abre la puerta a otros caminos.
Empresas (con experiencia)	... la ola que hace las ilusiones realidad.

Nota: \*Iraurgi Hiria es el nombre dado a la comarca en un proyecto prospectivo liderado por la Diputación Foral de Gipuzkoa llamado Gipuzkoa 2020 y adoptado por los *policy makers* locales.

Es difícil entender el significado de estas frases sin tener más información sobre los debates que tuvieron lugar. Presentamos algunos extractos, publicados en Navarro y Larrea (2007), que muestran las ideas principales.

Las empresas nuevas (con menos de dos años en la red) veían la red como una oportunidad para explorar nuevos caminos. Sentían que estaban en el umbral de algo nuevo, pero no tenían expectativas claras. El siguiente es un fragmento de su discurso:

EG es una invitación a abrir puertas que ahora pueden estar cerradas en dos niveles. Primero, los individuos debemos abrir nuestras mentes, abrírnos a nuevas maneras de pensar y de ver las cosas, a nuevas experiencias [...]. Entendemos que la formación y el conocimiento nos hacen más libres [...]. EG debe influir a todos los miembros de las organizaciones de la red y ayudarlos a crecer como seres humanos [...], pero la invitación no es solo para individuos, sino también para organizaciones. Abrir puertas significa estar dispuestos a salir pero también a dejar entrar a otros para que puedan aprender de nuestra experiencia.

Los representantes de las empresas que tenían más experiencia en la red (un promedio de cuatro años) veían a EG en una etapa decisiva, ya que sentían que durante los últimos años habían estado construyendo expectativas, pero que ahora necesitaban materializarlas. Necesitaban acción y lo expresaron de la siguiente manera:

EG debe llegar al corazón de los individuos, enganchándolos al proyecto. El principal activo para lograrlo es el sentido de pertenencia a la comarca que empieza a surgir después de años de interacción de unos actores con otros. EG debe ser un proyecto idealista, con una visión utópica compartida que guíe el comportamiento de los participantes [...]. Pero la única manera de mantener las expectativas es obteniendo resultados [...]. Por eso, EG debe ser una entidad que convierte las expectativas en realidad, movilizando a los diferentes actores de la comarca [...]; para hacerlo, la red debe tener una estructura sólida y un liderazgo por parte de los ayuntamientos y de la agencia de desarrollo. Por su visión, deben asumir como propias las expectativas generadas por el sentido de pertenencia del resto de los actores de la comarca. La ola es la fuerza que impulsa hacia adelante, pero también significa oportunidades que van y vienen [...]; es importante poder tomar la ola porque si no, la ola se va. Es como las expectativas, que una vez generadas tienen su tiempo y si no se transforman en realidad ya no se recobran.

Las empresas con una trayectoria más larga estaban diciendo que los cuatro años de colaboración habían creado en ellas expectativas sobre un proyecto de comarca que debía ser liderado por *policy makers*. Pero ¿qué perspectiva tenían los *policy makers*? En su reflexión incluyeron tres elementos. El primero era Iraurgi Hiria (véase la nota en el Cuadro 3.1). Su reflexión fue:

Este concepto adoptado por los dos ayuntamientos e Iraurgi Lantzen representaba la visión institucional del futuro de la comarca [...]. Surgió del proceso Gipuzkoa 2020 por lo que representa el entronque institucional con los planteamientos que se realizan desde la Diputación Foral de Gipuzkoa».

El segundo elemento era la innovación:

Gipuzkoa 2020 establece cuatro escenarios y Gipuzkoa Innovadora es uno de ellos. Iraurgi Hiria es la asimilación de este concepto como horizonte para la comarca.

Por último, añadieron lo siguiente:

EG debe ser el alma de la Iraurgi Hiria innovadora; el alma representa, por una parte, el conocimiento, que a pesar de su carácter intangible es vital [...]; y [...] por la otra representa el espíritu, el carácter propio de la comarca.

El tercer subsistema del RIS —en este caso los centros de formación— tenía una perspectiva más social que los otros dos subsistemas. Sus miembros dijeron lo siguiente:

Definir EG como un lugar de encuentro surge del hecho de que este grupo se siente fuera de la red, que se enfoca principalmente en las empresas. En ese sentido, EG debería ser el lugar de encuentro de tres mundos: políticos, el sistema educativo y empresas [...]. Este lugar de encuentro debe generar en la sociedad un sentimiento de crisis [...], debe crear conciencia en los individuos acerca de la necesidad de cambiar algunos valores que están desarticulando a la sociedad, y comprometer así a las personas con lo que sucede a su alrededor.

El personal técnico de EG subrayó sobre todo la necesidad de generar energía para el cambio:

Teniendo en cuenta que EG se basa en dos conceptos intangibles: conocimiento y confianza [...]. Deben usarse como energía constructiva [...]. EG transforma la energía individual en energía colectiva [...]; la energía colectiva debe llegar a los individuos y a los equipos generando el cambio hacia nuevas formas de entender la realidad que los rodea.

Por último, el equipo académico, en su condición de grupo externo al proceso, hizo del compromiso una de las cuestiones clave. Lo manifestó de la siguiente manera:

EG significa compromiso con un proyecto [...]; el primer requisito para ello es que los miembros del grupo se reconozcan a sí mismos como un grupo y entiendan que los vínculos entre ellos son lo suficientemente fuertes para desarrollar un proyecto juntos [...]. Es un proyecto de migración [...] de una comarca basada en recursos tradicionales a una basada en la innovación [...]: una migración colectiva.

## **Análisis del caso: el reto del conocimiento colectivo en la acción**

El proceso y las reflexiones presentadas en la sección anterior tuvieron lugar en un momento en el que se estaba haciendo un esfuerzo explícito para transitar de conocimiento a conocimiento colectivo en la acción. El análisis al respecto que haremos a continuación se dividirá en tres etapas. En primer lugar, interpretaremos las aportaciones de los diferentes grupos en términos de capital social. En segundo lugar, analizaremos el impacto que la diversidad de perspectivas tiene sobre el desarrollo del conocimiento colectivo en la acción. Por último, analizaremos cómo se llevaron a la acción todas estas reflexiones, transformando el conocimiento en conocimiento colectivo en la acción.

### ***La influencia del capital social en la acción***

Nuestro principal argumento en esta sección es que el conocimiento colectivo en la acción es el resultado de construir capital social en sus diferentes dimensiones. Dicho capital social es necesario para el investigador social que quiere contribuir al conocimiento colectivo en la acción. Este tipo de conocimiento no es el resultado de una transferencia lineal de conocimiento de aquellos que conocen la respuesta a un problema a aquellos que tienen el

problema. Pero considerar que el papel del investigador social en el ágora es contribuir al desarrollo del conocimiento colectivo en la acción y no a la acumulación de conocimiento como *stock* le plantea ciertos retos.

Para discutir estos retos, retomamos la aportación de los investigadores de Orkestra que no habían estado previamente involucrados con los actores de EG. Su papel era aportar una visión desde fuera que complementara la nuestra como investigadores participantes en EG. El grupo de investigadores externos había desarrollado menos capital social que el resto de participantes en el proceso de reflexión, ya que no había estado interactuando con los miembros de EG. No formaba parte de la red (dimensión estructural), no tenía relaciones de confianza con la mayoría de los participantes (dimensión relacional) y no había participado en el desarrollo de una visión compartida con los miembros (dimensión cognitiva). Su aportación se basaba, en parte, en la definición de Porter (1998) sobre las diferentes etapas de desarrollo de un país y en trabajos de investigación anteriores que concluían que el País Vasco afrontaba el reto de evolucionar de una etapa basada en la inversión a una etapa basada en la innovación. Para los miembros de la red esto era conocimiento. Su otro argumento, el relacionado con el compromiso, estaba basado en el enfoque de proceso en redes y clústeres, en el que identidad y compromiso son elementos críticos. La aportación de los investigadores era muy consistente con la situación de la red en la práctica. Sin embargo, siguiendo los conceptos presentados en este capítulo, lo que aportaron fue conocimiento. Podemos comparar lo anterior con la aportación de uno de los grupos que había desarrollado más capital social en el proceso de EG, el que estaba compuesto por representantes de empresas con una trayectoria más larga. Sus organizaciones eran parte de la red y ellos las habían representado personalmente durante algunos años. Además, la mayoría había sido o era en ese momento miembro del consejo gestor, por lo que había interactuado no solo con otros representantes de empresas en la red, sino con *policy makers*, y representantes de los centros de formación. Esto también significaba que habían estado en el centro de la toma de decisiones (dimensión estructural). Se conocían personalmente. Algunos de ellos no se conocían antes de entrar en la red, pero habían participado durante cuatro años en una multiplicidad de reuniones y talleres, lo que había contribuido a construir confianza (dimensión relacional). El hecho de que pudieron elaborar los argumentos aquí presentados y ponerse de acuerdo en lo que estaban compartiendo muestra que habían desarrollado, por lo menos hasta cierto punto, una visión compartida de EG basada en la práctica y la interacción con los otros miembros (dimensión cognitiva).

Ambos grupos (los investigadores externos y los representantes de empresas) habían presentado dos cuestiones esenciales. Una era la necesidad de un cambio y la otra la necesidad de compromiso. Los investigadores las presentaban desde una perspectiva más teórica y los profesionales del desarrollo territorial llegaban a la misma conclusión desde su práctica en el ágora (EG). Los investigadores no tenían el capital social requerido para transformar su conocimiento en conocimiento colectivo en la acción. Por su parte, los representantes de las empresas tenían la estructura, la confianza y la visión compartida que podían facilitar la acción. Para simplificar diremos que ambos grupos crearon conocimiento, pero la propuesta de las empresas tenía un potencial mayor de llevarse a la acción y por tanto de transformarse en conocimiento en la acción.

### ***Relacionar diferentes formas de conocimiento en la acción***

Al introducir el concepto de complejidad regional en el Capítulo 2, analizamos la diversidad de perspectivas y visiones que dan lugar al conflicto en el ágora. Este conflicto no se supe-  
ra homogeneizando perspectivas, sino aprendiendo a integrar las diferencias en la acción.

El conocimiento colectivo en la acción no alude a tener el conocimiento correcto, el que todo el mundo debe aceptar, sino a la capacidad de combinar los diferentes conocimientos en la acción.

Para ilustrar lo anterior cabe destacar la reacción de los *policy makers* a la pregunta de lo que EG debería ser. Su propuesta se vinculaba a la acción y estaba basada en el capital social, pero centraron la acción y el capital social no a nivel comarcal —ámbito de actuación de EG—, sino a nivel provincial. Esto probablemente tiene que ver con el hecho de que la política de innovación no se considere una cuestión vinculada a los políticos municipales, sino a los que actúan a nivel regional. Los *policy makers* municipales y comarcales conceptualizaron EG como una herramienta para materializar políticas provenientes de otros niveles gubernamentales, pero no como una herramienta para tener un enfoque comarcal de la innovación. Esto contrastaba con lo que los representantes de las empresas les demandaban cuando decían:

El principal activo [...] es el sentido de pertenencia a la comarca que está emergiendo tras años de interacción de los actores [...]. La red debe tener una estructura sólida y liderazgo desde los ayuntamientos y la agencia de desarrollo que, por su visión, deben asumir como propias las expectativas generadas por el sentido de pertenencia a la comarca.

Si pensamos en términos de capital social, vemos que los *policy makers* también habían pertenecido a la red y estaban en el consejo gestor (dimensión estructural). Tenían buenas relaciones personales con otros actores, se conocían, y se reunían no solo en EG sino también en otros contextos relacionados con su papel como *policy makers* (dimensión relacional). Se pusieron de acuerdo entre ellos sobre su propuesta de lo que EG debía ser, por lo que tenían una visión compartida (dimensión cognitiva), aunque esta era claramente divergente de la de las empresas.

Los *policy makers* mostraban una mayor tendencia a entender que EG debía conectar con políticas definidas a otros niveles que a definir lo que EG debía ser en la comarca o para sus miembros. En el contexto de las condiciones necesarias para el intercambio y las combinaciones presentadas por Nahapiet y Ghoshal (1998), las expectativas de los representantes de empresas y de los *policy makers* eran divergentes, no solo en lo que cada uno esperaba que fuera la red, sino en las expectativas que tenían los unos de los otros.

Desde nuestra manera de entender el papel que desempeña el capital social en la creación de conocimiento colectivo en la acción, la dimensión cognitiva del capital social entre empresas y *policy makers* no estaba alineada. Dicha situación dificultaba transformar el conocimiento en conocimiento colectivo en la acción. El reto para el investigador social que quería desempeñar un papel en la creación de conocimiento colectivo en la acción era contribuir a ajustar dichas expectativas y a construir una visión compartida que pudiera alinear a los *policy makers* y a los representantes de empresas en la búsqueda de lo que todos ellos pensaban que EG debía ser.

### ***Llevar el conocimiento a la acción: cómo crear conocimiento colectivo en la acción***

En el apartado anterior describimos una situación en la que se compartieron diferentes posturas y tipos de conocimiento, parte desde la experiencia, parte desde el análisis académico de la información. Para poder ilustrar la diversidad hasta ahora nos centramos básicamente en los investigadores, las empresas con una larga experiencia en EG y los *policy makers*. Pero había más elementos en esta diversidad. Las empresas recién llegadas tenían sus propias ideas: tenían menos capital social y de manera consistente mostraron una aproximación más individualista al aprendizaje. Habían venido a aprender para su empresa y no habla-

ban de un proyecto (colectivo) de comarca. Por su parte, los centros de formación manifestaban que la red no había podido integrarlos en el proceso. Esto señalaba una debilidad en la dimensión estructural del capital social. Los centros pedían también una perspectiva más social para EG, ampliando el foco de lo que hasta entonces había sido una perspectiva exclusivamente económica.

Nuestro argumento es que muchas veces lo que el investigador ve es una instantánea basada en información explícita (en este caso, el informe usado para hacer el diagnóstico de competitividad) y, desde ahí, utiliza sus marcos teóricos para dar recomendaciones. No explora a fondo la diversidad de perspectivas, conocimiento y conocimiento en la acción de los actores involucrados. ¿Cómo puede la aportación del investigador conectar entonces con el conocimiento colectivo en la acción que da forma a la acción en el ágora? Creemos que cuando los investigadores analizan una situación desde fuera sin un proceso de generación de capital social, no pueden hacer mucho más de lo que hizo el equipo investigador externo. Los investigadores tenían una perspectiva coherente sobre la cuestión. Lo que dijeron sonaba sensato a los actores, pero los investigadores no estaban en posición de hacer que el proceso evolucionara más allá. No eran parte de la red. Entregadas las recomendaciones, para ellos el proyecto había terminado.

Pero nosotros (los autores) éramos parte del personal técnico y nos encontrábamos en una situación distinta. Éramos parte de la red, habíamos construido relaciones de confianza con los miembros de la red y habíamos formado parte del esfuerzo de construir una visión compartida, aunque el proceso había demostrado que los diferentes grupos todavía tenían perspectivas distintas sobre lo que EG debía ser. Todavía éramos parte del proceso de llevar el conocimiento a la acción, de construir conocimiento colectivo en la acción. Desde dicha posición podemos conectar las reflexiones de los participantes con una serie de eventos que sucedieron después.

Las reflexiones que se hicieron en el proceso se combinaron con una reflexión estratégica desarrollada en EG durante 2005-2006 liderada por el consejo gestor y facilitada por el personal técnico, incluida la investigadora social. La misión de EG se redefinió en el proceso. Uno de los cambios más significativos fue que se definió un reto específico para cada tipo de actor participante (empresas, *policy makers*, centros de formación). El reto para los *policy makers* se definió de la siguiente manera: «participar en el proceso más allá de la financiación». Resulta difícil establecer una relación de causa-efecto directa en los procesos sociales y es difícil hacer una conexión explícita entre la discusión antes descrita y esta decisión. Sin embargo, todos los miembros del consejo participaron en ambos procesos (el diagnóstico antes descrito y la reflexión estratégica) y la demanda de las empresas en el sentido de que los *policy makers* contasen con un mayor liderazgo tuvo un impacto al plantearles a estos el reto de involucrarse en el proceso más allá de la mera financiación.

Para materializar dicha demanda, se creó un nuevo grupo de trabajo en EG con el objetivo de explorar el papel de los ayuntamientos y de las agencias comarcales de desarrollo en las políticas de innovación. Era un enfoque poco usual en el País Vasco, en donde la mayoría asumía que la política de innovación era misión de los gobiernos regionales. El grupo se formó con el personal técnico de EG, dos *policy makers* y uno de nosotros (los autores). Empezamos a explorar el enfoque multinivel dirigido a la política de innovación que veía un papel para los *policy makers* locales en las políticas de innovación. Dicho papel era complementario al de los *policy makers* regionales. La primera propuesta para la creación de lo que finalmente se convirtió en la Fundación Loiola (Figura 2.2 en el Capítulo 2) se realizó en este grupo en 2008. El conocimiento comenzaba a transformarse en conocimiento colectivo en la acción un año después de que los diferentes grupos hubieran reflexionado sobre lo que EG debía ser. Como vimos en el Capítulo 2, se necesitaron tres años más antes de que la fundación empezara a operar.

## *El reto de dar el relevo al conocimiento colectivo en la acción en el ágora*

En 2012, cinco años después del proceso descrito en este capítulo, se puso en marcha un nuevo proceso de reflexión con *policy makers* en EG. Había habido un cambio en los políticos electos como resultado de las elecciones. La crisis estaba azotando la comarca y se mantuvo una discusión sobre cómo hacerle frente. Volvió a discutirse el papel de EG en la zona. Uno de los políticos que había estado en el gobierno municipal cuando tuvo lugar el proceso descrito en los apartados anteriores estaba ahora en la oposición. Manifestó lo siguiente: «Aprendimos sobre estas cuestiones hace algunos años, ahora deberíamos usar ese conocimiento». Tenía la experiencia de haber transformado conocimiento en conocimiento colectivo en la acción y reaccionaba a un debate en el que todo parecía estar empezando de nuevo. Probablemente, los únicos que entendieron lo que quería decir fueron aquellos que habían compartido el proceso previo (el director de la agencia de desarrollo, el personal técnico de EG y la investigadora social). Su reclamo era un intento de mantener vivo el conocimiento colectivo en la acción en un momento en el que había habido un cambio en el liderazgo político del proyecto. Su reclamo ayudó a demostrar que no importa cuántos documentos se escriban y cuán bien documentado esté un proceso, lo que mantiene el conocimiento colectivo en la acción en el ágora son las personas que compartieron la experiencia de la acción. El conocimiento estaba ahí para los políticos entrantes, ya que en EG cada proceso se ha documentado muy cuidadosamente. Pero hasta que tuvieron su propia experiencia en EG y pudieron transformar conocimiento en conocimiento en la acción no pudieron desarrollar su propia perspectiva sobre EG. El desarrollo territorial no depende únicamente de la transferencia lineal de conocimiento. Es una parte, pero no es el todo. También es necesario construir capital social para transformar dicho conocimiento en conocimiento en la acción, y esto requiere que los actores que participan en el ágora vivan el proceso y no se limiten a recibir información sobre él.

La situación en 2012 antes descrita muestra la vulnerabilidad de procesos como el de EG, basados en la construcción de conocimiento colectivo en la acción, cuando se produce un cambio en los participantes que representan a diferentes organizaciones. Que el proceso sobreviva depende de la habilidad de los participantes para integrar a los recién llegados. Aquí, el papel de los facilitadores, mencionados en los capítulos anteriores, es decisivo. Normalmente son los que inician el diálogo con los recién llegados.

Pero los retos no son solo para los facilitadores de redes para las políticas y ágoras. Si construir capital social es parte de la generación de conocimiento colectivo en la acción, el investigador social que quiere contribuir a las ágoras para el desarrollo territorial afronta el reto de integrar la construcción del capital social como parte de su proceso de investigación.

## **Conclusiones**

Para compartir nuestras reflexiones finales sobre este capítulo volvemos a lo expresado por la representante de una empresa de EG («Cuando empezamos, vine a ver qué podía sacar de todo esto para mi empresa. Hoy en día vengo porque quiero que mis hijos tengan un futuro en esta comarca») y por el político de EG («Aprendimos sobre estas cuestiones hace algunos años, ahora deberíamos usar ese conocimiento»). Ambas observaciones demuestran que transformar conocimiento en conocimiento colectivo en la acción es un proceso a largo plazo que tiene muy poco que ver con que el investigador dé una «respuesta correcta» a los *policy makers*. Tiene que ver con el modo en que el investigador dialoga con los actores e influye en el modo en que estos perciben el desarrollo territorial. El investigador necesita tiempo y relaciones de confianza para poder ayudar a desarrollar conocimiento



colectivo en la acción. El objetivo es aportar conceptos y marcos conceptuales a un debate que en el largo plazo conducirá a la acción. Por lo tanto, como dijimos, el objetivo no es trabajar con los actores con el fin de hacerles entender lo que el investigador considera que es la respuesta correcta, para que después la implemente. El objetivo es integrar la aportación del investigador como una perspectiva más de un conjunto de perspectivas distintas sobre la misma cuestión. Esta contribución debe ayudar a amalgamar las diferentes perspectivas en una capacidad colectiva ligada a la acción.

Esa es una de las lecciones fundamentales de nuestra experiencia al trabajar con actores. Cuando como investigadores nos hemos involucrado en procesos que tenían como objetivo la creación de una visión compartida, hemos experimentado la tentación de entender que nuestro papel era primero ofrecer la solución correcta al problema, después tratar de trabajar con los actores para «convencerlos» de que implementen nuestras recomendaciones. Experiencias como la de EG nos muestran que nuestra opinión como investigadores, aunque muy respetada por los actores, es solo una opinión más entre muchas. Puede influir en los procesos en una dirección o en otra, pero no debe hacerlo tratando de homogeneizar las otras perspectivas para que se adapten a la nuestra. Debe ser parte de la diversidad de perspectivas como una voz más, que ayude a los actores a entender cómo canalizar las diferentes perspectivas hacia la acción. Por eso, insistimos en que, aunque para nosotros una visión compartida es un elemento decisivo para que el desarrollo territorial tenga lugar, una visión compartida tiene que ver con lograr que la diversidad se transforme en acción y no con uniformizar la manera en la que los diferentes actores perciben el desarrollo territorial.

Para poder gestionar la diversidad, el investigador necesita comprender los significados, motivaciones y expectativas de los actores, y esto solo puede lograrse si hay capital social. Las ágoras no son, por tanto, espacios para la transferencia de conocimiento del investigador al resto de actores, sino espacios en los que se genera nuevo conocimiento en la acción combinando diferentes tipos de conocimiento y de conocimiento en la acción.

No obstante, la perspectiva del investigador sobre su propio papel en el ágora no es la única relevante. Para poder desarrollar conocimiento colectivo en la acción, los *policy makers* deben ver al investigador no solo como una fuente de datos, informes y soluciones, sino como un colaborador en el proceso de desarrollo de las políticas, que será un aliado en la búsqueda de algunos objetivos y una voz crítica en la búsqueda de otros. La transformación de conocimiento en conocimiento colectivo en la acción necesita además la facilitación de un proceso a largo plazo que pueda superar elecciones y cambios en el gobierno. El investigador social puede contribuir a mantener vivo el proceso, pero para poder hacerlo los *policy makers* deben aceptar al investigador como facilitador del proceso en el largo plazo. Este papel del investigador como facilitador genera muchas preguntas que no siempre obtienen respuestas, lo que plantea algunos retos para el investigador. En una conversación en la que presentamos nuestra perspectiva a un colega, hablamos de las ocasiones en las que dialogamos con *policy makers* sin tener respuestas a sus preguntas. Hablamos también de cuando participamos en procesos que tardaron casi un año en generar un acuerdo sobre cuál era el problema que queríamos abordar. Nuestro colega nos preguntó si no nos preocupaba que los *policy makers* pudieran pensar que no éramos buenos investigadores porque durante todo ese tiempo manifestamos de manera explícita que no teníamos las respuestas. Tenía razón, no fue fácil encontrar *policy makers* que entendieran el aprendizaje en las políticas del mismo modo que nosotros. En la segunda parte del libro propondremos un enfoque sobre la investigación que creemos que puede ayudar a afrontar estos retos tanto a los investigadores como a los *policy makers*.



## Segunda parte

# Investigación acción, creación de conocimiento de modo 2, cogeneración y pluralismo

La segunda parte del libro se basa en el argumento de que, para poder desempeñar el papel que proponemos para el investigador social en el desarrollo territorial, tenemos que abordar la creación de conocimiento de modo 2 o, tal y como lo interpretamos desde la investigación acción, la cogeneración de conocimiento (Capítulo 4). Proponemos los entornos pluralistas para la investigación acción como contextos adecuados para dicha cogeneración de conocimiento (Capítulo 5).

Antes de conocer los conceptos de investigación acción, modo 2 y pluralismo habíamos trabajado ya en diversos proyectos de desarrollo territorial. En nuestras etapas como profesionales del desarrollo territorial, no reflexionábamos demasiado sobre cómo estábamos trabajando con otros actores del territorio, incluidos los investigadores. Dábamos por hecho que nuestra forma de trabajar era la manera en que debíamos trabajar juntos. Mientras trabajamos como investigadores, nos adaptamos al modo dominante de producción del conocimiento. Sin embargo, sentíamos que no estábamos generando el cambio que esperábamos. Hasta que empezamos a trabajar como investigadores en la acción (*action researchers*) no empezamos a cuestionar los supuestos que dábamos por hechos sobre nuestro modo de trabajar con actores territoriales y sobre cómo estábamos creando conocimiento. En esta parte del libro reflexionamos sobre la diferencia entre el investigador en la acción como facilitador de un proceso de creación de conocimiento de otros actores y el investigador en la acción como cogenerador de conocimiento en el ágora. Hay una línea muy delgada entre ambas posiciones, que exploraremos en el Capítulo 4.

Según Schumpeter (1968) la innovación y el cambio son con frecuencia el resultado de nuevas combinaciones de conocimiento. La investigación acción es un proceso en el que investigadores y profesionales del desarrollo territorial con diferentes tipos de conocimiento en la acción trabajan juntos; esto incluye también la participación de investigadores con distintas aproximaciones a la investigación. Pero lleva tiempo construir entornos pluralistas en los que investigadores con diferentes tipos de conocimiento en la acción puedan trabajar juntos. En los capítulos que componen la segunda parte del libro exploramos en profundidad y desde una perspectiva de largo plazo nuestro propio proceso de cambio en la cogeneración de conocimiento.



## 4. Transformando la forma de investigar para el desarrollo territorial

En 1999 se presentó en el País Vasco un trabajo de investigación sobre una tipología de sistemas locales de producción. Durante su formación, la doctoranda que lo llevó a cabo había aprendido que el investigador debía mantenerse neutral y alejado del objeto de análisis. Había utilizado datos secundarios producidos por el instituto regional de estadística para analizar trece sistemas de producción y ayudar a ajustar las políticas a las especificidades de cada sistema. El trabajo se publicó en un libro editado por el gobierno vasco en el año 2000 y se envió a los principales *policy makers* de la región. La investigadora nunca recibió noticias de ninguno de los supuestos lectores del libro. Durante el proceso de redacción no había habido ningún tipo de conexión entre los actores territoriales y la investigadora. Ella nunca habló con los *policy makers* para los que había escrito las recomendaciones. En el año 2002 dejó su puesto en la universidad para trabajar en una agencia comarcal de desarrollo en la que pudiera poner en práctica su conocimiento.

La investigadora no había reflexionado sobre estas cuestiones hasta que en 2009 empezó a trabajar con un investigador de origen noruego con experiencia en investigación acción. Él había terminado en 2007 su tesis doctoral sobre el papel regional de las universidades. En su tesis introdujo la investigación acción como «un enfoque al que se mira con escepticismo desde la comunidad académica debido a su metodología, basada en la participación con profesionales del desarrollo territorial» (Karlsen, 2007, p. 58). Continuó:

He elegido la investigación acción (IA) como mi principal método para la generación de datos. La IA descansa en el valor de la participación con los profesionales de distintos ámbitos. Como participante, el investigador en la acción tiene el potencial de adquirir una perspectiva holística del proceso, en lugar de las perspectivas parciales que ofrecen otros métodos. (Karlsen, 2007, p. 59).

Las dos tesis doctorales que representan perspectivas radicalmente diferentes de la investigación para el desarrollo territorial, son nuestras propias tesis. Ambas forman parte de nuestra experiencia y son hitos en el hilo conductor que nos llevó a escribir este libro.

Este capítulo se inspira en nuestro proceso de cambio entre 1999, cuando se escribe la primera tesis, y 2013, cuando se escribe este libro. Dicho proceso fue el resultado de una compleja combinación de decisiones personales y transformaciones organizativas de muchas personas y entidades. Sería imposible incluirlo todo en el análisis que aquí desarrollamos. No obstante, persiguiendo el objetivo de escribir desde dentro hacia fuera, lo que hacemos es analizar algunos pasos cruciales de procesos de transformación en los que hemos partici-

pado. No pretendemos que las conclusiones sean generalizables. Sin embargo, creemos que los retos que afrontamos y el análisis de los procesos que llevamos a cabo pueden ser útiles para otros investigadores que quieren cambiar el papel que desempeñan en las ágoras para el desarrollo territorial.

Hay dos marcos teóricos que nos han ayudado a desarrollar el análisis presentado en este capítulo. Uno está relacionado con los conceptos de modo 1 y modo 2 de producción de conocimiento (Gibbons *et al.*, 1994). Es difícil encajar procesos complejos en marcos conceptuales claros. Entre las diferentes aportaciones que analizamos esta es la que más claramente podía ayudar a analizar las diferentes perspectivas de las dos tesis doctorales antes señaladas y el proceso de cambio que tuvo lugar en relación con ellas. El segundo marco conceptual es el modelo cogenerativo de investigación acción de Greenwood y Levin (2007), que es el marco conceptual que más ha influido el modo en el que entendemos cómo puede tener lugar la participación con *policy makers* en el ágora. Es una contribución importante a nuestro propio marco conceptual sobre cómo construir un entorno de modo 2 para el desarrollo territorial, que presentamos al final de este capítulo. De este modo, hacemos de la investigación acción nuestra aproximación al modo 2.

El estudio de caso y su análisis muestran parte del proceso de transformación que hemos atravesado al participar en diferentes equipos y entidades vinculados a la investigación y al desarrollo territorial. A través de las diferentes etapas, se describe la evolución de un modo de producción de conocimiento alejado de los actores del territorio a un proceso cogenerativo o, dicho de otra manera, de creación de conocimiento en el contexto de aplicación. Dicho contexto de aplicación es, para nosotros, el ágora.

Este capítulo tiene dos objetivos principales. El primero es ayudar a los investigadores que vienen, como nosotros veníamos, de una aproximación alejada de los procesos de los *policy makers* y que quieren experimentar con un enfoque cogenerativo. El aprendizaje que queremos compartir es que no se trata exclusivamente de una opción personal del investigador que puede ponerse en práctica de un día para otro. Este cambio lleva mucho tiempo y un esfuerzo considerable, ya que las personas que componemos tanto los centros de investigación (universidades y otros) como las organizaciones implicadas en las políticas (los gobiernos y sus agencias) han de cambiar rutinas y conductas que tienen hondas raíces.

El segundo objetivo es compartir la manera en que entendemos las ágoras de modo 2 para el desarrollo territorial. En este caso, concluimos que no hay un modelo estático de ágora modo 2. Lo que aquí compartimos son algunas reflexiones sobre cómo tiene lugar la interacción de *policy makers* e investigadores desde una perspectiva dinámica.

Para alcanzar estos objetivos el capítulo comienza presentando los principales conceptos utilizados, que se relacionan sobre todo con el análisis del modo 1 y modo 2 y el modelo cogenerativo para la investigación acción. Como caso, presentamos nuestro propio proceso de transformación del modo 1 al modo 2. El análisis se centra en los elementos esenciales que hicieron posible este cambio y nuestra descripción de ágoras de modo 2 en la actualidad. El capítulo termina con algunos comentarios sobre las diferencias entre el modelo cogenerativo y nuestro enfoque.

## **El marco conceptual de modo 1 y modo 2 en las ciencias sociales**

El enfoque de modo 1 y modo 2 propuesto por Gibbons *et al.* (1994) no es el único marco conceptual que propone abordar el aprendizaje mediante la interacción. Algunos otros, discutidos en el marco de la literatura sobre sistemas de innovación, son el modo DUI «haciendo, usando, interactuando» (modo DUI, por las siglas en inglés de *Doing, Using and Interacting*) (véase Jensen *et al.*, 2007), y el modo combinado y complejo de innovación (CCI,

véase Isaksen y Karlsen, 2012a). Ambos proponen una aproximación interactiva al aprendizaje en el sistema de innovación, pero no plantean al investigador social de forma explícita el reto de interactuar con los *policy makers*.

Los conceptos de modo 1 y modo 2 fueron ampliamente debatidos cuando Gibbons *et al.* (1994) los propusieron y siguen teniendo una gran influencia. En el modo 1 el conocimiento se construye en entornos disciplinarios específicos (Gibbons *et al.*, 1994). Este proceso hace que el conocimiento sea más general y pueda usarse para más de un propósito. Cuando el proceso de construcción de conocimiento está terminado, se transmite al usuario mediante un invento, una teoría, un artículo científico, una tesis doctoral o un informe. Sin embargo, el reto consiste en que el conocimiento no está preparado para su uso en ningún contexto, ya que es abstracto y está descontextualizado. En el modo 2, las creaciones científicas, tecnológicas e industriales estrechan su conexión (Gibbons *et al.*, 1994). El principal argumento de los autores es que en el modo 2 el conocimiento se produce en el contexto de su aplicación en el ágora. Esto significa que el proceso de creación de conocimiento y el uso de este se han integrado, se han convertido en lo mismo. Los autores sostienen que el conocimiento se crea mediante un intenso diálogo entre diferentes productores y usuarios de conocimiento. El contexto de su aplicación abarca el entorno total en el que surgen los problemas científicos, se desarrollan metodologías, se difunden resultados y se definen usuarios. El Cuadro 4.1 compara los dos modos.

**Cuadro 4.1. Comparación entre el modo 1 y el modo 2**

Modo 1	Modo 2
El conocimiento se crea en el contexto de una comunidad académica.	El conocimiento se crea en el contexto de su aplicación.
El conocimiento se crea de un modo disciplinario.	El conocimiento se crea de un modo transdisciplinario.
Se necesita conocimiento homogéneo.	Se utiliza conocimiento heterogéneo.
La producción del conocimiento se organiza de forma jerárquica.	La organización es heterárquica, flexible y transitoria.
El control de calidad se realiza mediante la revisión por pares.	El control de calidad lo llevan a cabo los participantes en el proceso de creación de conocimiento mediante la rendición de cuentas.

Fuente: Adaptado de Karlsen (2007, p. 37), basado en Gibbons *et al.* (1994).

No es nuestro propósito enfatizar las diferencias entre los modos 1 y 2, sino centrarnos en el ágora de modo 2. Gibbons *et al.* (1994, p. 37) relacionan el modo 2 con «foros híbridos» en los que las comunidades se componen de personas que han sido socializadas en subsistemas, disciplinas o entornos laborales distintos, y que, con el paso del tiempo, aprenden nuevos estilos de pensamiento, conducta, conocimiento y competencia social que no tenían inicialmente. En un trabajo posterior estos autores enuncian la definición de ágora que hemos usado en este libro (véase Nowotny *et al.*, 2001). Para nosotros este concepto de foros híbridos es una primera aproximación a lo que posteriormente definieron como ágora.

Tanto el modo 1 como el modo 2 abordan la resolución de problemas. Pero hay una diferencia entre la resolución de problemas que se lleva a cabo siguiendo los códigos de una disciplina determinada (modo 1) y la que se aborda para una aplicación determinada

(modo 2). En el modo 2, el conocimiento siempre se produce en un contexto de negociación continua y no se creará a menos y hasta que se incluyan los intereses de los diferentes actores sobre una aplicación determinada (Gibbons *et al.*, 1994, p. 3). Esta es una característica de las ágoras para el desarrollo territorial.

Cuando Gibbons *et al.* (1994) presentan los conceptos de modo 1 y modo 2, reconocen que, aunque no abarcan únicamente ciencia y tecnología sino también ciencias sociales y humanidades, dedican más atención a las primeras que a estas últimas. Cuando definen el ágora (Nowotny *et al.*, 2001) y abordan el debate sobre cambio social, los procedimientos concretos para desarrollar la interacción en el ágora se mantienen en una caja negra. Aunque la cuestión no se analiza en profundidad, Gibbons *et al.* (1994, p. 105) hacen también referencia al distanciamiento del investigador social. Sostienen que con el fin de mantener su postura analítica y técnica, las ciencias sociales generalmente han tratado de mantener un estilo de reflexividad vinculada a la contextualización de una manera conscientemente distante. En contraste con las humanidades, las ciencias sociales han intentado mantenerse intelectualmente distantes respecto a la creación de valores y significados. Este capítulo intenta contribuir al debate sobre cómo desarrollar el modo 2, y acabar con este distanciamiento, en las ciencias sociales y en particular en el desarrollo territorial.

## **Investigación acción y procesos de cogeneración de conocimiento**

En su propuesta de modelo cogenerativo de investigación acción, Greenwood y Levin (2007) sostienen que un proceso de investigación acción únicamente puede iniciarse cuando existe un acuerdo entre los actores (los «dueños del problema» o «internos») tanto para iniciar el proceso como para invitar a «externos» a que participen. Mientras que los internos son los dueños del problema, los externos son los investigadores/agentes externos de cambio que buscan facilitar un proceso de coaprendizaje orientado a solucionar el problema y, al mismo tiempo, a contribuir al discurso científico. Greenwood y Levin (2007) presentan dos diferencias principales entre internos y externos. Una es que la mayoría de los internos tienen que vivir directamente con los resultados del proyecto, mientras que la mayoría de los externos pueden irse. Otra diferencia es que los internos tienen más influencia al momento de determinar el foco de la actividad de investigación.

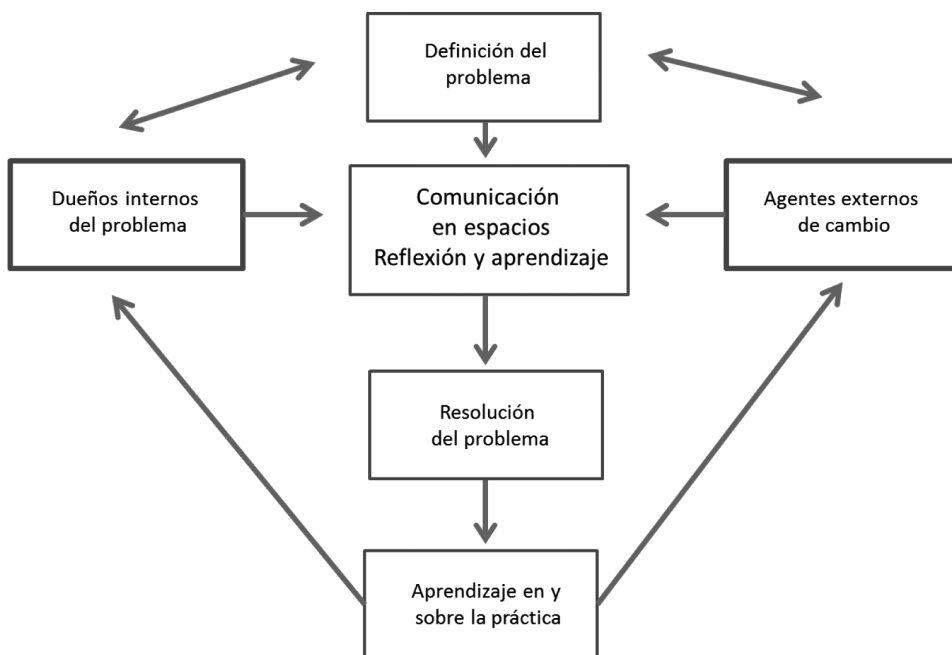
Esta distinción entre internos y externos se desarrolla sobre todo en el contexto de investigaciones sobre lugares de trabajo y cambio organizativo (véase también Klev y Levin, 2012). La Figura 4.1 reproduce lo que, de acuerdo con Greenwood y Levin (2007), en este libro llamamos «modelo cogenerativo» y al que Klev y Levin (2012) se refieren como «cambio participativo como aprendizaje cogenerativo». En la discusión planteada en este capítulo proponemos algunas interpretaciones alternativas del proceso, que creemos que pueden tener lugar cuando se traslada el modelo cogenerativo del ámbito de las organizaciones al desarrollo territorial.

En el modelo cogenerativo, la investigación acción es un proceso cíclico cuyos internos interactúan con los externos. La definición del problema es el primer paso en el proceso de aprendizaje conjunto (Greenwood y Levin, 2007; Klev y Levin, 2012). Todo el proceso de investigación surge de demandas que tienen lugar fuera de la academia, lo que no significa que los investigadores en la acción acepten ciegamente cualquier formulación de un problema que reciben de los participantes locales.

El siguiente paso es el trabajo que desarrollan conjuntamente internos y externos para comunicarse y crear espacios (ágoras, en nuestra terminología) para la reflexión y el aprendizaje conjunto. El espacio para la comunicación entre grupos de actores debe configurarse apropiadamente. Puede ser una reunión entre dos o más personas, una sesión para forta-



**Figura 4.1. Cambio participativo como aprendizaje cogenerativo**



Fuente: Reproducido con permiso del editor de R. Klev y M. Levin, *Participative Transformation: Learning and Development in Practising Change* (Farnham: Gower, 2012), p. 68. Copyright © 2012.

lecer un equipo, una taller exploratorio, una reunión de un equipo operativo o de los líderes de un proceso, una reunión comunitaria pública, etc. El punto clave es que dicho espacio permita que tengan lugar acciones comunicativas en un entorno estructurado para el aprendizaje y la investigación cogenerativos. Greenwood y Levin (2007) sostienen que, aunque los externos no tienen una posición formal en la jerarquía organizativa local, pueden ejercer su influencia porque los participantes tienen expectativas de que los externos van a desempeñar un papel importante en el diseño y gestión del proceso de cambio.

Al proceso de reflexión le sigue la acción de los internos. Dado que los investigadores son participantes activos del proceso, obtienen información interna acerca del proceso conforme este se desarrolla, es decir, en tiempo real.

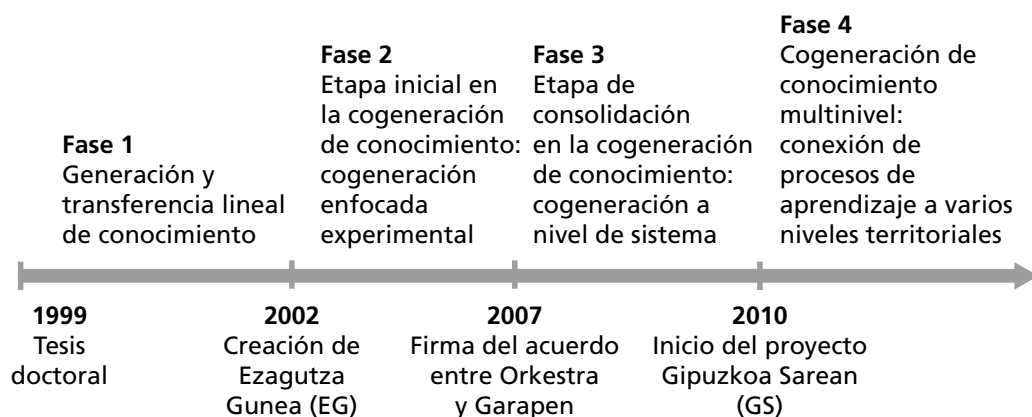
Al colaborar en un proceso, los participantes aprenden a reflexionar *en y sobre* la acción (Schön, 1983; 1987). Finalmente, es importante diseñar procesos en los que internos y externos dispongan de etapas o fases para reflexionar por su cuenta antes de reunirse nuevamente para definir el siguiente paso en el proceso de cogeneración de conocimiento relacionado con una nueva definición del problema. De este modo, el proceso continúa de forma cíclica hasta que termina.

## Caso: Orkestra, primera parte<sup>15</sup>

Identificar un caso para analizar la transición del modo 1 al modo 2 y las principales características del modo 2 en el desarrollo territorial no resultó fácil. Era necesario que el caso mostrara que dicha transición involucra múltiples cambios en un proceso de largo plazo en el que participan diferentes organizaciones, equipos e individuos. Pero ¿cómo conectar todos estos cambios? Había múltiples organizaciones y equipos cuya experiencia podíamos utilizar, pero ninguna de ellas mostraba la complejidad que creemos que define un proceso que transita del modo 1 al modo 2. Dado que habíamos decidido escribir este libro de dentro hacia fuera, desde nuestras propias experiencias, concluimos que era precisamente nuestra propia trayectoria de transformación la que podríamos analizar mejor, tratando de explicar los principales cambios en organizaciones y equipos de investigación que influyeron en ella. Por eso, el hilo conductor de la reflexión sobre nuestra experiencia empieza cuando uno de nosotros terminó el doctorado en 1999 y acaba con la redacción de este libro.

Para presentar el caso elegimos algunos hitos del proceso de cambio y los colocamos en un cronograma (véase la Figura 4.2). Con esto no queremos que parezca que fue un proceso lineal. La parte inferior del cronograma muestra los acuerdos organizativos de los que éramos parte y que impulsaron nuestro proceso de aprendizaje de modo 2. En la parte superior definimos algunas fases del proceso de aprendizaje que ayudan a entender cómo cambió nuestra práctica. El primero de los procesos doctorales presentados en la introducción a este capítulo ayudó a caracterizar el modo 1 en la fase 1. El resto son fases en las que desarrollamos parcialmente nuestra aproximación al modo 2. Las fases que se muestran en el cronograma no estuvieron en la realidad tan claramente delimitadas como la figura podría sugerir y tampoco es real que una etapa sustituya a la anterior. Los antiguos procesos coexisten con los nuevos. No obstante, en el proceso existe una evolución que podríamos describir como una transformación del modo 1 al modo 2. La Figura está inspirada en Karlsen *et al.* (2012).

**Figura 4.2. Una transición de creación de conocimiento del modo 1 al modo 2**



<sup>15</sup> La segunda parte del caso se presenta en el Capítulo 5.

Participamos en este proceso junto con otros muchos investigadores y *policy makers*, pero lo que describimos es nuestra propia perspectiva sobre el proceso de cambio. Es decir, tanto la secuencia como la elección de los hechos que se incluyen en la Figura 4.2 son el resultado de nuestro proceso de aprendizaje y de nuestra propia interpretación. Por último, aun cuando el proceso se basa en nuestras experiencias, procuramos que el análisis que de él hacemos sea de interés general.

En los siguientes párrafos describimos las principales características de cada una de las fases, así como las principales aproximaciones a la investigación y los resultados que se obtuvieron.

Durante la fase 1 realizamos nuestra investigación sobre desarrollo local como parte de un equipo de investigación de una universidad sin contacto con los actores locales. Elaboramos modelos conceptuales relacionados con el desarrollo local que adaptamos al contexto del País Vasco y utilizamos información secundaria para probarlos. Escribimos para algunas revistas científicas y nuestros informes fueron publicados por diferentes instituciones del País Vasco, pero no hubo retroalimentación por parte de los actores locales (Larrea, 1999; Larrea, 2000a; 2000b; 2000c; 2003). Esto es lo que hemos llamado «creación y transferencia lineal de conocimiento» en el cronograma de la Figura 4.2.

En 2002 nos integramos en EG, la red utilizada como caso de estudio en la primera parte de este libro. EG se convirtió en un ágora en donde investigadores y *policy makers* trabajaban juntos sobre problemas específicos detectados en el desarrollo de la red. Como investigadores alcanzamos un conocimiento profundo de los procesos necesarios para facilitar redes para el desarrollo local. A esta experiencia le siguieron algunas publicaciones en revistas científicas y libros, con una cobertura internacional mayor que en la fase previa (Parrilli *et al.*, 2010; Navarro y Larrea, 2007; Larrea *et al.*, 2010; Larrea *et al.*, 2007; Iturrioz *et al.*, 2006; Aranguren *et al.*, 2007).

Lo que los *policy makers* estaban obteniendo del proceso cogenerativo eran propuestas para el diseño de la red, modelos para abordar la gestión del conocimiento en la red, estrategias para integrar a las pequeñas empresas a la red, diagnósticos de competitividad para la comarca y estrategias para políticas de innovación que llevaron a la práctica en el contexto de EG. Hemos llamado a esta fase «cogeneración experimental focalizada».

Después volvimos al entorno de la universidad (la Universidad de Deusto), pero esta vez a una organización muy específica que trabajaba con un alto nivel de autonomía con respecto a la estructura departamental: Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Orkestra era un contexto que hacía posible llevar la cogeneración a un nivel de sistema y dio nombre a la fase 3 del cronograma que aparece en la el Figura 4.2.

Así pues, se firmó un acuerdo entre Orkestra y Garapen, la asociación de agencias de desarrollo comarcal del País Vasco, para desarrollar procesos de cogeneración de conocimiento abiertos a todas las agencias de desarrollo comarcal que necesitaran apoyo en sus procesos locales de construcción de redes. De esta manera, se cogeneraba conocimiento no solo en una red comarcal específica, sino con un promedio de trece redes comarcales del País Vasco (nivel de sistema). La cogeneración de conocimiento ganó alcance, pero ninguna de las redes entró en un proceso profundo de investigación acción como lo había hecho EG. Algunos trabajos de investigación y artículos son un reflejo de esta fase (por ejemplo, Larrea *et al.*, 2012; Karlsen *et al.*, 2012; Aranguren *et al.*, 2010a; Aranguren *et al.*, 2010b). El proceso cogenerativo ofreció a los *policy makers* análisis de competitividad, mapeos clúster y propuestas de desarrollo de redes para sus territorios específicos que utilizaron en sus propios procesos. También los ayudó a tomar conciencia del papel que podían desempeñar en el sistema de innovación del País Vasco.

Debido entre otras cosas a nuestra experiencia en procesos a nivel comarcal, fuimos invitados a desarrollar procesos de investigación acción en redes a nivel provincial y regional.

Una de ellas fue Gipuzkoa Sarean (GS), que se presenta en la tercera parte del libro. Como consecuencia se desarrollaron en Orkestra una serie de proyectos que involucraban redes en diferentes niveles (municipal/comarcal, provincial y regional) que compartían procesos de aprendizaje. Si se la compara con el contexto previo, conformado exclusivamente por actores locales, la complejidad regional aumentó, lo que supuso un nuevo reto para la investigación acción y en concreto para la cogeneración. Los juegos de poder y los procesos políticos, junto con los liderazgos compartidos, emergieron como nuevos temas (Aranguren y Larrea, 2011; Karlsen y Larrea, 2012). Éramos parte de procesos que eran más estratégicos para el desarrollo del territorio que los anteriores. Los principales resultados para los *policy makers* fueron los espacios para el aprendizaje en las políticas. Esta es la fase que denominamos «cogeneración de conocimiento multinivel».

Creemos que cada paso del cronograma nos llevó a una fase diferente del modo 2, lo que significa que no existe un enfoque único para las ágoras de modo 2. También nos dimos cuenta de que no podíamos entender el proceso de cambio del investigador sin entender el proceso de cambio (en términos de reflexión, aprendizaje, decisión y acciones) de otros actores territoriales, tales como los facilitadores de redes y los *policy makers* en los niveles municipal, provincial y regional. En la discusión que se presenta a continuación exploramos estas cuestiones con mayor detalle.

## **Discusión del caso: desarrollo de ágoras para el desarrollo territorial**

### ***Cuestionar los enfoques normativos***

La tesis doctoral presentada en 1999 y su enfoque a la investigación fue el resultado de diferentes tipos de influencia. Nos centramos ahora en el contexto institucional específico del entorno universitario en el que la tesis se gestó y su definición de lo que debía ser una tesis. En primer lugar, la neutralidad era un objetivo. El investigador era un observador que no debía involucrarse en el fenómeno que estaba siendo analizado para evitar influir en él. En segundo lugar, la investigación era un proceso racional y las emociones nunca se mencionaban. En tercer lugar, era mucho más seguro elaborar una tesis con datos cuantitativos y análisis estadístico. Por último, la pregunta de investigación debía surgir de la revisión de la literatura y de lo que otros autores consideraban que faltaba en la academia. El proceso de la tesis doctoral cumplió todas estas condiciones. No teníamos la sensación de estar siguiendo ningún enfoque normativo, ya que estas reglas del juego respondían a lo que pensábamos que era investigar. Situamos la tesis en relación con el contenido, vinculando la investigación al enfoque italiano de distritos industriales, pero no vimos ninguna necesidad de situarla en relación con la manera en la que se estaba creando el conocimiento. En 1999 este era el enfoque que aceptábamos sin cuestionamientos.

Catorce años más tarde, este libro sobre desarrollo territorial e investigación acción sigue criterios muy distintos. Partimos de que no es posible reflexionar sobre las cuestiones que abordamos manteniendo una postura neutral. Entendemos que el papel de las emociones en los procesos de cambio estudiados es tan importante como el de la razón. Escribimos utilizando la experiencia como información: no solo las experiencias de otros, sino sobre todo nuestras propias experiencias. Por último las preguntas de investigación que subyacen a nuestra argumentación surgen de problemas de la vida real planteados por actores territoriales.

Inicialmente tuvimos la tentación de argumentar que el enfoque normativo que teníamos en 1999 nos llevó a desarrollar un enfoque poco crítico con nuestra forma de investigar; que

después atravesamos un proceso que nos llevó a cuestionar dicho enfoque normativo; y que evolucionamos hacia otro enfoque, resultado de nuestro pensamiento crítico. Pronto nos dimos cuenta de que es difícil sostener que el enfoque de este libro es menos normativo que el que teníamos en 1999, aunque las cosas que hoy damos por sentadas no son las mismas que dábamos por sentadas entonces.

Cuando hablamos sobre los procesos de investigación y cogeneración de conocimiento, la aportación del investigador a la academia, las funciones de los internos y los externos, la necesidad de tener ágoras para el diálogo y la relevancia del diálogo democrático, estamos replicando enfoques normativos básicamente heredados del enfoque pragmático de la investigación acción.

Sería un error no explicitar este enfoque y dar por hecho que lo que estamos haciendo ahora es el modo «correcto» de hacerlo. Es importante para los investigadores avanzar en la capacidad de identificar los discursos normativos que nos afectan. Necesitamos evitar la tentación de creer que ninguno nos afecta y que las reglas del juego que seguimos son neutrales.

No pretendemos argumentar que ahora somos menos normativos. Pero la necesidad continua de reflexionar *en y sobre* la acción en los procesos que desarrollamos nos ha hecho ser más conscientes de nuestros enfoques normativos de lo que lo éramos al inicio del cronograma. Encontramos que esta es una fortaleza de la investigación acción cuando se intenta desarrollar ágoras modo 2.

En nuestro caso, darnos cuenta de que existía la posibilidad de investigar de una manera distinta no fue el resultado de leer sobre el enfoque pragmático de la investigación acción, sino de nuestra experiencia como *policy makers*. La voluntad de cambiar el modo utilizado para la creación de conocimiento (modo 1) surgió de la combinación de dos circunstancias en EG: la necesidad que teníamos, como *policy makers*, de resolver problemas reales y el hecho de que nuestras capacidades en aquel momento eran capacidades de investigación que habíamos desarrollado previamente. Nuestra experiencia fue que, al estar distanciados del entorno universitario, vimos la posibilidad de abordar la investigación de una manera distinta. No queremos decir que resulte imposible cambiar mientras seamos parte del sistema universitario, sino que a nosotros nos resultó más difícil identificar desde dentro los enfoques normativos que estábamos dando por hechos. Por eso, en la siguiente sección reflexionamos sobre los discursos normativos de algunos actores territoriales que nos ayudaron a identificar los nuestros propios.

### ***Ezagutza Gunea: creación no buscada del modo 2***

Ezagutza Gunea, que analizamos desde una perspectiva de desarrollo territorial en la primera parte, no fue el resultado de una intención explícita de crear un entorno de modo 2. En el proceso de contratar personal para la red, uno de los candidatos (autora de este libro) resultó ser una investigadora. Las conversaciones sostenidas con la dirección de la agencia de desarrollo reflejaban que les parecía que «tener a alguien que venía de la universidad» sería bueno para el proyecto.

El discurso normativo sobre la investigación no estaba presente únicamente en la universidad, también en EG había un discurso normativo sobre el desarrollo territorial. En aquel momento el debate sobre desarrollo territorial se centraba en los nuevos modos de gobernanza, los enfoques participativos y la necesidad de un papel más activo de la universidad en las regiones. En nuestro caso fue el discurso normativo sobre desarrollo territorial y el deseo de los *policy makers* de tener una universidad que agregara valor al desarrollo territorial lo que nos condujo a la investigación acción. Sin conocer el modelo cogenerativo de

Greenwood y Levin (2007), algunos investigadores en la universidad y algunos *policy makers* empezamos a cogenerar conocimiento.

El hecho de integrar a una investigadora en la red de desarrollo preocupó a algunos *policy makers* porque el debate podía hacerse muy teórico. Se nos trasladó un requerimiento explícito sobre la necesidad de crear un lenguaje que se adaptara a los representantes de empresas, centros de formación y ayuntamientos. Fue un lento proceso de conocimiento mutuo para definir una metodología de trabajo que integrara de una forma natural las aportaciones de los *policy makers* y las de los investigadores.

Cuando se cuenta una historia, ayuda tener argumentos bien definidos sobre una estrategia clara y un liderazgo fuerte. No obstante, no hubo una estrategia explícita para ir al modo 2 en este caso, solo una serie de circunstancias y pequeñas decisiones (más o menos conscientes) que condujeron al desarrollo de la investigación acción como una manera de abordar el modo 2. Entrelazado con estas pequeñas decisiones se encontraba el enfoque normativo para dotar a la universidad de un papel más activo en el desarrollo territorial. Nuestra conclusión sobre esta fase es que las ágoras pueden desarrollarse incluso en situaciones en las que no hay una estrategia claramente definida para crearlas y sin reivindicar explícitamente el modo 2.

### ***Orkestra: el modo 2 como estrategia para el cambio***

La segunda organización crítica en el proceso de cambio es Orkestra, el instituto de investigación en donde nosotros (los autores) trabajamos juntos al momento de escribir este libro. En este caso, la aproximación al modo 2 fue más directa, aunque implícita. Los documentos fundacionales de Orkestra establecen que se creó para «influir en la competitividad real del País Vasco». Esto significa que no solo está pensado para hacer investigación desde fuera y observar la competitividad, sino para cambiarla. Este enfoque se confirmó con el establecimiento de un consejo de administración en el que estaban representados los gobiernos regionales, las empresas y la universidad. Podía clasificarse entre los nuevos acuerdos institucionales que emergen en el modo 2 y que vinculan gobierno e industria (Gibbons *et al.*, 1994).

Así que había un discurso más claro sobre el cambio que se buscaba que en el caso de EG y dicho cambio encajaba en el discurso de modo 2. Sin embargo, cuando el instituto se puso en marcha en 2006, compuesto principalmente por investigadores de la universidad, el diseño inicial del programa de investigación correspondía mucho más al modo 1. Aunque el discurso existía, el cambio no fue automático. Entre otras aportaciones, se usó la experiencia de EG para adaptar los marcos conceptuales de investigación a la misión. No decimos que Orkestra sea una organización de modo 2 ni que la investigación acción sea el enfoque principal. Sin embargo, el intento de responder a la misión del instituto abrió un espacio para estas aproximaciones.

Una de las estrategias de la dirección general de Orkestra fue contratar algunas personas con perfiles mixtos que vinculaban la investigación y la práctica en agencias de desarrollo comarcal o en centros tecnológicos. También se firmaron acuerdos de cooperación con una variedad de actores del sistema regional de innovación.

Una de las diferencias entre esta ágora y EG es su vinculación estructural a la universidad. Aunque algunos de los emprendedores que crearon Orkestra eran antiguos *policy makers* y estaban vinculados a empresas relevantes del territorio, trabajaron desde el principio con la universidad y con investigadores para crear el instituto. Podemos interpretar Orkestra como un ágora de modo 2 en el contexto de una universidad pero con un papel importante de los *policy makers* en su génesis.

## **Garapen y Gipuzkoa Sarean: la creación consciente de ágoras**

En contraste con los casos anteriores, analizamos ahora dos proyectos resultado de acuerdos explícitos entre investigadores y *policy makers* para trabajar empleando principios de investigación acción y un enfoque de modo 2. Se trata del proyecto con la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo (Garapen) y el proyecto Gipuzkoa Sarean con la Diputación Foral de Gipuzkoa. Ninguno habría sido posible sin el proceso de aprendizaje experimentado en EG y en Orkestra y sin un contexto formal para ponerlos en marcha. Este contexto formal vino dado por la consolidación en Orkestra de un enfoque favorable al modo 2.

Podría parecer que ambos proyectos (descritos en las últimas fases del cronograma) siguen el patrón propuesto por Gibbons *et al.* (1994, p. 9) de contextos menos institucionalizados para la creación de conocimiento. Según estos autores, en tales contextos las personas se reúnen en equipos de trabajo y redes temporales que se disuelven cuando un proceso de aprendizaje específico se ha desarrollado. Sin embargo, nuestra experiencia difiere de esta perspectiva en dos sentidos. Por una parte, creemos que era necesario un proceso previo de cambio a largo plazo para que estos proyectos temporales tuvieran cabida en el instituto como proyectos de investigación acción. Nuestra reflexión es que los proyectos específicos pueden desarrollarse con un grado bajo de institucionalización en contextos de modo 2. No obstante, para poder desarrollar tales contextos hay instituciones (organizaciones y también reglas del juego) que tienen que cambiar. Sostenemos que se requiere un cambio institucional profundo en el territorio para generar contextos de modo 2 que conduzcan a que los proyectos específicos puedan desarrollarse con niveles bajos de institucionalización. La segunda diferencia que nuestra experiencia señala frente a lo propuesto por Gibbons *et al.* (1994, p. 9) es que, a pesar de trabajar en el marco de proyectos específicos que generaron equipos de trabajo temporales, las redes creadas entre *policy makers* e investigadores han permanecido en el largo plazo y se han convertido en un contexto del que surgen nuevos proyectos.

Evolucionar del modo 1 al modo 2 exige un cambio institucional, lo que lo convierte en un proceso difícil. Hemos visto en secciones anteriores que los enfoques normativos pueden facilitar dicho cambio. Sin embargo, también hemos atravesado situaciones en las que hay un discurso normativo de modo 2, pero en las que todavía dominan las rutinas de modo 1. Por lo tanto, existe el riesgo de cambiar el discurso sin realmente cambiar las instituciones. Creemos que el modo 2 está ganando influencia como discurso normativo en el desarrollo territorial, pero su implantación real está lejos de ser alcanzada.

## **Conocimiento colectivo en la acción en el ágora**

Tanto el modo 2 como el modelo cogenerativo de investigación acción antes presentados han sido útiles para interpretar nuestras experiencias en el ágora. Sin embargo, ninguno abarca por completo nuestra interpretación de lo que sucede en el ágora. Por eso, en esta sección proponemos un marco propio, basado en los dos que hemos analizados anteriormente, pero con elementos distintivos que ahora presentamos.

Gibbons *et al.* (1994) describen el modo 2, pero los procedimientos específicos que se necesitan para desarrollarlo en las ciencias sociales permanecen en una caja negra. Además, la mayoría de los investigadores del ámbito del desarrollo territorial con quienes nos hemos encontrado tienen más experiencia en el modo 1 que en el modo 2. Como consecuencia, aun cuando reflexionamos desde la experiencia, nos resultan más familiares los procedimientos del modo 1.

Con el modelo cogenerativo Greenwood y Levin (2007) abren la caja negra del proceso entre el investigador y el *policy maker* en el ágora. Sin embargo el papel que plantean para el investigador social se basa en experiencias en el lugar de trabajo. Nosotros lo reinterpretamos en el contexto del desarrollo territorial. Para Greenwood y Levin (2007), el investigador usa sobre todo su conocimiento sobre procesos y los participantes aportan conocimiento sobre el problema que el proyecto de investigación acción busca resolver. Nuestra experiencia sobre el papel del investigador en el desarrollo territorial es más cercana a lo que Johnsen y Normann (2004, pp. 226-227) describen cuando hablan sobre los seis papeles del investigador en la acción: el facilitador, el observador, el proveedor, el participante, el constructor de puentes y el proveedor de servicios. Sostienen que esta lista implica que el papel del investigador en la acción es ser tanto interno como externo sobre el terreno, lo que contrasta con la clara división entre internos y externos del modelo cogenerativo de Greenwood y Levin (2007).

Una de las principales lecciones del proceso descrito en las secciones anteriores es que hay diferentes circunstancias que pueden hacer que el investigador se convierta en un actor territorial y, por tanto, interno al proceso de desarrollo del territorio. En EG uno de nosotros estaba desempeñando el papel de investigadora y al mismo tiempo era la coordinadora de una red (véase Pettigrew, 2003, para un caso muy similar). En el caso de Orkestra, el instituto, como organización de investigación, es parte del RIS. Por lo tanto, es claramente un actor más del desarrollo territorial. Esto hace que sea muy difícil que los investigadores de Orkestra puedan ser percibidos como externos en debates sobre el RIS y el desarrollo territorial. La distinción entre internos y externos en el proceso cogenerativo se vuelve, por lo tanto, difusa. Al marcar las diferencias, Greenwood y Levin (2007) sostienen que el externo no forma parte de la estructura jerárquica, y el interno sí. Pero como discutimos en el Capítulo 2, en una situación de complejidad territorial esto puede aplicarse a todos los actores, que son interdependientes pero autónomos.

En esta situación, proponemos mantener la distinción entre los papeles del investigador y del *policy maker*. En nuestra trayectoria hemos descubierto que la distinción entre internos y externos nos resultaba útil cuando debatíamos nuestros papeles con los *policy makers*. Pero creemos que ser un actor territorial está implícito en el papel de investigador social en ágoras para el desarrollo territorial. Cuando se trata de desarrollo territorial, los investigadores en la acción no participan en el ágora para ayudar a resolver el problema de otros, muchas veces son dueños de los problemas, pues sus organizaciones para la investigación fueron creadas para contribuir al desarrollo territorial.

La multiplicidad de papeles del investigador en la acción conduce también a un debate sobre el tipo de conocimiento que aporta el investigador. Greenwood y Levin (2007) destacan el conocimiento sobre procesos.

Las competencias de la investigación acción incluyen el aprendizaje de una amplia gama de técnicas de investigación, formas de trabajo, modos de gestionar o facilitar procesos de investigación colaborativos y métodos de documentación y síntesis de los resultados y las implicaciones para la acción.

(Greenwood y Levin, 2007, p. 101)

Sin embargo, en el caso que hemos descrito en este capítulo, el conocimiento disciplinario sobre distintas dimensiones del desarrollo territorial fue decisivo en el debate con los *policy makers*. Hubo momentos, especialmente cuando la investigación acción se utilizó en Orkestra por primera vez, en que surgieron tensiones dentro del equipo de investigación al entrar algunos investigadores al debate con los *policy makers* no solo sobre el proceso sino también sobre contenidos específicos relacionados con el desarrollo territorial. Para aquellos



que consideran únicamente el papel de facilitador del investigador en la acción, existía un riesgo de que el investigador «contaminara» lo que los *policy makers* estaban expresando en el proceso. Esta objeción se planteó dentro del equipo de investigación acción, pero conectaba con la idea de que el investigador no debe influir en el objeto de estudio. En ocasiones, al priorizar el papel de facilitador, nos manteníamos fuera del proceso de cogeneración de conocimiento, en tanto que facilitábamos la cogeneración de conocimiento entre el resto de los actores del territorio sin integrarnos como un actor más del desarrollo territorial.

Nuestro enfoque hoy en día es que el investigador en la acción involucrado en el desarrollo territorial debe tener, además de conocimiento basado en su experiencia como actor territorial, conocimiento tanto de los procesos como de las disciplinas vinculadas al desarrollo territorial. Los tres tipos de conocimiento son bienes públicos que deben contribuir al debate en el ágora. Cuando aporta conocimiento sobre el proceso, el investigador social facilita el diálogo entre otros. Cuando aporta conocimiento sobre su experiencia como actor territorial (el actor investigador) o sobre las disciplinas vinculadas al desarrollo territorial, el investigador participa en el diálogo como un actor más en el territorio. Esto no significa que el discurso esté contaminado, siempre y cuando quede claro que lo que se expresa en una perspectiva más de la cuestión, y no conocimiento superior. Si esto se logra, no existe manipulación del proceso.

Aunque consideramos que el investigador que participa en un proceso de investigación acción en desarrollo territorial contribuye aportando conocimiento sobre el proceso, conocimiento sobre el terreno basado en la experiencia (actor) y conocimiento académico disciplinario, al escribir este libro nos ha resultado difícil deslindar un tipo de conocimiento del otro.

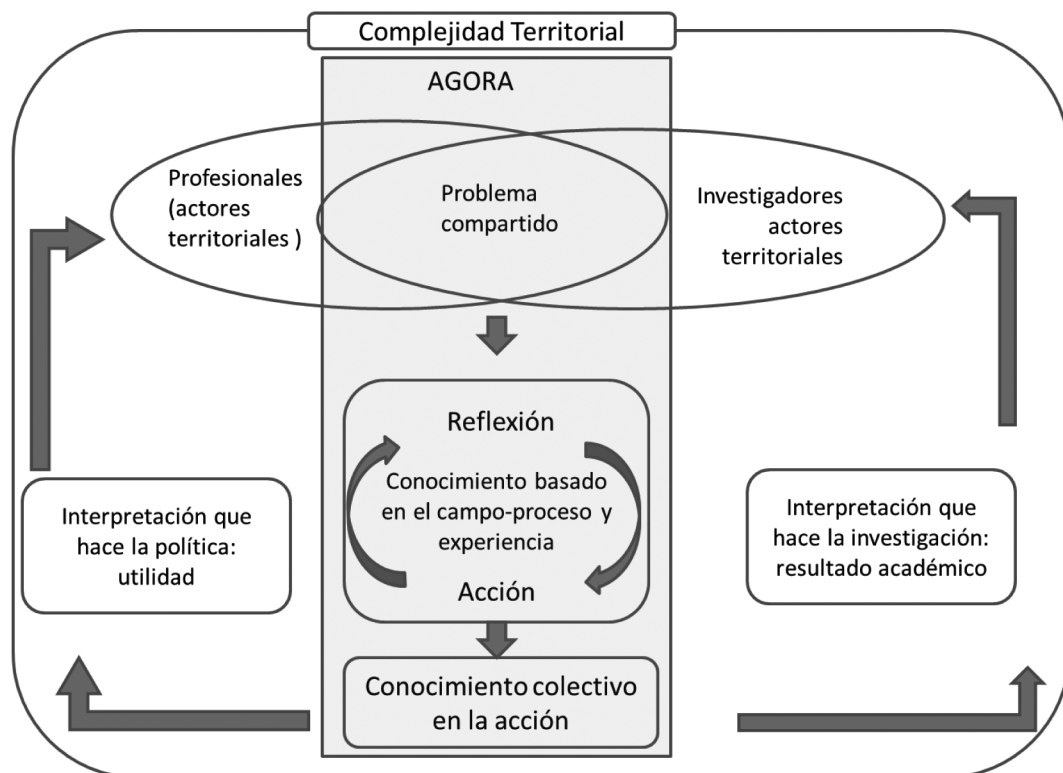
Considerar al investigador social como un actor en el desarrollo territorial trae también una interpretación distinta de la fase de definición de problema en el proceso cogenerativo. Greenwood y Levin (2007) sostienen que el investigador debe ser invitado a participar en un proceso de investigación acción por otros actores del territorio. Pero si asumimos que también los investigadores sociales somos actores del territorio, puede ser el investigador quien invite a los otros actores, por ejemplo *policy makers*, a un proceso de investigación acción. Esto fue lo que hicimos en las últimas fases del proceso presentado en el caso (el cronograma). Fue la sensación de ser dueños de problemas en el territorio y la sensación de compartir un problema con los *policy makers* lo que nos llevó a iniciar el proceso. Lo relacionamos con lo que Eikeland (2006), al hablar sobre investigación, describe como la «condición nativa» del investigador:

Al no analizar su propia condición nativa, por ejemplo los prejuicios en su propios hábitos, (el investigador) ignora y mira con suspicacia las experiencias prácticas de los actores, lectores, pensadores, comunicadores y escritores nativos. No le es posible entender las experiencias nativas de estos últimos. Pero la condición nativa no puede ser eliminada de la investigación. La investigación debe tener en cuenta la experiencia nativa. Por ello, la validación y el uso de la experiencia práctica y personal debe trasladarse de la periferia al centro de cualquier proceso de investigación, transformándola en el momento. (Eikeland, 2006, pp. 209-210).

En la Figura el 4.3 proponemos un marco para el proceso cogenerativo en ágoras para el desarrollo territorial. Se inspira en Greenwood y Levin (2007) y Klev y Levin (2012), pero se basa sobre todo en las diferencias con ellos que compartimos en la discusión previa.

En este marco mantenemos al investigador social —en este caso el investigador en la acción— y a los *policy makers* como figuras separadas con papeles diferentes en el ágora, pero no los catalogamos como internos y externos. Además, planteamos que contribuyen al diálogo gracias a todos los tipos de conocimiento que tienen. Esto significa que del mismo

**Figura 4.3. Creación de conocimiento colectivo en la acción en el ágora**



modo que el investigador aporta conocimiento basado en la experiencia, los *policy makers* aportan sus conceptos y marcos teóricos a la discusión.

La manera en la que se aborda la definición del problema es crítica para la creación de conocimiento colectivo en la acción. Se trata de establecer un problema que vincula a los investigadores y a los *policy makers* en el contexto del desarrollo territorial. Sostenemos que, al cambiar el marco de investigación acción del lugar de trabajo al territorio, los investigadores en la acción también son dueños de los problemas del territorio y muchas veces parte de su misión es contribuir a resolverlos. Los ciclos de reflexión y acción sobre el problema ayudan a crear el conocimiento colectivo en la acción que definimos en el Capítulo 3.

### Comentarios finales

En la sección anterior presentamos nuestra aproximación al proceso cogenerativo en ágoras para el desarrollo territorial, inspirada en Greenwood y Levin (2007). Para ello analizamos algunos elementos que hacen que su enfoque (orientado al lugar de trabajo) y el nuestro (orientado al territorio) sea diferente: la importancia de conocimiento disciplinario y la condición nativa del investigador. En los comentarios finales presentamos una cuestión que no se ha incluido de manera explícita en la discusión previa: nuestro foco en el proceso de cambio del investigador. Cuando Greenwood y Levin (2007) sostienen que la investigación acción es un proceso de aprendizaje compartido, nuestra interpretación es que el investiga-

dor también cambia. No obstante, estos autores, si bien desarrollan toda una argumentación sobre cómo cambia la práctica para los profesionales (en nuestro caso del desarrollo territorial), no hacen lo mismo en lo que toca a cómo cambian la investigación y el investigador debido al aprendizaje compartido. Al recurrir a nuestra propia experiencia hemos tratado de explicitar sobre todo el proceso de cambio del investigador. Este es un elemento importante del conocimiento colectivo en la acción.

Al mostrar el cronograma de nuestro propio proceso de cambio, queríamos destacar esta dimensión de la investigación acción, que consideramos esencial para entender el papel del investigador. Creemos que el papel del investigador en un territorio no es únicamente el de ayudar a que los otros actores del desarrollo territorial cambien. Su papel es cambiar también la investigación, de modo que mejore la capacidad de ayudar a los actores en sus procesos de cambio. Para ello es necesario explicitar el proceso de cambio del propio investigador.

Lo anterior también puede interpretarse en los términos antes presentados diciendo que el investigador necesita conectar con su propia condición de nativo. En ese sentido, como nativo también es parte del proceso de cambio. Eikeland (2006, p. 219) sostiene que, en algunas aproximaciones a la investigación acción, se considera que el investigador participa en procesos de desarrollo entre «los nativos», en los cuales el investigador «interviene» como si él no estuviera sujeto a dicha condición de nativo. Según esta visión, el cambio y el proceso de desarrollo planificados no afectan al investigador, sino a los participantes. Mientras tanto, los otros actores del territorio no están invitados al proceso de cambio del investigador. Este proceso permanece cerrado como una caja negra, incluso para otros investigadores.

Utilizando el lenguaje que nos propone Eikeland, fue en un esfuerzo por conectar con nuestra «condición de nativos» como decidimos escribir este libro de dentro hacia fuera. Queremos contribuir al desarrollo territorial encontrando los enfoques a la investigación que mejor encajen en dicho desarrollo. Nuestro propio proceso de cambio es el instrumento más poderoso con el que contamos para generar el cambio en otros actores. Sin embargo, si no somos conscientes de nuestro propio cambio será difícil vincular ambos. En la Figura 4.3 esto significa que el proceso simbolizado por la flecha de la derecha —que representa la interpretación que hace la investigación sobre el conocimiento colectivo en la acción con el fin de contribuir a la academia— debe también incluir cómo la investigación en sí misma cambia debido a dicho conocimiento colectivo en la acción. Esto rara vez se ve en resultados académicos del ámbito de los RIS y el desarrollo territorial, que básicamente se centran en el proceso de cambio de otros actores.

En el Capítulo 5 exploramos nuestro proceso de cambio con mayor profundidad, centrándonos en esta ocasión en nuestro esfuerzo por desarrollar un entorno para la investigación acción en Orkestra.



## 5. Creando un entorno pluralista para la investigación acción

En 2009 decidimos intentar crear un entorno de investigación acción en Orkestra. Esta decisión la tomaron inicialmente una coordinadora de área y una investigadora que trabajaban en una organización en la que nadie estaba formado en investigación acción. Tras algunas reflexiones iniciales, se plantearon las siguientes preguntas: ¿debía la estrategia centrarse en programas doctorales para formar una nueva generación de investigadores en la acción?; ¿sería posible crear un entorno de investigación acción con los equipos que ya constituían Orkestra?

Hemos conocido muchos investigadores que han querido crear en sus organizaciones las condiciones que les permitan tener un mayor impacto en procesos territoriales. En este capítulo recurrimos a nuestra experiencia para analizar elementos que son decisivos en la creación de lo que hemos denominado un entorno pluralista para la investigación acción. Para ello, profundizamos en las últimas etapas del caso presentado en el Capítulo 4. Nos centramos en Orkestra como centro de investigación y reflexionamos sobre su proceso de cambio desde 2009, cuando decidimos, de forma explícita, generar un entorno de investigación acción.

Desde nuestra perspectiva, un entorno de investigación acción es un contexto que ofrece las condiciones necesarias para que el investigador conecte acción, investigación y participación. La clave para trabajar como un investigador en la acción no es involucrarse simultáneamente en la acción, la investigación y la participación, sino conectar estas tres dimensiones. Empezaremos analizando nuestra manera de abordar la acción, que será el primer hilo conductor de este capítulo. Presentaremos el enfoque pragmático de la acción y argumentaremos que acción es interacción. Nos centraremos entonces en la acción colectiva como un concepto que ayuda a relacionar la acción con el desarrollo territorial. En la discusión del caso, pondremos de manifiesto que el concepto de acción colectiva no es suficiente para explicar nuestra manera de entender los procesos de desarrollo territorial y propondremos el concepto de acción alineada, que no es un concepto alternativo sino un complemento a la acción colectiva.

El segundo hilo conductor del capítulo tiene que ver con la participación. Al analizar este concepto crearemos primero un marco para comprender cómo influyen los investigadores en sus entornos. Más adelante, una reflexión sobre la práctica nos llevará a subrayar el carácter político del papel que desempeñamos en la investigación.

Por último seguiremos un tercer hilo, ligado a la investigación. Empezaremos analizando quién es investigador en la acción y luego propondremos, basándonos en nuestra propia experiencia, un enfoque pluralista sobre los entornos de investigación acción.

El término «pluralista» puede usarse para indicar que hay diferentes enfoques sobre la investigación acción, así como para confrontar la investigación académica y la investigación acción (Svensson y Nielsen, 2006). Sin embargo, preferimos un enfoque en el que el pluralismo se entienda como una actitud de respeto a otros enfoques teóricos y a su interpretación de un fenómeno<sup>16</sup>:

Una especie de humildad, admitiendo que posponer el juicio de uno en beneficio de la obtención de más información y debate es preferible cuando se trata con cuestiones teóricas [...]. Una versión un poco más sofisticada de pluralismo implica que uno es consciente de que cualquier teoría, perspectiva o enfoque puede entenderse de manera diferente a como uno la entiende. Esto va de la mano con el reconocimiento de que puede haber más de una interpretación «relevante» del mismo fenómeno. (Pålshaugen, 2013, p. 289).

## Los pilares de la investigación acción

### *Acción entendida como interacción*

Al crear un entorno de investigación acción, debemos generar las condiciones que permitan al investigador conectar con la acción. Surge entonces la pregunta: ¿qué significa acción para un investigador en la acción?

Desde nuestra perspectiva, la acción —en el contexto del desarrollo territorial— es interacción. Por ello, analizaremos aquí las diferencias entre acción individual e interacción. Una acción individual es un movimiento físico, único e individualista que tiene lugar con un objetivo. Es importante en ciertos campos como la ética y la jurisprudencia, en donde con frecuencia tenemos que concentrarnos en una única acción (Kilpinen, 2009). Por ejemplo, ¿quién tiró la piedra que rompió la ventana? Para la policía, esta pregunta es crucial.

Para el pragmatista, la noción de acción no es lo mismo que la acción individual. En este caso, la acción es la conducta social de los seres humanos entendida como un proceso continuo. En lugar de representar la actividad humana como una secuencia de acciones separadas e instantáneas, para el pragmatismo la acción es un proceso unificado y continuo. La intencionalidad y racionalidad del sujeto que actúa se encuentran dentro, más que fuera, de ese proceso (Kilpinen, 2003, p. 291). En un contexto social, acción es, por lo tanto, interacción. Respondemos a las acciones de los otros haciendo que las acciones individuales se conviertan en interacciones, es decir, en una cadena de acciones entrelazadas. Al encontrarnos con los otros, interactuamos. Actuamos mediante el simple hecho de estar presentes en una reunión; actuamos cuando hablamos, cuando tomamos decisiones y cuando las llevamos (o no) a la práctica. Creemos que la interacción es la base para la creación de conocimiento nuevo.

El modo en el que el pragmatista entiende la acción crea un puente que supera el dualismo entre mente y cuerpo. La acción tiene prioridad sobre las ideas y los principios porque la mente y el cuerpo trabajan juntos cuando actúan (Reason y Bradbury, 2001). No es posible separar pensamiento de acción. Las ideas, las teorías y los planes solo pueden ser juzgados por su utilidad, funcionalidad y practicidad. Cuando actuamos, hacemos uso de todas nuestras competencias y capacidades. Todos los tipos de conducta se convierten en acción, incluidos el pensamiento, el habla y el lenguaje corporal, entre otros. Pensar es una guía para la acción. Pensar es una forma de reflejar cómo una situación puede modificarse y mejorarse.

---

<sup>16</sup> El uso que se hace en este libro del término «enfoque pluralista» se inspira en una conversación con Øyvind Pålshaugen.

Conectar con otros en la conversación es parte del proceso de reflexión que conduce al cambio. Una idea o una teoría son un plan para el cambio, un instrumento para la acción (Martinsen, 2011).

Sin embargo, no debemos confundir pensamiento o reflexión con discurso. En la vida diaria, normalmente asumimos que hay una conexión entre lo que se dice, las decisiones y las acciones. Es decir, asumimos una conducta coherente de forma que lo que puede decirse puede hacerse, y viceversa: lo que puede hacerse, puede decirse. Puede que, en algunos casos, exista una importante conexión entre lo que se dice y su puesta en práctica, pero en otros puede que no exista ninguna. Los actores —como los políticos, los líderes de una organización o los investigadores— pueden hablar sobre hacer una cosa y luego hacer otra diferente. Esta observación inspiró a Brunsson (2007) para crear el concepto «hipocresía organizada»: «Las personas pueden hablar o decidir sobre una acción determinada, pero actuar de manera contraria. El resultado es hipocresía» (Brunsson, 2007, p. 112). La hipocresía tiene connotaciones negativas e incluso puede verse como contraria a normas morales. En una organización que no está ejecutando una decisión, esta brecha normalmente se considera un problema de implementación. Pero Brunsson (2007) sostiene que la hipocresía es un mecanismo para gestionar el conflicto entre lo que se dice y lo que se puede hacer. En situaciones que presentan objetivos en conflicto o múltiples presiones sobre los actores, la hipocresía podría ser la única solución. Podría incluso ser racional para una organización hablar sobre una decisión y luego hacer algo distinto o no hacer nada.

La investigación acción está relacionada con procesos en tiempo real y la hipocresía es un elemento que el investigador tiene que abordar y del que debe ser consciente. La ambigüedad entre discurso y acción refleja la realidad de los procesos. Vista desde fuera, la hipocresía puede interpretarse como carente de sentido e irracional; sin embargo, vista desde dentro hacia fuera, puede entenderse como un medio racional para mantener vivo un proceso.

Introducimos ahora el concepto de «acción colectiva», que usaremos durante el análisis. La acción colectiva se vincula a la provisión de bienes públicos. En el desarrollo territorial, se suele plantear el dilema de los beneficios colectivos, que puede formularse de la siguiente manera: «A menos que el número de individuos sea bastante pequeño, o a menos que haya coerción o algún otro medio especial para hacer que los individuos actúen por el interés común, los individuos racionales e interesados no actuarán para lograr el interés común o del grupo» (Olson, 1965, p. 2). El hecho de que algunos individuos sí actúen para alcanzar objetivos comunes y otros no llevó a Ostrom (1990) a estudiar las diferencias entre estos individuos, las cuales podrían estar relacionadas con factores internos de un grupo:

Los participantes podrían simplemente no tener la capacidad de comunicarse entre ellos, no tener manera de desarrollar relaciones de confianza, y ninguna conciencia de que deben compartir un futuro común. Otra posibilidad es que aquellos individuos que ostentan el poder y se benefician de las situaciones actuales mientras otros pierden podrían bloquear los esfuerzos de los menos poderosos para cambiar las reglas de juego. Dichos grupos menos poderosos podrían necesitar alguna forma de ayuda externa para librarse de la lógica perversa de su situación. (Ostrom, 1990, p. 21).

Esta ayuda externa es una de las funciones que vemos para la investigación acción en el desarrollo territorial. Ostrom desarrolla más su postura diciendo que las diferencias podrían también estar relacionadas con factores que están fuera del alcance de los afectados. Algunos participantes no tienen la autonomía para cambiar sus propias estructuras institucionales y las autoridades externas les impiden hacer cambios constructivos. Mientras el analista (en nuestro caso un investigador) suponga que los individuos no pueden cambiar dichas situaciones por sí mismos, no preguntará qué variables internas o externas pueden impulsar o de-

tener los esfuerzos por parte de las comunidades para abordar sus problemas de una forma creativa y constructiva (Ostrom, 1990, p. 21). La conciencia sobre cómo dichas variables internas y externas afectan la acción y la interpretación de que dicha conciencia es parte de la acción misma son aspectos centrales de nuestra aproximación a la investigación acción para el desarrollo territorial.

## *Participación*

Investigadores del ámbito de las ciencias sociales han debatido durante largo tiempo acerca de la influencia del investigador en el objeto de estudio. En el Capítulo 1 reflexionamos sobre la presencia del investigador en procesos de desarrollo territorial como un tipo más de actor. Pero esta posición muchas veces se considera artificial y algunos investigadores tratan de determinar qué habría pasado si el investigador no hubiera estado presente y los eventos hubieran seguido su curso «natural». Este es, desde luego, un esfuerzo válido, si bien resulta un reto metodológico para aquellos investigadores que quieren mantener una distancia del tema que se está estudiando. Sin embargo, nosotros creemos que la distinción entre el investigador y el objeto de estudio es menos clara de lo que normalmente se reconoce, incluso en las ciencias naturales. En un experimento clásico de laboratorio, el investigador puede analizar una variable en cada ocasión, mientras mantiene las otras constantes. Al repetir los experimentos varias veces y cambiando una variable en cada caso, se puede detectar y medir la relación entre causa y efecto. Sin embargo, incluso dentro de las ciencias naturales, como en el caso de la mecánica cuántica, la medición acaba influyendo incluso en partículas que son más pequeñas que los átomos (Ledford y Susan, 1993). Por lo tanto, es difícil encontrar situaciones en las que el investigador logre evitar ejercer una influencia en el resultado.

Este es un reto que afrontan los investigadores en todos los campos al tratar de conectar con los actores en un proceso. En los procesos sociales, la influencia no puede evitarse (Bjørndal, 2004; Hammersley, 1995). Podemos influir en un proceso al participar en él, o incluso estando presentes físicamente sin decir palabra. La influencia puede ser verbal o no verbal. Puede ejercer sus efectos en una reunión formal o durante una conversación informal tras una reunión. El investigador puede influir en un proceso de cambio hablando con las personas, formulando preguntas, haciendo sugerencias, dando un discurso o contando historias de otros procesos, como suelen hacer los investigadores. La influencia puede ocurrir en diálogos abiertos o en ágoras cerradas con unos cuantos actores poderosos. Puede ser formal o informal, rápida o lenta. Puede haber una diferencia entre lo que figura formalmente en documentos y presentaciones oficiales y lo que se dice durante una reunión o se hace tras ella. Todos estos elementos pueden influir en el proceso.

El enfoque de la investigación acción busca entender cómo ocurren los procesos de cambio a través de todo este tipo de interacciones. En muchos procesos de investigación en los que no existe conciencia al respecto, la influencia se mide en términos del impacto de publicaciones y de presentaciones formales. Cuando se intenta establecer un entorno de investigación acción, deben crearse las condiciones no solo para que estos procesos formales y muchas veces unidireccionales ocurran y sean medidos, sino también para que se desarrollen y se tengan en cuenta procesos informales e interactivos. Para un pragmata, este enfoque es crítico porque todo tipo de participación es conducta, es decir, acción continua.

A este respecto, hay una diferencia entre el antropólogo y el investigador en la acción. El primero quiere influir en la situación lo menos posible. El segundo se ocupa de cómo alterar una situación y contribuir a resolver un problema. El investigador en la acción debe ser



consciente de que ejerce una influencia en los otros participantes y en la situación. En muchas ocasiones, el investigador que participa en procesos de cambio no es consciente de su influencia.

Existe una diferencia entre un proceso de investigación llevado a cabo exclusivamente por investigadores (en el que el investigador controla el proceso aun cuando interactúa con actores territoriales para obtener datos) y los procesos participativos (en donde el investigador puede influir en un proceso, pero no controlarlo). De hecho, el investigador no tiene derecho a controlar el proceso. La investigación acción es un proceso participativo y los entornos de investigación acción deben crear condiciones favorables para que el investigador influya en el proceso y sea influido por él de manera consciente. Participar en situaciones de complejidad territorial y tratar de generar una solución para la acción no es fácil. Puede ser frustrante. Sin embargo, cuando un investigador es invitado a participar en un proceso (para resolver un problema) con otros actores, no es ni posible ni deseable que lo controle. El reto para el investigador radica en cómo ser un participante más en el proceso, que influye en la situación, con la mayor conciencia posible sobre cómo contribuye cada participante al cambio.

## *Investigación*

Junto con la acción y la participación, la investigación es un pilar de la investigación acción. En el proceso de generar un entorno de investigación acción, es posible crear un ágora que apoye la conexión del investigador con la acción y la participación. Sin embargo, si el investigador no se compromete a trabajar de esta manera, de nada sirve dicho apoyo.

El investigador en la acción se involucra en los procesos de cambio. ¿Significa esto que todos los investigadores que participan en procesos de cambio son investigadores en la acción? En principio, nuestra respuesta inicial fue afirmativa. Al final de esta sección explicaremos por qué esta no es nuestra respuesta final; pero antes vamos a compartir nuestro proceso de reflexión.

No todos los investigadores que participan en procesos de cambio se consideran a sí mismos investigadores en la acción. Algunos no están ni siquiera interesados en esta discusión. Otros investigadores del ámbito de las ciencias sociales están interesados en el estudio de procesos de cambio, pero no participan en ellos. Algunos opinan que los investigadores no deberían participar en los procesos de cambio, mientras que otros consideran que el objetivo de la investigación es contribuir al cambio. Como queda patente, hay varias posturas sobre la participación del investigador en los procesos de cambio.

Refiriéndose a aquellos investigadores que se dicen investigadores en la acción, Pålshaugen (2007) sostiene que la investigación acción no es realmente parte del *establishment* de la investigación social y que tampoco existe un «*establishment* de la investigación acción». Utiliza un juego de palabras en inglés (*today action research is indeed widespread, but that means widely spread*) para señalar que, más que extendida, la investigación acción está dispersa. Sostiene que la combinación de una débil base institucional y un fuerte compromiso personal hace que muchos investigadores en la acción se identifiquen de una forma un tanto personal con su papel. Para él, este enfoque no se consolida como tal debido a la diversidad que existe dentro de la investigación acción y al hecho de que no exista una única perspectiva sobre qué es la investigación acción. Si bien estamos de acuerdo con su idea sobre la debilidad de la base institucional para la investigación acción, creemos que la identificación explícita del investigador como investigador en la acción es un elemento relevante cuando se crean entornos para la investigación acción.

Para ayudarnos a reflexionar sobre esta cuestión, creamos varios cuadros de doble entrada. Compartimos uno de ellos, el Cuadro 5.1. La primera dimensión del cuadro es si el investigador participa en procesos de cambio. Al utilizar las palabras «investigador», «participar» y «proceso de cambio», nuestra intención es reflexionar sobre los pilares de la investigación acción: investigación, participación y acción. La participación debe implicar una interacción directa entre actores territoriales e investigadores, más que participación desde la distancia o en papel (Gustavsen, 1992). Pero ¿un investigador involucrado en la acción y participación sería un investigador en la acción si no afirma que lo es? Cuando alguien se sitúa como investigador en la acción hay un elemento subjetivo. Por lo tanto, la segunda dimensión es si el investigador se considera a sí mismo un investigador en la acción. La respuesta no es tan sencilla como pudiera parecer, ya que se basa en la definición de investigación de cada investigador y en su perspectiva acerca de cómo se crea conocimiento nuevo de una forma sólida y válida<sup>17</sup>. La combinación de las dos dimensiones da como resultado cuatro tipos distintos de posturas. La primera postura es la del «investigador en la acción declarado», que participa en procesos de cambio y se presenta a sí mismo como un investigador en la acción. La segunda postura es la del «investigador en la acción teórico». Este tipo de investigador se considera a sí mismo parte de la comunidad de la investigación acción, pero no participa directamente en procesos de cambio. Aunque dicha postura pueda parecer contradictoria, este investigador cree en los pilares de la investigación acción y puede estar más interesado en la filosofía y la teoría de la ciencia que en participar en procesos concretos. En nuestra experiencia este tipo de investigador es frecuentemente un participante activo en procesos previos y asesora a otros investigadores. En la cuarta postura, encontramos a investigadores que no participan en procesos de cambio y que no se consideran a sí mismos investigadores en la acción.

**Cuadro 5.1. Tipos de investigadores**

		¿Participan en procesos de cambio en el territorio?	
		Sí	No
¿Se consideran investigadores en la acción?	Sí	I. Es investigador en la acción declarado.	II. Es investigador en la acción teórico.
	No	III. Es investigador en la acción no declarado.	IV. No es investigador en la acción.

Nuestras dudas surgieron cuando abordamos a los investigadores del tipo III. Si un investigador trabaja con procesos de cambio, pero no se considera a sí mismo un investigador en la acción, ¿qué tipo de investigador es? Quizá sienten que «investigador en la acción» no es la etiqueta que mejor los describe. A algunos no les gusta la etiqueta «investigación acción». Muchos de los que se encuentran en este grupo son investigadores identificados con una disciplina que prestan su conocimiento en procesos de cambio con la esperanza de beneficiar a la sociedad.

Creemos que el hecho de que un investigador explicita su identificación como investigador en la acción es importante porque implica el reconocimiento de ciertos principios para la investigación. Aporta conexión a una comunidad de investigadores en la acción que hace un

<sup>17</sup> Retomaremos la cuestión sobre la validez en las conclusiones finales del libro.

tipo de contribución específica al mundo académico. Pero también expone al investigador a la crítica y el escepticismo que rodea a la investigación acción en la comunidad académica. Por esta razón, ser un investigador de la categoría «investigador en la acción no declarado» puede en ocasiones reflejar el desconocimiento de la existencia de la investigación acción como una comunidad académica. Pero puede también ser una decisión consciente por parte del investigador.

Ahora bien, ¿es la conexión con la acción y la participación suficiente para que uno se considere un investigador en la acción? Con el enfoque dirigido a la participación que presentamos, en el que es imposible evitar influir en el objeto de análisis, ¿no serían todos los investigadores considerados investigadores en la acción? Nuestra respuesta es que no. Por lo tanto, en la argumentación presentada hasta ahora, falta algo.

El investigador en la acción debe contribuir a la comunidad académica recurriendo a su experiencia como participante en procesos de cambio. No basta con decir que uno es un investigador en la acción y que participa en procesos de cambio; también debe llevar esos procesos de nuevo a la comunidad académica. Muchos investigadores disciplinarios hacen trabajos de consultoría, además de su trabajo en la universidad. Reflexionan sobre la práctica, pero sus escritos académicos suelen estar desconectados de su experiencia en la práctica, o al menos no están conectados con ellos de manera explícita. Su conocimiento basado en la experiencia se mantiene tácito porque no ven que este tipo de conocimiento tenga un valor para la comunidad científica. Para el investigador disciplinario, esto no es necesariamente un problema. Sin embargo, para un investigador en la acción debería serlo. El investigador en la acción debe ser consciente de la necesidad de contribuir a la academia desde la experiencia.

Por consiguiente, nuestra interpretación de los tres pilares de la investigación acción propuestos por Greenwood y Levin (2007) es que un investigador en la acción no solo está involucrado en investigación, acción y participación, sino que debe desarrollar estas actividades de manera conectada. Por ejemplo, un investigador puede participar en un proceso de cambio y publicar en revistas científicas. La pregunta es si el escrito se basa en la experiencia que tenga de la participación y la acción, o si es el escrito de un observador externo.

Si volvemos al Cuadro 5.1 y sustituimos los criterios de toma de postura subjetiva por los criterios de si el investigador contribuye a la academia a partir de la experiencia que haya tenido, la discusión se centraría en dos tipos de investigadores que participan en procesos de cambio. El primer grupo de investigadores no conecta su experiencia en el proceso de cambio con el debate académico, lo que no implica que no esté contribuyendo a la comunidad académica. El segundo grupo de investigadores está escribiendo de dentro hacia fuera, conectando su conocimiento desde la experiencia con la academia. Creemos que hay investigadores que por su experiencia tienen una comprensión tácita de cómo son los procesos de cambio para el desarrollo territorial, pero no ven que este conocimiento sea de interés para la academia. Uno de los objetivos de este libro es alentarlos a que escriban desde dicha experiencia.

Una fina línea o un gran abismo pueden separar a los investigadores con perfiles diferentes en un entorno de investigación. Los puentes que se tienden sobre dicha separación pueden resultar esenciales en la creación de un espacio para la investigación acción en una comunidad académica. Ninguna de las clasificaciones que hemos empleado en esta sección tendría sentido si no se utilizasen para reflexionar sobre cómo se relacionan entre ellos los investigadores con enfoques distintos en el contexto de la investigación acción. Este es el hilo conductor del caso de este capítulo.

## Caso: Orkestra, segunda parte

### *Investigación acción: el debate con otros enfoques*

Tal y como señalamos en la introducción de este capítulo, en 2009 se decidió apoyar la creación de un entorno de investigación acción en Orkestra. Como uno de los primeros pasos, una delegación del País Vasco, compuesta por investigadores de Orkestra y *policy makers* del gobierno vasco, pidieron visitar Agderforskning en Noruega para aprender cómo desarrollaban la investigación acción los investigadores noruegos. Los dos autores de este libro participaron en dicha reunión. Miren Larrea como parte de la delegación vasca y James Karlsen como parte de la noruega. Karlsen propuso a los representantes vascos que leyeran a Greenwood y Levin (2007) y reflexionaran sobre la situación del instituto. Solo entonces debía llevarse a cabo la visita.

La elección de esta primera lectura no fue neutral. Si hubiéramos elegido un libro diferente para guiar nuestras primeras reflexiones sobre Orkestra como un entorno de investigación acción, seguramente nuestro entorno se habría desarrollado de una manera distinta. La elección estuvo influida por el hecho de que Karlsen había sido formado como investigador en la acción según el enfoque pragmático y su perfil influyó en que el pragmatismo fuera la aproximación que Orkestra adoptó para la investigación acción. Recurrimos a las reflexiones inspiradas en el libro de Greenwood y Levin para escribir un informe sobre lo que necesitábamos para crear un entorno de investigación acción. El informe se hizo circular entre los investigadores noruegos que participaban en la reunión, pero no en Orkestra. En retrospectiva, teníamos miedo de que se interpretara que planteábamos dos maneras de abordar la investigación y que solo una de ellas nos parecía útil para generar el cambio. El informe estaba escrito en términos de una dicotomía entre la investigación tradicional y la investigación acción.

Además del miedo descrito anteriormente, el debate de Greenwood y Levin (2007) sobre la investigación acción y la investigación tradicional nos había hecho sentir alivio. Durante algunos años habíamos experimentado una presión creciente sobre nuestro enfoque «no científico» de la investigación; en el libro habíamos encontrado un camino para canalizar esa presión. Escribimos el informe como una especie de argumentación en defensa propia dirigida a aquellos que criticaban nuestra investigación previa, pero éramos conscientes de que podía también entenderse como un ataque a la «investigación tradicional». Para nosotros, en aquel momento un entorno de investigación acción era un espacio para los investigadores en la acción y nos sentíamos aislados en dicha posición dentro de nuestra organización.

Las sensaciones que nos generó el informe se materializaron más tarde en la vida diaria del instituto. La propuesta de desarrollar investigación acción en Orkestra fue recibida positivamente por algunos y con incomodidad por otros. Generó una especie de división. Al momento de escribir este libro, al comentar este capítulo con investigadores de Orkestra que estuvieron en esa época, lo hemos confirmado. No obstante, una de las reflexiones era que probablemente fue necesario crear esta tensión para poder generar la percepción de la investigación acción como un enfoque diferente de lo que ya estábamos haciendo. Si el proceso hubiera sido más suave y no hubiera generado tal incomodidad, quizás la investigación acción nunca se habría desarrollado en el instituto. Hemos elegido dos debates para ilustrar cómo evolucionó la situación a partir de esta división inicial. El primero es el debate sobre la aproximación a la investigación acción; el segundo tiene que ver con los espacios y grupos de trabajo creados en Orkestra para trabajar en la investigación acción.

Tras la visita a Agder, continuamos reflexionando sobre nuestra aproximación a la investigación en Orkestra y en concreto sobre la investigación acción. En una especie de efecto reflejo con lo que habíamos llamado «la aproximación noruega a la investigación acción»,

la descripción «la aproximación vasca a la investigación acción» emergió en el diálogo. En un seminario sobre investigación acción, un investigador inglés criticó el uso de estos términos. Argumentó que para los investigadores era restrictivo incluirse en una escuela de pensamiento que enmarcara su investigación. La discusión sobre este asunto condujo a otro término: «la aproximación Orkestra a la investigación acción», que sugería que nadie necesitaba adscribirse de forma explícita a ninguna escuela de pensamiento, pero que era preciso que los miembros de nuestro equipo compartiesen algunas perspectivas. Con el tiempo, este término también se diluyó. Cuando contrastamos este capítulo, uno de los investigadores de Orkestra afirmó que existe una aproximación Orkestra a la investigación acción. Sin embargo, el término ya no es parte de nuestro discurso.

La segunda discusión, que corrió de forma paralela al proceso previo, ilustra lo que, creemos, es la misma tendencia. Poco después de la visita a Agderforskning, se creó en Orkestra un grupo de investigadores interesados en aprender sobre la investigación acción. Nos reuníamos todos los meses para discutir diferentes aspectos relacionados con la investigación acción y para crear una base común. La evolución del grupo se reflejó en sus cambios de nombre. Inicialmente se llamó «el grupo central para investigación acción» (*core group*). El significado pretendía ser el de grupo tractor, pero en una de las reuniones del grupo surgió la preocupación de que este nombre creara una confrontación entre la investigación acción y otros enfoques sobre la investigación dentro del instituto. Muy pocos miembros del grupo querían que la investigación acción fuera el principal enfoque en su investigación. Decidimos que el grupo en sí no tendría un nombre y que las reuniones se llamarían «reuniones de investigación acción». El grupo se desintegró poco a poco aunque no hubo una reflexión explícita sobre ello. Los investigadores que estaban interesados en la investigación acción encontraron cada uno su camino. Cuando la coordinadora de una de las áreas preguntó qué había que hacer respecto a la desintegración del grupo, nos dimos cuenta de que la investigación acción se estaba desarrollando en proyectos específicos y que la mejor estrategia podría ser centrarse en los proyectos más que en un grupo específico de investigadores en la acción. En el instituto, la investigación acción se había disuelto, pero había generado procesos reflexivos como parte de diferentes proyectos, aunque sin un grupo visible de investigadores en la acción dentro de la organización. En algunos proyectos, la investigación acción se combinó con otros enfoques. Sobre todo, los investigadores empezaron a combinar conocimiento sobre investigación acción con conocimiento experto específico, lo que condujo a la definición de conceptos mixtos como «gobernanza comprometida» (Karlsen, 2010) o «investigación acción para el desarrollo territorial», que analizamos en este libro. La línea entre investigación acción e «investigación tradicional» se difuminó. Se dejó de hablar de equipos de investigación acción. Con todo y con eso, la investigación acción se hizo presente en Orkestra en un grado mucho mayor a través de algunos de los proyectos esenciales del instituto.

### ***Construir el nuevo enfoque***

Mientras acontecían los debates presentados en la sección anterior, la aproximación a la investigación acción en Orkestra fue tomando forma silenciosamente en procesos de investigación específicos. Uno de los principales elementos tomados del enfoque pragmático fue el modelo cogenerativo de investigación acción de Greenwood y Levin (2007) presentado en el Capítulo 4. Nos ayudó a reflexionar sobre el desarrollo de los proyectos en años anteriores. Al usar este modelo, nos dimos cuenta de que un grupo de investigadores estaba ya desarrollando procesos que encajaban fácilmente en él. Se habían establecido diferentes tipos de ágoras, se estaban desarrollando relaciones de confianza con los actores y había ejemplos de acción derivada de procesos de reflexión. Los proyectos nuevos estaban ligados a proyectos anteriores, por lo que la

perspectiva cíclica del modelo también se detectó en la práctica. Empezó a surgir la sensación de que la investigación acción había estado en marcha desde hacía un tiempo, aunque no con ese nombre. En consecuencia, algunos investigadores empezaron a construir un discurso sobre la investigación acción que compartieron sobre todo con los *policy makers*.

En el proceso surgieron frustraciones y nuevas expectativas. Al principio, se esperaba que los colaboradores noruegos ofrecieran recetas explícitas sobre cómo crear un entorno de investigación acción. En lugar de eso, llegaron nuevas preguntas. Esta dinámica generó un cierto nivel de confusión al principio. Más tarde, facilitó la reflexión. Poco a poco, se fueron integrando pequeños hábitos como las sesiones de *debriefing* (sesiones de reflexión tras cada reunión con los *policy makers*) y la escritura de diarios, que derivó en exhaustivos procesos de redacción de actas literales de las reuniones con actores<sup>18</sup>. No obstante, como consecuencia de lo que aparentemente eran pequeños cambios, surgió un nuevo estilo de producción académica sobre procesos de investigación acción (véase Karlsen *et al.*, 2012; Karlsen y Larrea, 2012; Aranguren y Larrea, 2011; Estensoro y Larrea, 2012). Nuestro aprendizaje de investigación acción no estaba afectando solamente a nuestra manera de interactuar con los actores sino también a nuestra manera de interactuar con la comunidad académica.

## **Discusión del caso: las conexiones para la investigación acción**

Presentamos ahora los resultados de nuestras reflexiones sobre el proceso. Ya compartimos la principal: crear un entorno de investigación acción no consiste solo en generar los tres pilares de la investigación acción, sino en conectarlos. En Orkestra, los investigadores ya estaban involucrados en la acción, en la investigación y en la interacción, pero el debate sobre la investigación acción llevó a algunos investigadores a conectar las tres de manera consciente. La aportación principal del pragmatismo no fue establecer ninguno de los tres pilares, sino su conexión. Por lo tanto, el primer debate de esta sección aborda, por una parte, la conexión entre investigación y acción y, por la otra, la conexión entre investigación y participación. El debate final está relacionado con otra conexión que aparece como hilo conductor a lo largo del caso de estudio: la que se da entre investigación disciplinaria e investigación acción.

### ***Conectar investigación con acción***

La primera vez que investigadores de Orkestra viajaron a Agder lo hicieron acompañados de *policy makers* del gobierno vasco. Desde el principio había una sensación de que en la investigación acción no se trataba de que cambiaran los investigadores únicamente, sino de que los *policy makers* y los investigadores cambiaran juntos. Darse cuenta de esto resultó decisivo para la puesta en marcha del enfoque de investigación acción.

El viaje a Agder tuvo lugar en febrero de 2009, y en mayo de 2009 se celebró un taller con un nutrido grupo de profesionales que trabajaban en redes para el desarrollo territorial en el País Vasco. El grupo que viajó a Agder, junto con uno de los investigadores de Noruega, presentó el concepto de investigación acción a los participantes. Los *policy makers* también desempeñaron un papel activo en las presentaciones. Ese día se tomó la decisión de crear la que se denominó Action Network, que desarrollaría procesos de investigación acción entre investigadores y *policy makers* que representaban redes para el desarrollo económico

---

<sup>18</sup> En las sesiones de *debriefing*, cada miembro del equipo de investigación respondía a cuatro preguntas: ¿qué sucedió?; ¿cómo me sentí?; ¿cómo creo que se sintieron los otros?; ¿qué debemos cambiar en la próxima ocasión?

de la región (provenientes de agencias de desarrollo comarcal, asociaciones clúster y redes regionales para la innovación y competitividad vinculados a las diputaciones forales y al gobierno vasco).

Cuando los *policy makers* y los investigadores de la Action Network se reunieron para aprender a mejorar los procesos de creación de redes, el proceso de aprendizaje era en sí mismo una acción, ya que desde la perspectiva pragmática la acción es interacción. Sin embargo, este aprendizaje no era un fin en sí mismo, más bien, los *policy makers* tenían como objetivo aprender para después cambiar o mejorar sus redes. En algunos casos estos compartían en las reuniones de la red los cambios que habían efectuado como resultado de sus interacciones en el Action Network. En otros casos, no lo hacían. Algunos probablemente no eran conscientes de cómo el proceso de reflexión con los investigadores podía haber influido en su conducta. Otros explicitaban dicha influencia, pero siendo conscientes de que era difícil separarla de otra multitud de factores que afectaban a sus redes. No obstante, aunque los procesos de cambio que pusieron en marcha no siempre lograban identificarse y siempre eran difíciles de medir, resultaron ser importantes para el desarrollo de nuestro enfoque. La última reunión de la Action Network se celebró en 2011; no obstante, al momento de escribir este libro, todavía continuamos trabajando con algunos de los participantes en procesos de investigación acción.

A continuación compartiremos nuestra perspectiva sobre la interacción de investigación y acción inspirada por este proceso. Las relaciones que se desarrollaron en este proceso eran difusas y no respondían a un plan cerrado. A pesar de ello no creemos que los cambios que los participantes hicieron en sus redes sean consecuencias inintencionadas del proceso de investigación. Puede ser que los cambios fueran impredecibles o que no se apoyaran en un plan previo, pero no eran inintencionados. Todo el proceso estuvo orientado hacia la creación de las condiciones para que dichos cambios sucedieran, sin un plan específico acerca de qué debía suceder exactamente y cómo.

La creación de la Action Network y el proceso de aprendizaje son acciones. En este caso nos referimos a ellas como «acciones colectivas». Pero hubo una segunda ola de acción que trascendió a la acción colectiva. Fue el resultado de que *policy makers* pusieran en marcha procesos de cambio, esta vez en sus propias redes. En esta ocasión los investigadores no participaron de forma directa, pero algunos *policy makers* compartieron que habían realizado pequeños cambios influidos por el conocimiento cogenerado en el proceso de investigación acción. A esta ola la denominamos «acción alineada». La acción alineada es acción desarrollada por *policy makers* que son autónomos, pero que comparten marcos que influyen en sus decisiones. La influencia de los marcos compartidos en cada acción podría ser imperceptible. Pero todas las pequeñas acciones inspiradas por los marcos compartidos generan una tendencia hacia una dirección específica. El Action Network fue un proceso corto, pero la acción alineada en un territorio, si se sostiene a lo largo del tiempo, puede generar las condiciones para un cambio estructural. La acción alineada es una de las características de muchos de los procesos de investigación acción desarrollados posteriormente en Orkestra.

### ***Una nueva manera de escribir desde la experiencia***

Otro de los pasos para consolidar las conexiones entre investigación y acción en Orkestra fue aprender a escribir desde la experiencia. Para nosotros esta parte del proceso de investigación acción tiene más importancia de la que normalmente se le da en la literatura, ya que es en el proceso de escribir en donde ocurre una de las conexiones críticas entre investigación, acción y participación.

Debido a nuestra formación y a las expectativas que prevalecen en nuestro ámbito académico, antes de reflexionar sobre los principios de la investigación acción no teníamos una aproximación consciente a la relación entre pensamiento y acción. Participábamos en procesos con profesionales del desarrollo territorial, nos involucrábamos y nos comprometíamos con el resultado del proceso. Sin embargo, llegado el momento de reflexionar y escribir, lo hacíamos tal y como habíamos aprendido, dejando fuera nuestra propia experiencia como fuente de datos. En el lenguaje del enfoque pragmático presentado anteriormente, estábamos separando pensamiento de acción en el proceso de escritura.

En las entrevistas que sostuvimos con investigadores de Orkestra para verificar la validez de este capítulo, uno de ellos razonaba que en aquel momento se entendía que el análisis cuantitativo era la base de una investigación rigurosa y existía la preocupación de que el cambio hacia la investigación acción significara un desequilibrio en la investigación del instituto a favor de una investigación más cualitativa y, por ende, menos rigurosa. Por lo tanto, uno de los pasos críticos en el desarrollo de la investigación acción era superar dicha percepción y publicar en revistas científicas reconocidas por nuestros pares.

Habíamos trabajado de acuerdo con el principio de que solo son datos los indicadores cuantitativos proporcionados por institutos de estadística o bien los datos cuantitativos o cualitativos recogidos mediante cuestionarios. No nos habíamos formado para usar las observaciones de los *policy makers* y nuestro debate con ellos como datos. No habíamos empleado las actas y los informes de las reuniones como tales. Se hizo evidente que había una contradicción en nuestro enfoque. Habíamos estado desarrollando procesos relacionados con el modelo cogenerativo de Greenwood y Levin (2007); sin embargo, escribíamos como si trabajáramos en un proyecto que tenía estadísticas o cuestionarios como principal fuente de datos. Los datos presentados en nuestras publicaciones eran muy débiles en ese aspecto, ya que eran el resultado de un proceso que no había sido diseñado para obtenerlos. Sin embargo, cuando interpretábamos los datos teníamos claramente un conocimiento sobre el proceso que no se derivaba directamente de ellos. No debería sorprender que el examinador de una revista científica respondiera que tenía la sensación de que «había dos historias en el artículo y que quizás era mejor escribir dos y no uno». Ese fue el momento en el que decidimos explicitar la investigación acción en nuestros resultados académicos.

Como decíamos arriba, escribir desde la experiencia del investigador en procesos de cambio no es un enfoque extendido en la aproximación RIS al desarrollo territorial. La investigación acción crea conocimiento tácito en la acción, es decir, el investigador sabe más de lo que puede poner en palabras. Como consecuencia de lo anterior, la clave para escribir desde la experiencia está en tratar de explicitar el conocimiento tácito. Los datos en investigación acción están menos estructurados que los que han sido obtenidos de estadísticas o cuestionarios. Es difícil ver cuáles son las principales lecciones aprendidas y encontrar un estilo al escribir que se acomode a nuestra propia aproximación a la investigación. Sin embargo, es importante hacerlo. El proceso de escribir desde la experiencia puede resultar agotador. Pero no explicitar el conocimiento tácito puede obstaculizar el proceso de aprendizaje del investigador en la acción, y evitar la consolidación de la investigación acción en entornos específicos.

El desarrollo territorial basado en los RIS afronta el reto de crear contextos que integren a los investigadores en la acción y su conocimiento. Hay un tipo de comprensión de los procesos de cambio que únicamente puede obtenerse desde dentro de un proceso. El conocimiento que un investigador en la acción puede crear sobre cómo y por qué sucede el cambio no puede obtenerse usando otras metodologías. En el artículo que el examinador había rechazado, teníamos conocimiento importante de los procesos, pero escribíamos sobre el caso como si lo analizáramos desde fuera. Una de las principales ideas de este libro es que la comunidad académica puede obtener conocimiento valioso sobre procesos de cambio apoyando a investigadores que escriben desde su propia experiencia.



## Conectar investigación con participación

A través de nuestro primer contacto con la investigación acción, los investigadores de Orkestra aprendimos sobre herramientas para el diálogo y el aprendizaje, tales como talleres exploratorios (*search conferences*) y talleres de diálogo (*dialogue conferences*), los cuales podían usarse para construir el ágora. Estos eran eventos diseñados cuidadosamente en los que los investigadores y los *policy makers* interactuaban en la búsqueda de una solución al problema que afrontaban. Aunque sin usar esos términos y con algunas diferencias con respecto a su descripción, ya estábamos recurriendo a procesos similares al desarrollar talleres con los actores territoriales, básicamente agencias de desarrollo comarcal. Sin embargo, con el tiempo nos dimos cuenta de que se estaba desarrollando otra aproximación a la participación. Dicha aproximación era quizás más arriesgada y problemática porque los *policy makers* eran menos conscientes de ser parte de un proceso de investigación. No obstante, podía resultar más influyente que la aproximación anterior. Los *policy makers* nos invitaron a participar en procesos de reflexión sobre sus políticas y de esta manera nos integramos en algunos de sus equipos de trabajo. Esta participación se definía como un proceso de investigación, y los papeles se dejaban bien claros cada vez que empezaba un proyecto. Sin embargo, para los *policy makers* nuestra participación era parte de su rutina y no siempre era fácil que se viera nuestra contribución al proceso como investigación. A veces parecían estar a punto de vernos como un *policy maker* más. Esto constituía un reto, pero, desde esta posición, podíamos generar procesos de aprendizaje más profundos integrados en las rutinas de trabajo y no talleres que, con frecuencia, se percibían como procesos aislados del día a día. En esta fase la cuestión de la distancia crítica y el debate sobre los papeles de internos y externos resultó crucial para definir y desarrollar la participación. Éramos conscientes de que nos estábamos involucrando en procesos que eran esenciales para generar cambio en el territorio. Pero también nos estábamos involucrando con juegos de intereses y no siempre era fácil determinar si estábamos desempeñando el papel que habíamos definido.

Este dilema también generó debates sobre cuestiones tales como la diferencia entre la investigación y la consultoría (Aranguren *et al.*, 2012b). Algunos percibían que facilitar un proceso era un papel propio de consultores, no de investigadores. Este argumento lo esgrimían en mayor grado otros investigadores y, en menor grado, los *policy makers*. Todos estos debates contribuyeron a generar una mayor conciencia de que, simplemente por estar presente, un investigador influye en un proceso. Hemos señalado que esto es un problema para algunos investigadores, pero consideramos que no lo es para un investigador en la acción, que tiene como objetivo cambiar una situación mediante la investigación. Sin embargo, es muy importante que seamos conscientes de cómo tiene lugar dicha influencia. En nuestro caso, el proceso de reflexión sobre investigación acción nos hizo darnos cuenta de que nos adentrábamos en los procesos con nuestra propia visión sobre los cambios que considerábamos deseables en el desarrollo territorial. Esto es algo que los investigadores normalmente no explicitan. Como resultado, éramos actores políticos en el territorio, con nuestras propias agendas de cambio. Esto conecta con el debate del Capítulo 4 sobre el papel de las organizaciones de investigación en los territorios. Orkestra se creó con el objetivo de fomentar la competitividad *real* del País Vasco. El objetivo no era únicamente comprender la competitividad, sino cambiarla. Los investigadores que interactúan con actores territoriales desarrollan sus propios puntos de vista sobre los cambios que son deseables. Un investigador que interactúa con *policy makers* influye en ellos aun cuando permanezca callado. Esta influencia responde a ciertos valores, principios e interpretaciones acerca de la situación. Es imposible renunciar a estas influencias personales y buscar, en su lugar, la neutralidad que propugnan algunos enfoques de investigación. Iniciar un proyecto siempre es un proceso de negociación en el que el investigador debe dejar clara su posición y en el que solo debe participar si los

valores, principios e interpretación de la situación son compatibles con los de los *policy makers*. Las perspectivas de investigadores y *policy makers* no necesariamente tienen que coincidir, no habría oportunidad para aprender y cambiar si así fuera. Sin embargo, los *policy makers* deben ser conscientes de la agenda para el cambio de los investigadores. Para evitar la manipulación por parte de unos u otros, es importante que este debate se mantenga vivo a lo largo de todo el proceso.

En este contexto, cuando los investigadores somos actores políticos, ¿qué nos aporta la investigación acción? En Orkestra, la investigación acción fue un instrumento para empoderar a los investigadores que entrábamos a procesos con *policy makers*. El enfoque basado en la investigación acción nos otorgó un discurso compartido por una comunidad investigadora. No estábamos solos. La investigación acción nos proporcionó argumentos coherentes sobre la necesidad de mantener una distancia crítica. Usamos estos argumentos cuando entablamos debates complicados que incluían fuertes dinámicas de poder. La investigación acción proporcionó una conexión con entornos de investigación alrededor del mundo que aportaron conocimiento y apoyaron nuestra posición cuando negociábamos nuestro papel con *policy makers*. Nos dio una posición más sólida, no solo en relación con la comunidad académica, sino también en nuestras interacciones con *policy makers*.

Al escribir este libro nos dimos cuenta de que el debate sobre el investigador como actor político en el territorio era uno de los más complicados que afrontábamos. Por eso, lo desarrollamos con mayor profundidad en el Capítulo 7 con un análisis sobre la neutralidad, basado en la aportación de Paulo Freire.

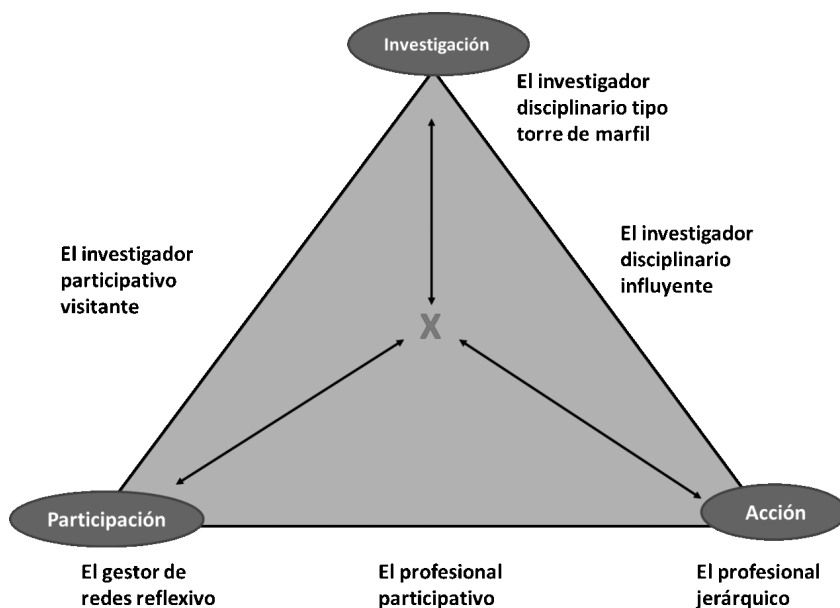
## **Llevando el debate más allá: un enfoque pluralista de la investigación acción**

Orkestra comenzó con un enfoque dicotómico sobre la investigación acción y terminó con un enfoque pluralista en el que la investigación acción está conectada con otros enfoques, los equipos están mezclados y la investigación acción se desarrolla en relación con otras disciplinas, particularmente desarrollo territorial y aprendizaje en las políticas. Hay un entorno de investigación acción en Orkestra, pero está tan mezclado con otras aproximaciones a la investigación y otros campos disciplinarios que sería difícil aislarlo.

El siguiente análisis sobre cómo y por qué se desarrolló una aproximación pluralista nos ayudará a reflexionar sobre la forma en que la investigación acción se adapta a entornos específicos. Veremos cómo crear las condiciones adecuadas para conectar acción, participación e investigación resulta de un proceso de aprendizaje que evoluciona de manera diferente en cada situación. Podríamos decir que en Orkestra la aproximación a la investigación acción evolucionó para poder sobrevivir y para que fuera aceptada por la comunidad investigadora local, pero también porque necesitaba el conocimiento creado en otros campos disciplinarios. La consolidación de la investigación acción se materializó en equipos, no en equipos de investigadores en la acción, sino en equipos más bien heterogéneos conformados por investigadores y *policy makers*.

En el caso de estudio, mencionamos a un grupo de investigadores que se reunían regularmente para debatir la investigación acción. El grupo estaba formado por once investigadores: todos, excepto uno, consideraban que estaban participando en procesos de cambio en la región. Al menos cinco habían publicado a nivel internacional desde sus experiencias, pero solo tres de ellos se consideraban a sí mismos investigadores en la acción. De esta manera, la investigación acción se estaba desarrollando en un entorno poblado tanto por investigadores en la acción como por otros perfiles. Para mostrar la heterogeneidad de perfiles que participan en procesos de investigación acción en Orkestra, representamos los diferentes papeles en un triángulo (véase la Figura 5.1). Nues-

**Figura 5.1. El triángulo de la investigación acción**



tro primer intento únicamente situaba investigadores en el triángulo, pero nos dimos cuenta de que los *policy makers* también debían estar representados como parte de los equipos de investigación acción. Describimos a continuación cada uno de los perfiles. Su definición depende de cuan lejos o cerca esté de cada uno de los tres vértices, investigación, acción y participación.

Los «investigadores disciplinarios tipo torre de marfil» se relacionan únicamente con la comunidad investigadora. Su influencia en el territorio se produce a través de otros investigadores que toman su trabajo y lo integran a procesos con profesionales del desarrollo territorial.

Los «investigadores disciplinarios influyentes» también crean conocimiento en la comunidad académica disciplinar, interactuando con otros investigadores y sin involucrarse en procesos participativos. Sin embargo, estos investigadores están en contacto con los *policy makers* cuando transfieren su conocimiento y pueden ser reconocidos por la comunidad de *policy makers* que los lee o que los escucha. El conocimiento de estos investigadores puede transferirse de una manera lineal, a través de informes, publicaciones académicas y conferencias o puede ser utilizado por otros investigadores involucrados en procesos participativos.

Los «investigadores participativos visitantes» pueden ser parte de procesos de largo plazo en el territorio, pero solo interactúan esporádicamente con los actores territoriales, por lo que no pueden asumir la facilitación de procesos de largo plazo. Pueden facilitar talleres específicos o reuniones y compartir conocimiento experto con *policy makers*. Conectan con estos en momentos específicos, luego se marchan del lugar.

Los «gestores de redes reflexivos» son responsables de organizar espacios para la reflexión compartida entre los actores. Cuando estos *policy makers* están situados en la esquina más alejada del triángulo, significa que están facilitando un tipo de participación que no está conectada con acción o con investigación. Esto significa que no hay mecanismos en el proceso participativo para integrar conceptos y marcos nuevos desde la investigación o mecanismos para llevar los resultados de dicha reflexión a la acción.

Los profesionales participativos desarrollan procesos participativos y los conectan a la acción, pero cuando están situados en la parte inferior del triángulo no integran conceptos y

marcos desde la investigación ni reflexionan sobre la práctica para hacer una aportación a la investigación.

Los profesionales jerárquicos son responsables de la acción, pero tienen poder para tomar decisiones sin la influencia de otros actores (participación) o de la investigación.

Todos los perfiles situados en las esquinas del triángulo son posiciones extremas o caricaturas. La mayoría de los investigadores y de los *policy makers* están situados en algún punto dentro del triángulo, en posiciones más mezcladas. Hemos ubicado la investigación acción en el centro del triángulo en un equilibrio perfecto entre investigación, acción y participación. Este equilibrio es difícil, aunque no imposible de alcanzar. Pero la posición no representa a un solo investigador o *policy maker*. Más bien representa el equilibrio que un equipo multidisciplinar debería tratar de alcanzar. Cada miembro del equipo aporta una perspectiva única a este equilibrio.

La capacidad para ser un investigador en la acción no está únicamente relacionada con la habilidad para situarse en el centro del triángulo. También está relacionada con la habilidad de situar los resultados de la investigación desarrollada por equipos de investigadores y *policy makers*, con experiencias e intereses diversos, lo más cerca posible del centro del triángulo. Por lo tanto concluimos que la investigación acción tiene que ver tanto con capacidades individuales como con capacidades colectivas. Contrastamos la validez de este marco conceptual con investigadores de Orkestra. Uno de ellos, que en gran medida había inspirado la figura del investigador disciplinario influyente, se planteó la pregunta de si una interpretación extrema del marco conceptual podría significar que puede haber entornos para la investigación acción sin investigadores en la acción. Aunque estuvo de acuerdo en que la investigación acción había integrado a una variedad de investigadores situados por todo el triángulo, resaltó la importancia de tener un pequeño grupo de investigadores cerca del centro para hacerlo posible. Estamos de acuerdo con esta afirmación. La creación de una aproximación pluralista a la investigación acción no fue un proceso espontáneo en Orkestra. Necesitaba una decisión firme de parte de algunos para situarse lo más cerca posible del centro. Esto permitió generar las condiciones para crear un entorno para la investigación acción que se abriera más allá de una posición tan cercana al centro. Así pues, si bien el proceso fue impulsado por investigadores en la acción, la generación de un entorno de investigación acción no se consiguió creando un grupo de investigadores en la acción. Más bien, este proceso incluyó generar las condiciones para que investigadores con perfiles diferentes y otros actores del territorio pudieran trabajar juntos. No estamos seguros de haber creado un entorno de investigación acción, pero hemos creado un entorno para la investigación acción. Es un entorno pluralista, en el que investigación acción e investigación disciplinar se complementan y refuerzan.

## Comentarios finales

Para nosotros, el término «entorno pluralista de investigación acción» designa un entorno de investigación que conecta los tres elementos de participación, acción e investigación y en el que hay contribuciones teóricas a la cogeneración de conocimiento.

Creemos que hay una gran oportunidad para el crecimiento de la investigación acción para el desarrollo territorial en la intersección de investigación acción y enfoques disciplinarios sobre el desarrollo territorial. El camino hacia adelante es la creación de ágoras para que investigadores con antecedentes diferentes puedan conectar, interactuar y cogenerar conocimiento nuevo con otros actores en el territorio.

Sabemos que en el ámbito del desarrollo territorial no es necesariamente fácil ser un investigador en la acción declarado. Pero también creemos que la investigación acción con enfoques pluralistas puede catalizar procesos de cambio con muy pocos investigadores en la

acción declarados. Para lograrlo estos deben integrarse con investigadores con otros perfiles en disciplinas de desarrollo territorial. Por eso, aunque algunos miembros de la comunidad investigadora del desarrollo territorial puedan criticar los enfoques de investigación acción, debemos evitar la tentación de usar los entornos de investigación acción como trincheras en donde escondernos de dichas críticas. En los entornos de investigación acción pluralistas puede haber investigadores disciplinares con opiniones muy críticas sobre la investigación acción que no solamente coexisten, sino que trabajan junto con los investigadores en la acción en procesos de cambio.

Esto no es algo que pueda lograr un único investigador por su cuenta. En los capítulos anteriores argumentamos a favor de un papel para el investigador social como agente de cambio, pero dijimos que para lograrlo es necesario crear ciertas condiciones que no solo tienen que ver con las decisiones de investigadores individuales. Tienen que ver con los objetivos de las organizaciones de investigación, con cómo integran enfoques diferentes de la investigación y con cómo los investigadores configuran equipos para acercarse al desarrollo territorial.

Como cualquier otra estrategia para el desarrollo territorial, la creación de un entorno de investigación acción cambia mucho del diseño en papel a su implementación. La investigación acción no se desarrolla en un vacío y necesita encontrar su lugar entre otros enfoques. Este capítulo ha analizado este proceso desde dentro hacia fuera. El diseño de entornos para la investigación acción no se centra en encontrar una solución racional optimizadora. Como ya hemos dicho, es una historia de investigadores de carne, hueso y sentimientos. Es una historia de reconocimiento mutuo entre investigadores con perspectivas diferentes. Los términos y conceptos utilizados han evolucionado para facilitarlos. Estas son las razones por las que no hay recetas sobre cómo crear entornos de investigación acción para el desarrollo territorial. Cada combinación de investigadores, motivaciones, intereses, juegos de poder y cultura organizativa son diferentes. Cada entorno para la investigación acción y desarrollo territorial es único. No obstante, esperamos que nuestro proceso de autorreflexión pueda inspirar a otros que quieran desarrollar dichos entornos.

Los entornos de investigación acción deben ser resilientes, flexibles y reflexivos, de modo que sean conscientes de su propia transformación en la medida de lo posible. En este sentido, el caso de estudio representa una trayectoria hacia un enfoque pluralista. En otros casos, la transformación puede moverse en diferentes direcciones. En todas, la autorreflexión por parte de los equipos de investigación acción puede aportar conocimiento interesante para otros que estén haciendo esfuerzos similares.



## Tercera parte

# Innovación a través del diálogo

En la tercera parte sostenemos que el diálogo es el proceso central en el ágora. Muchas veces hemos comprobado que el lenguaje, como medio de comunicación, es inexacto y está lleno de ambigüedades. Hablamos queriendo decir una cosa, pero lo que efectivamente decimos puede interpretarse de una manera muy diferente, lo que puede generar retos para los procesos de desarrollo territorial así como para la comunicación diaria.

Investigadores lingüísticos como Noam Chomsky (1966; 2010) explican que esto es el resultado de un proceso evolutivo en el que el lenguaje primero se desarrolló como una herramienta para la autorreflexión, y que el lenguaje como instrumento para la comunicación fue un efecto accidental de este proceso biológico. Según Chomsky, esto explica por qué el lenguaje como medio de comunicación es inexacto y ambiguo.

No podemos hacer nada respecto a la ambigüedad propia del lenguaje. Tenemos que reconocer que el lenguaje es impreciso para la comunicación, pero es la mejor herramienta que tenemos. Es la herramienta de conexión entre personas y, por ende, es útil para el desarrollo territorial y la innovación. Como no podemos controlar la precisión del lenguaje, debemos centrarnos en las condiciones sobre las que sí podemos actuar. Debemos desarrollar estrategias para gestionar la ambigüedad del lenguaje en la comunicación. Cómo el lenguaje y la comunicación pueden ayudar a construir el diálogo es uno de los temas que abordamos en esta parte del libro.

En los siguientes capítulos exploraremos con mayor profundidad el diálogo como medio para el cambio y la innovación. Examinaremos cómo han trabajado dos investigadores con el diálogo como herramienta para el cambio en dos contextos sociales bien distintos. Uno de ellos es el investigador especializado en vida laboral de origen noruego Bjørn Gustavsen (Capítulo 6) y el otro es el pedagogo brasileño Paulo Freire (Capítulo 7). Pondremos de manifiesto que el diálogo y su ferviente deseo de cambiar la sociedad son factores que unen a estos dos autores a pesar de la distancia geográfica.





## 6. Diálogo y desarrollo

A finales de 2011 se celebró en Orkestra un taller como parte de un proyecto en el que investigadores y *policy makers* de la Diputación Foral de Gipuzkoa (una de las provincias del País Vasco) habían estado trabajando a lo largo de dos años. En cierto sentido era una reunión de lanzamiento, ya que el gobierno había cambiado y esta era la primera vez que los políticos que habían sido elegidos recientemente y los investigadores se reunían. Había incertidumbre sobre la continuación del proyecto. Cuando uno de los políticos hizo una introducción, dijo que sentía que era un momento histórico, un momento de cambio, porque venían no de estar en la oposición, sino de estar fuera del juego político<sup>19</sup>. Su reto era construir puentes en el ámbito político y social. Cuando un investigador le pidió que fuera más concreto sobre los puentes, dijo que lo que había estado sucediendo hasta entonces no era solo desacuerdo sino falta de comunicación. Necesitaban un lenguaje nuevo, dado que los términos que se estaban usando estaban viciados. Luego se dirigió a los investigadores extranjeros y les dijo que tenían un papel muy importante que desempeñar porque eran ajenos a esos vicios del lenguaje y podrían ayudar a crear un nuevo lenguaje libre de ellos.

El lenguaje y el diálogo son esenciales para el cambio y son el centro de las ágoras para el desarrollo territorial. Creemos que es un aspecto que no ha sido lo suficientemente estudiado en la literatura sobre desarrollo territorial. En este capítulo revisaremos el concepto de diálogo democrático de Gustavsen (1992) como un enlace entre reflexión y acción que conduce al cambio. El diálogo democrático puede ayudar a evitar situaciones en las que solo se habla o en las que solo se actúa. Ponerlo en práctica revela el importante papel del lenguaje.

Un lenguaje nuevo no son solo palabras. Explicaremos que su proceso de construcción está muy ligado al estatus y a la forma en que se distribuye el poder en el ágora entre investigadores y *policy makers*. El cambio en los patrones de comunicación es crítico para provocar el cambio en el desarrollo territorial. Existen innumerables ejemplos en el desarrollo territorial de adopción de nuevas palabras por parte tanto de investigadores como de *policy makers*. Algunos de estos ejemplos son: «distritos industriales», «clústeres», «regiones que aprenden», «gobernanza multinivel», «sistemas regionales de innovación», «triple hélice» y «especialización inteligente». Muchas veces, las palabras nuevas están relacionadas con tendencias recientes o con los casos considerados como de mejores prácticas. Pero si observamos con cuidado lo que sucedió, con frecuencia es poco lo que cambió, salvo las palabras. Los patrones de comunicación y estatus se mantuvieron, lo que significó que las políticas solo cambiaron en la superficie. Por tanto, es una equivocación interpretar el

---

<sup>19</sup> Algunos partidos políticos habían sido ilegalizados en 2003, pero habían participado en las elecciones de 2011 como parte de una coalición.

ágora como el espacio en el que los actores territoriales solamente hablan. El ágora es un espacio para el cambio en el desarrollo territorial; usaremos las aportaciones de Gustavsen para analizar cómo evitar que las ágoras se conviertan en un espacio en el que únicamente cambian las palabras.

Utilizaremos el caso de Gipuzkoa Sarean, un proyecto sobre capital social y competitividad que más tarde se redefinió como un proyecto de desarrollo territorial, para proponer una adaptación del marco de Gustavsen al desarrollo territorial.

## Principios para un diálogo democrático

En este capítulo nos ocupamos del concepto de «diálogo democrático» de Bjørn Gustavsen. El diálogo democrático trata de la comunicación entre personas en el ágora y en el modo en que esa comunicación puede democratizarse al aceptar y utilizar principios compartidos para el diálogo. El diálogo es conversación, pero no solo conversación, dado que nos interesa la forma en la que lo hablado se conecta con la práctica y el modo en que puede cambiarse la práctica mediante la comunicación. Tal y como plantea Gustavsen, «la mayor ventaja de la investigación acción comparada con producir “solo palabras” es la creación de prácticas» (Gustavsen, 2008, p. 63).

Gustavsen desarrolló el concepto de diálogo democrático en su libro *Dialogue and Development* (Gustavsen, 1992). La discusión del libro se basa en un proyecto de cinco años de duración desarrollado en Suecia con el nombre de programa LOM (del sueco *Ledning, Organisation och Medbestämmande*: liderazgo, organización y codeterminación)<sup>20</sup>. El objetivo del programa era poner en marcha y apoyar el desarrollo de nuevas formas de trabajo y de organización empresarial, generadas conjuntamente por los trabajadores y la dirección, así como suscitar un papel para la investigación en este contexto. Con el concepto de diálogo democrático Gustavsen enfatizó la conexión entre cambio en el diálogo y cambio en la práctica. El diálogo se define como una conversación libre y abierta entre iguales con el fin de alcanzar un acuerdo (Gustavsen, 1992). Gustavsen hizo operativo el concepto a través de trece principios para un diálogo democrático, que más adelante pulió (Gustavsen, 2001b, pp. 18-19):

1. El diálogo se basa en un principio de dar y tomar, no en una comunicación unidireccional.
2. Todos los involucrados en el tema que se está discutiendo deben tener la posibilidad de participar.
3. Los participantes tienen la obligación de ayudar a otros participantes a ser activos en el diálogo.
4. Todos los participantes tienen el mismo estatus en los espacios para el diálogo<sup>21</sup>.
5. La experiencia laboral es el punto de partida para la participación.
6. Al menos parte de la experiencia que el participante tiene cuando entra al diálogo debe ser considerada relevante.
7. Debe ser posible para todos los participantes alcanzar una comprensión de los temas sujetos a discusión.

---

<sup>20</sup> Según Gustavsen, los conceptos utilizados en el programa LOM ya se habían puesto en práctica anteriormente mediante el desarrollo y la implementación en 1982 del acuerdo Terms of Enterprise Development (Condiciones para el Desarrollo Empresarial) entre la Confederación Noruega de Sindicatos y la Confederación Empresarial Noruega.

<sup>21</sup> Gustavsen (2001b) usa el término «rango» en lugar de «estatus», pero nosotros mantenemos este último tal y como lo utilizó en Gustavsen (1992) por ser el término que hemos empleado en otros debates de este libro.

8. Un argumento solo puede rechazarse después de una investigación (y no, por ejemplo, porque se origine en una fuente considerada de legitimidad limitada).
9. Todos los argumentos que vayan a formar parte del diálogo deben estar representados por actores presentes.
10. Todos los participantes están obligados a aceptar que otros participantes pueden tener mejores argumentos que los suyos.
11. Entre las cuestiones que pueden someterse a discusión se encuentran los papeles que en el trabajo los participantes desempeñan ordinariamente; nadie está exento de dicha discusión.
12. El diálogo deberá poder integrar un creciente grado de desacuerdo.
13. El diálogo deberá generar, de manera continua, decisiones que proporcionen una plataforma para la acción conjunta.

Gustavsen subraya que estos criterios son un esfuerzo preliminar para hacer operativo el diálogo democrático, que la lista no es una lista final. Sin embargo, conforme ha pasado el tiempo, los criterios han llegado a conocerse como los 13 Principios de Gustavsen para el Diálogo Democrático. Son principios ideales y procedimientos sobre *cómo* participar en un diálogo y *quién* puede participar en él. No son principios que hagan posible interpretar las intenciones de los participantes en el diálogo o que ayuden a separar un buen argumento de uno malo (Johnsen, 2001).

El fundamento teórico de Gustavsen es la democracia participativa. Argumenta con vehemencia a favor de la participación de muchos actores, en lugar de solo unos pocos. Su idea de democracia se inspira en el enfoque del pragmatista estadounidense John Dewey. La tesis de Gustavsen es que la democracia tiene que ver con el desarrollo social. Es libertad para el desarrollo personal, aprendizaje y desarrollo de habilidades para la interacción y la colaboración. Desde este punto de vista, es la participación de muchos actores en el proceso lo que crea legitimidad para una solución, no una discusión entre unos cuantos sobre el contenido de una solución. Es importante discutir todo aquello que los participantes traigan a la mesa, no un único problema que resulte relevante solo para unos cuantos. Para una persona que quiere orden, control, sistematización y lógica, esto puede sonar caótico, desestructurado e inconexo. Pero su propósito es reunir a un grupo disperso de personas, temas e ideas para una discusión que lleve a la acción. El proceso es continuo, mínimamente estructurado y va paso a paso. Gustavsen sostiene que no es realista tratar de alcanzar soluciones mediante «saltos largos», poner en marcha soluciones que provoquen cambios de la noche a la mañana. La situación actual es el resultado de procesos continuos de largo plazo que no pueden resolverse en el corto plazo. Un proceso de cambio es evolutivo, lento y gradual.

El objetivo del diálogo democrático es generar decisiones que construyan una plataforma para la acción conjunta. El método que propone Gustavsen es un «taller de diálogo» en el que investigadores y otros actores se reúnen en un espacio cuidadosamente diseñado, basado en los trece principios<sup>22</sup>. Gustavsen (2001*b*, p. 22) reflexiona sobre la interpretación de acción conjunta. Sostiene que muchas veces se asume que el principal objetivo de un discurso es lograr que los participantes «miren (algo) de la misma manera», por ejemplo, una

---

<sup>22</sup> Un taller de diálogo es una reunión entre personas, organizada y administrada por facilitadores externos tales como un investigador en la acción, pero en donde los participantes de las empresas son los principales actores (Gustavsen, 1992). Los participantes representan un corte transversal de las funciones de una empresa: jefes de línea, personal administrativo y expertos, supervisores de primera línea, representantes de los trabajadores y uno o dos trabajadores de planta sin ninguna función de representación. En este taller el énfasis está en el diálogo dentro de los grupos, no en los conferenciantes invitados. En este contexto, Gustavsen prefiere, por ejemplo, no tener discursos de apertura, más allá del mensaje esencial de la necesidad del trabajo en equipo.

situación, un acuerdo, un plan para la acción. Denomina a los talleres que tienen este objetivo «eventos de producto único», pero también describe «eventos de construcción de relaciones». La idea es que igual que tiene sentido tener una historia común, una verdad única o una definición común de sistemas, también debe tener sentido *no* tener una, sino varias. Gustavsen sostiene que así como es importante tener una visión compartida es igualmente importante tener visiones diferentes. El objetivo del diálogo no tiene que ser una interpretación unificada y un único plan maestro. Es posible no tenerlos y aun así generar una capacidad mejorada para desarrollar ideas y llevarlas a la acción a la vez que se desarrollan las complementariedades de diferentes instituciones, organizaciones y actividades.

Las ágoras para el desarrollo territorial pueden conducir a la acción colectiva, pero no necesariamente lo hacen. El concepto de consenso presentado en el Capítulo 2 no es siempre un acuerdo para la acción colectiva, con un plan de ejecución conjunta. Es una comprensión mutua que puede prevenir que ciertos procesos se estancuen. Puede ser una comprensión mutua de las diferencias. Por eso, aunque compartimos muchos de sus argumentos, nuestro uso del término «visión compartida» es distinto del de Gustavsen cuando considera la visión compartida como la opuesta a tener visiones diferentes. Creemos que una visión sobre la pluralidad y diversidad de actores territoriales puede ser una visión compartida siempre y cuando los participantes la construyan de manera conjunta en un proceso de diálogo. Por lo tanto, el diálogo en el ágora no es necesariamente un proceso que lleve a todos los participantes a pensar lo mismo. Significa que los participantes adquieren un mayor conocimiento los unos de los otros y que eso influye en su comportamiento. Esto también encaja con nuestra interpretación del concepto de acción alineada, presentado en el Capítulo 5. La acción relacionada con el diálogo en el ágora no es siempre acción conjunta. Aun en ausencia de acción conjunta, el desarrollo de conocimiento mutuo y de comprensión mediante el diálogo en el ágora contribuye al desarrollo territorial a través de sinergias en la conducta de los actores.

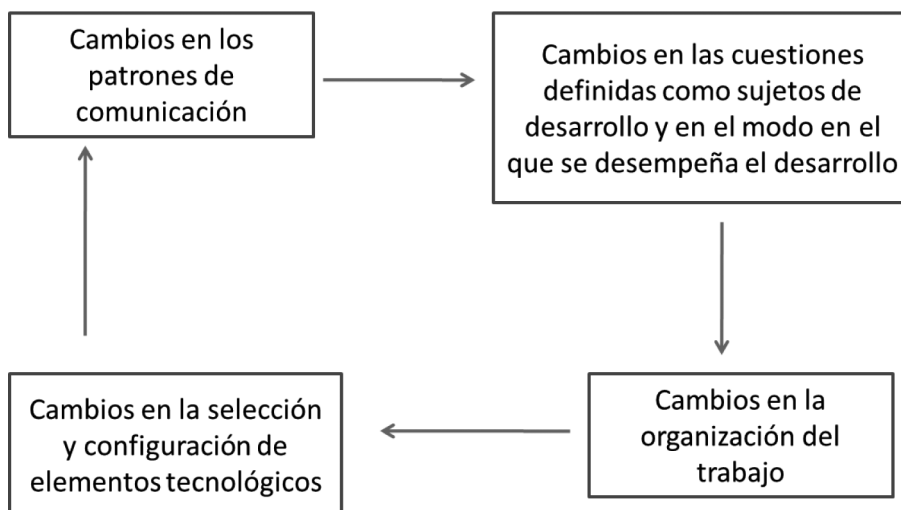
### *La conexión entre lenguaje y acción*

Una de las aportaciones más inspiradoras de Gustavsen (1992) es su explicación sobre cómo se dio el cambio en el programa LOM. Sostiene que los cambios en los patrones de comunicación son la punta de lanza en el proceso de cambio. Estos nuevos patrones de comunicación están, a su vez, orientados a conducir a cambios en el modo en el que se lleva a cabo el trabajo de desarrollo y en cuál es el trabajo de desarrollo que se realiza. El proceso debería entonces conducir a nuevas estructuras, sobre todo en la organización del trabajo y en la tecnología. En el programa LOM, se espera que los cambios en la organización del trabajo sucedan antes que los cambios en la tecnología. La Figura 6.1 presenta este proceso en un modelo analítico de cuatro etapas, aunque en la práctica las diferentes etapas se entrelazan y no es posible separarlas. Nuestra propuesta sobre cómo sucede el cambio en el ágora está basada en este marco. Sin embargo, hay diferencias importantes entre el lugar de trabajo (el foco de Gustavsen) y los territorios (nuestro foco). En la discusión del caso, adaptamos su modelo al desarrollo territorial.

En su aproximación al lenguaje y en concreto al lenguaje cotidiano, Gustavsen hace sus contribuciones a partir del trabajo del filósofo Ludwig Wittgenstein. Según Gustavsen (1992), en su trabajo sobre la teoría del lenguaje Wittgenstein se centró en lo que las personas dicen cuando están transformando su mundo físico (Wittgenstein, 1953). La idea principal es que el lenguaje no es independiente de la práctica. Esto implica que el lenguaje no puede reestructurarse sin una reestructuración paralela de la práctica.

Gustavsen sostiene que hay muchos vínculos posibles entre el lenguaje y la práctica y todos ellos sugieren que el desarrollo del lenguaje y el desarrollo de nuevas prácticas no pue-

**Figura 6.1. El proceso de cambio en la organización del trabajo**



Fuente: Adaptado de Gustavsen (1992, p. 70).

den separarse. Hablar de la necesidad de un cambio en una práctica específica no es suficiente. El planteamiento de Gustavsen (1992, p. 36) acerca del lenguaje y el cambio, es decir sobre el diálogo y el desarrollo, se centra en los vínculos entre cuatro elementos: comprensión, lenguaje, práctica y construcción de diálogos. Él entiende que la comprensión está ligada al lenguaje, que a su vez está vinculado a la práctica. El lenguaje y la comprensión pueden transformarse, pero solo mediante un desarrollo mutuamente dependiente entre el lenguaje y la práctica, en el que la dependencia está arbitrada por el diálogo. La diferencia entre la investigación acción y otras aproximaciones es que esta considera los cuatro elementos, y no solo el lenguaje.

Hablar por sí mismo no genera cambio en la práctica. Gustavsen sostiene que la manera de evitar la trampa del lenguaje es:

Fundir el proceso de investigación con una reestructuración del lenguaje. Podría argumentarse que esto es lo que la investigación social hace generalmente cuando los conceptos se definen y redefinen, se relacionan de nuevas maneras entre ellos, etc. Si un proceso así se hace únicamente a través de la investigación puede, no obstante, convertirse en un juego lingüístico del solitario<sup>23</sup> en el que la investigación pone las reglas. El juego entonces no tendrá significado para nadie más. El objetivo más importante del lenguaje, sin embargo, es vincular entre sí a las personas, mediante la creación de significados compartidos. Si la investigación quiere comunicar fuera de la comunidad investigadora es necesario fundir el proceso de investigación con un proceso de reestructuración del lenguaje que incluya a aquellos que tienen que entender la investigación si la investigación ha de tener relevancia social. (Gustavsen, 1992, p. 33).

Las ágoras son espacios en los que la investigación tiene que acercarse a una comunidad más amplia que la de los investigadores. Lo que encontramos inspirador en el enfoque de

<sup>23</sup> Referencia al juego de cartas. (N. de la T.)

Gustavsen es que emite un claro mensaje sobre la relevancia de la construcción compartida de significado entre los investigadores y el público, en nuestro caso los *policy makers*. Si dicho proceso no tiene lugar y los investigadores tratan de comunicarse con los *policy makers* con el mismo lenguaje con el que se comunican entre ellos, su discurso no tendrá relevancia para aquellos a quienes está dirigido. No importa lo concretos y enfocados que puedan ser los investigadores, no existen atajos para el ágora. No es posible generar el cambio sin esta construcción inicial de un lenguaje común. Esto podría sonar obvio, pero rara vez sucede. Y no debemos dejarnos engañar por el hecho de que investigadores y *policy makers* con frecuencia utilicen las mismas palabras. Si no se construye un significado compartido del discurso, el cambio únicamente sucederá en la superficie de las políticas.

Otra idea que ha sido útil para reflexionar sobre nuestra experiencia es el «reto del alcance»: no resulta suficiente participar en un caso, escribir un artículo y después dejar que solo hable la teoría (Gustavsen, 1992). Existe la necesidad de que el investigador participe activamente después del «primer caso». Gustavsen considera necesario compartir reflexiones mediante la construcción de redes y esfuerzos similares que puedan reunir a una amplia gama de actores para que compartan ideas y prácticas. Creemos que las ágoras para el desarrollo territorial son espacios diseñados para que tengan lugar dichos procesos de construcción. En este contexto, estamos de acuerdo con la idea de Gustavsen en el sentido de que no se trata de identificar «la mejor teoría» en abstracto, sino de llevar «la teoría adecuada, al lugar adecuado, en el momento adecuado» (Gustavsen, 2001a). Sostiene que este es un problema logístico. Creemos que este es el mayor reto para la teoría en el ágora.

### ***Diálogo democrático y talleres de diálogo***

En el Capítulo 7 veremos que existe un fuerte vínculo entre los dos autores que han inspirado esta parte del libro, Bjørn Gustavsen y Paulo Freire. No obstante, hay una dimensión en la que las perspectivas de los autores parecen diferir: el papel del investigador en el proceso. Gustavsen es explícito sobre su propia postura política cuando sostiene que, si el objetivo es movilizar a todos los interesados para que compartan su perspectiva, sincronizar sus acciones y garantizar lealtad y apoyo a las decisiones, no hay ninguna organización social comparable a la democracia participativa (Gustavsen, 1992, p. 120). Sin embargo, el papel del investigador en los talleres de diálogo —la principal herramienta que propone para desarrollar el diálogo— no es tan explícitamente político como en el método pedagógico de Freire (1996; 2008a; 2008b) (véase también la discusión de la cogeneración de conocimiento de modo 2 en el Capítulo 4).

El papel descrito para el investigador en los talleres de diálogo es el de ayudar a organizar el evento, escribir el informe y, algunas veces, hacer comentarios. Sin embargo, no hay una investigación que se desarrolle de forma paralela a los encuentros públicos. El informe del taller normalmente consiste en las respuestas y las declaraciones que resumen las discusiones en grupo, además de las listas de los participantes y demás. Algunas veces se agregan interpretaciones modestas, hasta el punto en que el investigador crea que pueden ayudar a impulsar el proceso. Más allá de esto, el informe no incluye ningún análisis (véase Gustavsen 1992; 2001b; 2003). Este autor también afirma que, aunque la investigación es bienvenida para hacer aportaciones en campos específicos relacionados con las cuestiones debatidas (el diseño de un proyecto, por ejemplo), estas cuestiones no son centrales en el tipo de investigación acción que él propone (Gustavsen 2001b, p. 23). En lugar de eso, el foco está en las dimensiones de la organización social que inciden en la capacidad de iniciar y desarrollar procesos que transforman ideas en acciones. Volveremos a esta idea en la discusión del caso.

## Caso: Gipuzkoa Sarean, primera parte<sup>24</sup>

Gipuzkoa Sarean (GS) es un proyecto puesto en marcha en 2009 por la Diputación Foral de Gipuzkoa (gobierno provincial de nivel intermedio entre los municipios y el gobierno vasco) y el Ayuntamiento de San Sebastián con el objetivo de generar capital social para ayudar a mejorar la competitividad de la región (Barandiaran y Korta, 2011, p. 11). Desde el principio buscó desarrollar los elementos *soft* de la competitividad que se relacionan con el capital social, tales como redes, confianza y conocimiento, y visión compartida. Esto creó cierta diferenciación con respecto a la manera establecida de abordar las políticas en la región. Era un enfoque innovador y la innovación nunca es fácil. Esto quedó de manifiesto cuando los políticos a cargo del proyecto dijeron que, aunque tenían el proyecto en mente desde el inicio de la legislatura, no podían ponerlo en marcha hasta que hubieran ganado credibilidad mediante la implementación de otros proyectos con un enfoque más tradicional.

Durante los dos primeros años el proyecto contó con un consejo de dirección liderado por dos *policy makers* y formado por *policy makers*, investigadores y responsables de comunicación. Entendemos que este consejo es un *ágora*.

Desde el principio fue un proyecto que tuvo como objetivo combinar la investigación y la acción. La investigación acción se consideró formalmente como uno de los enfoques del proyecto; estaba presente en el discurso de algunos de los investigadores y los políticos desde el principio, pero no había habido una experiencia compartida de investigación acción entre los participantes (Gipuzkoa Sarean, 2009).

El periodo 2009-2011 sirvió para evaluar el capital social del territorio y, justo antes del cambio en el gobierno, se hicieron propuestas de intervención basadas en el análisis realizado. El análisis se basó en un proceso participativo con setenta y dos actores del territorio relacionados con diferentes ámbitos de la competitividad: las empresas, el sistema de conocimiento (escuelas, centros de formación, universidad y centros tecnológicos), el sistema político y las asociaciones con fines sociales (Barandiaran y Korta, 2011).

En 2011 se formaron nuevos gobiernos en la ciudad y en la provincia. En la agenda del nuevo gobierno de la diputación foral, la participación figuraba como un elemento crítico. El nuevo gobierno decidió continuar el proyecto antes descrito, pero con una redefinición que se ajustara a su propia manera de entender las políticas. En retrospectiva, como argumentamos más adelante, aunque utilizaron algunos elementos del análisis anterior, el principal elemento de la fase anterior que se mantuvo fue el *ágora*: el espacio de mutuo aprendizaje entre *policy makers* e investigadores.

De 2011 hasta el momento de escribir este libro, hubo un diálogo continuo entre *policy makers* e investigadores. Se mantuvieron algunos elementos del proyecto y se redefinieron muchos otros. Con el nuevo gobierno de Gipuzkoa se construyeron algunos espacios de reflexión y de diseño de políticas que configuraron el *ágora* de una forma distinta. El cambio de gobierno de 2011 nos da la oportunidad de definir dos etapas diferentes y reflexionar sobre cómo ha evolucionado el *ágora* en cada una de ellas.

## Discusión del caso: el *ágora* democrática

En esta discusión reflexionamos sobre las condiciones necesarias para crear un *ágora* que funcione. Empezamos con una idea que es el resultado de combinar las discusiones presen-

---

<sup>24</sup> La segunda parte del caso se presenta en el Capítulo 7.

tadas en la primera y la segunda parte de este libro. Es, por tanto, el resultado de varios años de acción y reflexión sobre desarrollo territorial. Sostenemos que lo que hace que las ágoras funcionen es el diálogo, pero no cualquier diálogo. Los escenarios de complejidad territorial (véase el Capítulo 2) necesitan contar con procesos de diálogo democráticos en los términos definidos por Gustavsen. Esto es así porque la jerarquía no es el principal patrón de relación entre autores autónomos en el territorio. Podríamos describir un ágora que no funciona como un lugar en el que se reúnen investigadores y *policy makers*, los cuales crean una suma de conocimiento diferente (a veces contradictorio) que se materializa en mucha conversación y ninguna acción. Hemos sido parte de muchos procesos de este tipo. Para nosotros un ágora que funciona es un espacio en el que se reúnen investigadores y *policy makers* y el resultado es un proceso en el que se cogenera conocimiento colectivo en la acción (véase el Capítulo 3).

Con este argumento en mente y usando los conceptos propuestos por Gustavsen, abordamos la discusión de GS centrándonos en las dos etapas demarcadas por el cambio de gobierno. Hubo un momento en el proceso de reflexionar y escribir en el que tuvimos la tentación de caricaturizar la discusión diciendo que al principio no hubo diálogo democrático, pero que pudimos construirlo a lo largo del proceso. Esto nos hubiera permitido formular una idea clara sobre las diferencias. Sin embargo, no resultó fácil etiquetar estas situaciones. Un ágora que cumple las condiciones para el diálogo democrático propuestas por Gustavsen es un ágora ideal, que seguramente no encontraremos en la práctica. Esta es nuestra perspectiva cuando en la discusión que sigue utilizamos el concepto de «ágora democrática». Asumimos que el concepto apunta a un horizonte ideal, pero elaboramos la discusión tratando de centrarnos en una perspectiva práctica, a la vez que mantenemos los matices y la complejidad del caso.

Empezamos la discusión centrándonos en cómo iniciar el proceso de cambio que Gustavsen propone en su marco conceptual; en particular en el primer paso: «cambio en patrones de comunicación». Entendemos que la creación de un ágora democrática empieza con un cambio en los patrones de comunicación entre investigadores y *policy makers*, lo que debe conducir a una nueva agenda para el desarrollo (véase la Figura 6.1).

### ***Gipuzkoa Sarean :cambiando los patrones de comunicación***

Durante las etapas iniciales, en el consejo de dirección de Gipuzkoa Sarean el patrón de comunicación era centralizado. El proceso lo lideraban dos *policy makers*: uno de ellos hacía de nodo central en la mayor parte de la comunicación del proyecto. En el proceso participaban tres equipos de investigación, pero la comunicación entre los investigadores también tenía lugar a través de los directores del proyecto.

La investigación acción había sido aceptada como marco conceptual para el proyecto en el documento formal que definía la estrategia, pero pronto quedó claro que existían enfoques distintos de la investigación dentro del proyecto. El *policy maker* que actuaba como nodo central tenía experiencia como investigador y una idea muy clara del proceso en su mente y directamente instruyó a los diferentes equipos de investigación sobre el tipo de entregables esperados tales como cuestionarios, datos e informes.

En la etapa inicial, la comunicación entre *policy makers* e investigadores adoptó la forma de instrucciones por parte de los primeros sobre lo que necesitaban, mientras que los segundos entregaban bases de datos e informes que contenían análisis sobre el capital social del territorio. Si revisamos otros proyectos en los que hemos trabajado con *policy makers*, este patrón de comunicación podría considerarse muy común, particularmente en proyectos financiados por *policy makers* para responder a un reto específico.



En su fase inicial, el consejo de dirección de GS era un ágora, pero ¿cumplía con los criterios definidos por Gustavsen para un ágora democrática? Consideramos esta cuestión desde dos ángulos diferentes. El primero tiene que ver con el estatus de los participantes (el cuarto principio de Gustavsen para un diálogo democrático). Definitivamente, no teníamos todos el mismo estatus. Nuestra experiencia es que nuestros proyectos como investigadores han caído normalmente en dos categorías: por una parte, aquellos proyectos puestos en marcha por *policy makers* y en los que estos conservan la capacidad de decisión; y, por la otra, proyectos puestos en marcha por investigadores en los que se busca la participación de *policy makers* básicamente como fuente de datos y cuyo diseño e implementación corren a cargo de los investigadores. El origen de los fondos utilizados determina el patrón. Normalmente los *policy makers* gestionan los proyectos para los que contratan investigadores, para los que tienen objetivos muy concretos relacionados con sus políticas. Los investigadores gestionan los proyectos financiados directamente como investigación, y orientados a resultados académicos. Puesto que las ágoras democráticas necesitan equilibrar el estatus de los participantes, el modo en el que se financia la investigación actualmente podría estar dificultando el desarrollo de ágoras democráticas.

El otro ángulo, muy ligado al anterior, es si el papel de los participantes en el trabajo está entre las cuestiones sujetas a discusión (el undécimo principio de Gustavsen para el diálogo democrático). Este elemento podría ofrecer la respuesta al reto planteado en el párrafo anterior. Pocas ágoras empiezan funcionando como ágoras democráticas, pero, a través del diálogo y la discusión sobre los papeles que cada uno desempeña en el proceso, pueden volverse más democráticas.

Si regresamos al caso con esta discusión en mente, podemos ver que cuando se desarrolló el proyecto y aumentó la actividad, esto generó presión sobre el *policy maker* que tenía la visión y que estaba guiando la toma de decisiones. Apoyado por el otro *policy maker* y por un funcionario de carrera del gobierno, había estado en el centro de cada una de las decisiones críticas del proceso en cuestiones tanto de política como de investigación. En esta etapa del proceso propuso crear una nueva función (papel) en el proyecto: director de investigación. El nuevo director no tenía el mismo estatus en el proyecto que los dos directores anteriores, pero sin duda trajo consigo un cambio en los patrones de comunicación del proyecto. Uno de nosotros (los autores) asumió este papel. Paralelamente, el funcionario anteriormente citado fue designado como persona responsable de las cuestiones operativas; y, se reforzó el papel de la secretaría técnica del proyecto para apoyarlos a ambos.

La directora de investigación entabló un diálogo directo con otros investigadores del proyecto y se sintió más segura presentando propuestas del equipo investigador a los otros dos directores. El patrón de comunicación también cambió en relación con el primer principio de Gustavsen (una relación de dar y recibir). Los investigadores no se limitaban a dar las respuestas que los *policy makers* habían pedido, sino que también formulaban sus propias preguntas. El estatus entre investigadores y *policy makers* estaba más equilibrado.

Cuando tratamos de entender qué había pasado con los patrones de comunicación en el proceso de cambio, la respuesta siempre apuntaba al mismo concepto: capital social y, más específicamente, confianza. Esto significa que, en la mayoría de los proyectos, cuando investigadores y *policy makers* no tienen experiencia en trabajar juntos, es difícil empezar como un ágora democrática. Desarrollar capital social lleva tiempo. El diálogo democrático no puede diseñarse en papel y luego implementarse; depende de la construcción de capital social, un proceso que tiene lugar en el mediano y largo plazo.

Así pues, las ágoras no son un suceso automático, son el resultado de un proceso de construcción que describimos en el Capítulo 3 en términos de capital social. Esto es coherente con la aproximación de Gustavsen, cuando afirma que «el cambio depende de la confianza entre las partes implicadas» (Gustavsen, 2008, p. 429).

Volviendo al proceso de cambio en GS, las elecciones de 2011 resultaron en un nuevo gobierno en la diputación foral, lo que condujo a una nueva etapa del proyecto. El ágora que se presentó al nuevo gobierno fue la constituida al final de la etapa previa, con una dirección política, un director académico y una secretaría técnica. La continuidad del proyecto dependía de la decisión del nuevo gobierno de hacerlo suyo. El proyecto estaba financiado en su totalidad por el equipo político y los investigadores no podían decidir sobre su continuidad por su cuenta. Una vez más, se amplió la distancia en el estatus entre investigadores y *policy makers*, lo que hizo evidente la necesidad de desarrollar nuevo capital social.

El diálogo se desarrolló poco a poco impulsado, en el periodo entre legislaturas, por el funcionario que había recibido responsabilidades en la etapa anterior. El gabinete del diputado general que lideraba el proyecto invitó a todos los diputados (equivalentes a ministros) y sus equipos a participar en el ágora. Durante el primer año de la nueva legislatura, un equipo formado por cinco investigadores y unos diez políticos participó de forma regular en el diálogo. El ágora era ahora más diversa, tanto en investigadores como en *policy makers*. Sin embargo, el poder para adoptar decisiones sobre la continuidad o no del proyecto siguió en todo momento en manos de los *policy makers*.

### ***Construir un lenguaje compartido en el ágora***

Antes de adentrarnos en un análisis más profundo sobre los retos planteados, compararemos algunos ejemplos de cómo se construyó el lenguaje compartido en el ágora con el nuevo gobierno. Veremos la influencia que tuvo el equilibrio en el estatus de investigadores y *policy makers* en la construcción del lenguaje y, siguiendo el marco conceptual para el cambio de Gustavsen, también en la agenda para el desarrollo. Para ello usamos tres ejemplos de construcción de significado compartido en torno a tres conceptos: competitividad/desarrollo territorial, capital social y ágora.

Cuando el proyecto se puso en marcha en 2009, los *policy makers* ya lo habían definido como un proyecto para el desarrollo de capital social orientado a generar competitividad. Nosotros (los dos autores de este libro) recibimos el encargo de redactar un documento estratégico sobre el proyecto para la reunión de lanzamiento. Habíamos acordado con los *policy makers* que utilizaríamos un enfoque de investigación acción y se habían comentado sus principales características. En el documento y en la reunión de lanzamiento enfatizamos, sobre todo, el aspecto metodológico del proceso. El documento presentaba los principales debates sobre los conceptos de competitividad y capital social, pero no ofrecía ninguna interpretación sobre lo que dichos conceptos significaban en el proyecto. La devolución que recibimos tanto de *policy makers* como de otros investigadores fue que debíamos haber expuesto lo que ambos conceptos significaban en el proyecto. Propusimos desarrollar una serie de talleres con investigadores y *policy makers* para construir un significado compartido, pero esta perspectiva no fue aceptada por los demás miembros del consejo de dirección. Argumentamos que nuestro papel era plantear preguntas, no dar respuestas, pero nuestro estatus en el proceso no era lo suficientemente sólido para mantener esta cuestión abierta al debate. Lo habíamos incluido en el documento de estrategia, pero carecíamos de la confianza necesaria para llevar el diálogo democrático del papel a la práctica.

La ausencia de significado construido conjuntamente afectó, por lo tanto, a la interpretación en el proyecto de los términos «capital social» y de «intervención en el capital social». En ausencia de un único significado, pervivieron al menos dos enfoques. Según un enfoque, el capital social era beneficioso para la competitividad y las intervenciones debían tener el objetivo de desarrollar los pilares críticos del capital social en el territorio. El otro en-

foque, inspirado en la investigación acción, sostenía que el proceso debía empezar con la definición de los problemas que se querían abordar (véanse el análisis en el Capítulo 4 y la Figura 4.3). Solo entonces debía tener lugar una reflexión sobre cómo podía el capital social ayudar a resolver dichos problemas. Estas percepciones divergentes coexistieron en el proyecto, hasta que una nueva investigadora se integró al proceso y abordó la cuestión. Tenía una importante reputación internacional y puso de manifiesto la necesidad de tener un acuerdo claro sobre para qué era necesario el capital social, ya que, en sí mismo, no era ni bueno ni malo. Su postura fue aceptada por los *policy makers* y los investigadores del proyecto, lo que ayudó a construir una visión compartida sobre la cuestión. Dijimos antes que el origen de la financiación influye en el estatus de los participantes en el proyecto. Añadimos ahora otro elemento que en el caso incidió en el estatus: la autoridad basada en una trayectoria de investigación reconocida. Sin embargo, traer investigadores reconocidos a los proyectos no es suficiente. Había habido antes de la llegada de esta investigadora otros investigadores con un gran reconocimiento en el ámbito del capital social que participaron en el proyecto, pero no contribuyeron a la construcción de un significado compartido con tanta efectividad. Una diferencia fundamental es que estos últimos se comunicaron sobre todo a través de discursos en conferencias y ninguno participó en el diálogo en el ágora como lo hizo ella.

Cuando el gobierno cambió, las definiciones de competitividad y capital social emergieron inmediatamente en el debate entre políticos e investigadores. El nuevo gobierno decidió reemplazar el concepto de competitividad por el de desarrollo territorial. A partir de esta decisión, dos expertos en el ámbito del desarrollo territorial se involucraron más profundamente en el equipo de investigación. Se llevaron a cabo una serie de talleres basados en los marcos conceptuales propuestos por dichos investigadores y se construyó un discurso compartido sobre desarrollo territorial en el ágora. Desarrollo territorial en GS significaba «un proceso de movilización y participación de diferentes actores (públicos y privados) en el que debaten y se ponen de acuerdo sobre estrategias que puedan conducir a acciones individuales y colectivas» (Gipuzkoa Sarean, 2012a; Albuquerque, 2012). En línea con el marco conceptual para el cambio de Gustavsen, esta definición influyó tanto en los contenidos y prioridades de la agenda de desarrollo como en la manera en que iba a realizarse el trabajo.

Presentamos ahora el nuevo debate sobre capital social. Los políticos recién llegados se mostraban reticentes a usar el término «capital» como concepto central de su proyecto. No obstante, consideraban que el contenido tratado al discutir el concepto era importante, particularmente para el desarrollo de la confianza. El jefe de gabinete del diputado general había dicho que lo que necesitaban era construir puentes: algunos puentes viejos que se habían roto en el pasado y otros puentes nuevos necesarios para afrontar el futuro. Este discurso llevó a los investigadores a ver analogías entre capital social y construcción de puentes, y se acordó que el discurso del proyecto se desarrollaría en términos de la construcción de puentes en el diálogo con otros actores del territorio. Los investigadores seguirían utilizando el concepto de capital social en su producción académica. Este es un ejemplo de cómo se tomó en cada caso la decisión de qué conceptos utilizar, su significado (compartido) y la relación entre ellos (Gustavsen, 2008, p. 425).

Por último, ágora, el concepto central de este libro fue también parte del proceso de diálogo. Cuando los investigadores sugirieron que es un espacio en el que *policy makers* e investigadores trabajan juntos, los *policy makers* mostraron interés. Querían entender mejor lo que es el ágora. Cuando terminó el debate estuvieron de acuerdo en que era un concepto adecuado para el proyecto, pero querían encontrar un nombre que tuviera un mayor significado a nivel local. Reflexionaron sobre qué elementos de la cultura del territorio podían estar más cercanos al ágora griega y escogieron el término «plaza». El lenguaje estaba siendo adaptado localmente.

## *Pensando más allá de ágoras específicas*

En la sección anterior reflexionamos sobre el cambio en los patrones de comunicación y la construcción compartida de lenguaje como etapas de cambio en el ágora. Discutimos la relevancia del estatus y encontramos algunos elementos (financiación y reputación académica) que influyen en el estatus en el ágora. Creemos que hay marcos definidos a nivel regional y nacional que resultan en prejuicios sobre cómo son las ágoras en relación con estos y otros elementos. A continuación nos centramos en esta cuestión.

Partimos de la diferencia de estatus entre *policy makers* e investigadores<sup>25</sup>. Hemos visto que la construcción de capital social puede equilibrar el estatus y facilitar la cogeneración y el cumplimiento de los criterios necesarios para el diálogo democrático. Sin embargo, la existencia de capital social en un proceso de diálogo específico no es suficiente. Sostenemos que hay un techo de cristal (un factor limitante que no siempre es evidente) para el capital social en ágoras específicas, por el modo en el que se adoptan las decisiones sobre el papel de la investigación y el uso de los fondos de investigación en contextos más amplios (políticas científicas y de investigación a niveles regional y nacional).

Nuestra reflexión sobre el techo de cristal se construye sobre una contradicción importante. Los criterios para el diálogo democrático proponen que el papel de cada uno esté sujeto a discusión en el ágora. Pero el debate en el ágora pocas veces incluye una discusión sobre cómo la manera de entender y financiar la investigación en una región o país están influyendo en esa ágora en concreto. Así, el diálogo en el ágora pocas veces aborda cuestiones que resultan decisivas para la transformación del diálogo en diálogo democrático.

En diferentes regiones y países se asumen y se dan por sentados principios sobre el papel del investigador que están muy enraizados. Las cuestiones relativas a la financiación de la investigación y el estatus del investigador en un territorio no se definen desde cero en cada ágora. Muchos de los marcos conceptuales que se dan por sentados se configuran en espacios (ministerios de Educación y Ciencia y estructuras de la gestión universitaria entre otras) que no tienen que ver con las ágoras en las que investigadores y *policy makers* realizan proyectos de desarrollo territorial específicos. Por eso, cuando se inicia un proceso de diálogo específico en un ágora para el desarrollo territorial, muchas cosas que afectan al ágora quedan fuera del debate porque a los participantes en el ágora «les vienen dadas». En GS debatimos nuestros papeles y estatus, pero había un factor limitante que nunca se cuestionó: aquellos que financiaban el proyecto tomaban las decisiones finales que afectaban tanto a la acción como a la investigación.

Queremos ahora llevar el debate sobre las ágoras democráticas en una dirección que busca más la provocación que los resultados operativos. Creemos que las ágoras solo serán democráticas cuando se constituyan como espacios en los que tanto investigadores como *policy makers* tengan el estatus para decidir sobre la financiación y la continuidad del proyecto. Esto no significa que tengan el mismo papel en el proceso de decisión, sino que cuenten con mecanismos para la toma conjunta de decisiones. La justificación básica para esto es que los proyectos desarrollados en el ágora, cuando son genuinamente cogeneradores, son a la vez política e investigación. Los *policy makers* no deben ser privados de decidir sobre sus políticas de la misma manera en que los investigadores deberían poder decidir sobre su investigación. En consecuencia, para ser más democráticas las ágoras necesitan integrar un diálogo sobre las políticas de ciencia e investigación regionales y nacionales en que se defina qué es la investigación y cómo se relaciona con el territorio.

---

<sup>25</sup> En el caso que analizamos en este capítulo los *policy makers* financian el proyecto y tienen la última palabra sobre su continuidad, pero, como señalamos, existen proyectos impulsados por investigadores en los que ocurre lo contrario. Nuestro análisis es aplicable a ambas situaciones.

Por eso, los límites de un ágora democrática son más amplios de lo que con frecuencia hemos tenido en mente. Muchas veces consideramos a los actores afectados directamente por un proyecto de investigación, pero pocas veces incluimos a los actores que se relacionan indirectamente con el proyecto mediante la definición de la política científica y de investigación. Hasta este punto, los *policy makers* e investigadores que definen los marcos generales para la ciencia y la investigación no estaban en nuestra agenda. Ahora creemos que en cada ágora para el desarrollo territorial los actores deben buscar conexiones con este otro tipo de actor territorial.

### ***El reto de hacer visibles las políticas nacionales y regionales de investigación en el ágora***

Traer el marco nacional y regional de investigación al debate en microprocesos no es un reto fácil. Debe hacerse no solo en las ágoras en las que se define la política científica y de investigación, sino en una diversidad de ágoras en las que interactúan investigadores y *policy makers*. En cada ágora el debate debería incorporar una conciencia crítica sobre cómo se establecen las prioridades de investigación, ya que dichos marcos, que muchas veces se definen en los niveles regional y nacional, influyen más tarde en cada microproceso y crean el techo de cristal antes mencionado.

El ágora es un espacio público de influencia recíproca. No obstante, sabemos que no todos los procesos en los que investigadores y *policy makers* diseñan políticas son públicos. Al desarrollar el concepto de ágora democrática basado en la investigación acción, proponemos traer a la esfera pública una parte del diálogo que normalmente se desarrolla en la esfera privada.

Recurriremos ahora a Eikeland (2006) para dar forma a esta idea y proponer el ágora como un espacio que ayuda a conectar lo que sucede en público y «sobre el escenario» con lo que sucede «entre bastidores». Esto está relacionado con el análisis realizado en el Capítulo 2 sobre la necesidad de mantener el diálogo vivo aun cuando no sea posible hacerlo en los espacios formales del ágora. La parte formal del proceso es la que ocurre «sobre el escenario» del ágora. Según Eikeland (2006, p. 229), sobre el escenario desempeñamos nuestros papeles y tareas asignados. Entre bastidores, en cambio, debatimos y analizamos de manera crítica la experiencia de nuestra actuación sobre el escenario, practicamos para mejorar, intercambiamos papeles y obras, etc. Según Eikeland, el espacio entre bastidores debe convertirse en una esfera para contrarrestar el espacio público, es decir, un ámbito que proteja a las personas de las fuerzas retóricas que tienen lugar en la esfera pública. Creemos que el espacio entre bastidores es parte del ágora y debe ser comprendido si queremos entender el desarrollo territorial. Esto podría parecer contradictorio con la definición de ágora como un espacio público. Creemos que cuando el espacio entre bastidores se conecta con el espacio sobre el escenario y, cuando lo que se aprendió entre bastidores se comparte más tarde sobre el escenario, la contradicción desaparece. No todos los procesos pueden soportar la presión que se genera sobre el escenario. Los espacios entre bastidores son necesarios para desarrollar lo que en un futuro va a compartirse en la esfera pública. Al concentrar nuestra atención en entornos estructurados para la cogeneración de conocimiento o cuando al construir espacios para el diálogo otorgamos protagonismo a eventos tales como los talleres de diálogo o los talleres exploratorios, podríamos subestimar la relevancia de los procesos que están teniendo lugar entre bastidores. Finalmente, Eikeland (2006, p. 230) utiliza el término «fuera del escenario», que es distinto de «entre bastidores», para la investigación social que se sitúa como una audiencia o espectador. Esto conecta con la posición que hemos analizado del investigador social como externo a las ágoras para el desarrollo territorial.

Consideramos que muchos debates sobre políticas científicas y de investigación a nivel regional y nacional tienen lugar entre bastidores, sin la participación de actores que después trabajan en ágoras para el desarrollo territorial. Las ágoras para el desarrollo territorial no deberían únicamente ser receptoras del discurso formal conformado sobre el escenario por aquellos que definen la política científica y de investigación. Debe realizarse un esfuerzo para compartir parte del debate que se está desarrollando entre bastidores con las ágoras para el desarrollo territorial, para que estas se conviertan en espacios en los que los debates se hagan públicos de manera gradual y se conecten con la acción. Esto contribuirá a vencer las limitaciones para el diálogo democrático en las ágoras.

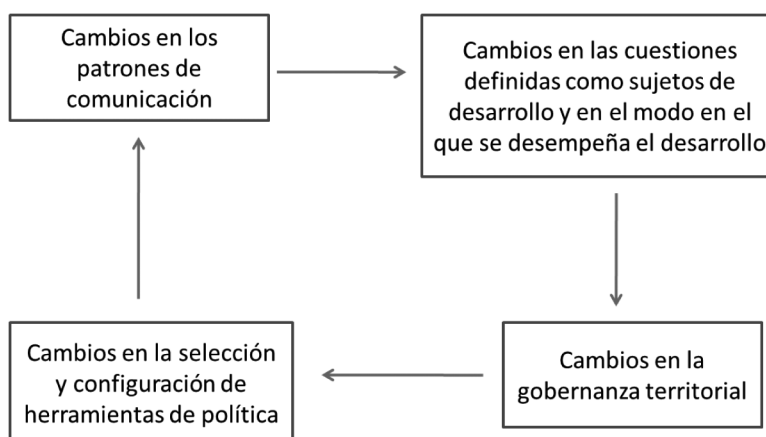
## Conclusiones

Gustavsen propuso su marco conceptual para el cambio con el fin de ayudar a reflexionar sobre el lugar de trabajo (Figura 6.1). Las nociones de «patrones de comunicación» y «cuestiones definidas como sujetos de desarrollo» nos ayudaron a reflexionar sobre un contexto de desarrollo territorial. Sin embargo, reflejar los conceptos de «organización de trabajo» y «elementos tecnológicos» en desarrollo territorial es un reto. A continuación reflexionamos sobre cómo estos conceptos se adaptaron en GS.

La definición de desarrollo territorial por parte de la diputación foral como proceso de movilización y participación llevó a la necesidad de un tipo particular de relación con los actores del territorio que iban a ser movilizados y cuya participación se esperaba. Surgió entonces la necesidad de un nuevo modo de gobernanza. Con el fin de ser coherentes con su discurso y ganar credibilidad con los actores, era necesario que el nuevo modo de gobernanza tuviera una influencia en los programas de políticas de la diputación.

Aunque, al momento de escribir este libro, GS es todavía un proceso en marcha, el nuevo concepto de desarrollo territorial se está usando ya en la práctica. En las reuniones para el diseño de políticas, investigadores y *policy makers* discutieron el marco conceptual de Gustavsen. El concepto que sustituyó a «cambios en la organización del trabajo» fue «cambios en la gobernanza territorial». El concepto que sustituyó a «cambios en la selección y configuración de elementos tecnológicos» fue «cambios en la selección y configuración de herramientas de política».

**Figura 6.2. El proceso de cambio en el desarrollo territorial**



Fuente: Adaptado de Gustavsen (1992).

El resultado del proceso de cogeneración fue la propuesta de adaptar el marco de Gustavsen (1992) para aplicarlo al desarrollo territorial (véase Figura 6.2). El nuevo marco ayuda a entender cómo las ágoras para el desarrollo territorial pueden ser mucho más que una mera conversación y generar procesos de cambio que creen nuevos modos de gobernanza y nuevas aproximaciones al diseño de políticas.

Hemos puesto de manifiesto que un ágora democrática, que cumpla con los trece principios de Gustavsen (1992), es probablemente imposible de lograr. Sin embargo, esto no significa que no debemos trabajar para alcanzarla. Pues es el *proceso* de búsqueda de un ágora democrática lo que genera desarrollo territorial.





## 7. El proceso pedagógico en el ágora

En junio de 2010 impartimos clases en un módulo de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Facultad Regional de Rafaela, de la Universidad Tecnológica Nacional de Argentina. Cuando conocimos a los estudiantes, nos dimos cuenta de que el grupo era distinto a los grupos de alumnos a los que estábamos acostumbrados. Entre los estudiantes de este grupo se encontraban profesores y responsables políticos de la universidad local, personas pertenecientes al Centro Comercial e Industrial de esa región, gerentes de agencias de desarrollo, miembros de centros tecnológicos, representantes de un instituto local para la formación y estudio del desarrollo territorial, un diputado provincial y un amplio grupo de la Municipalidad de Rafaela, entre otros. Dentro de este último grupo se encontraban representantes de las áreas de urbanismo; desarrollo, innovación y relaciones internacionales; recursos humanos; empleo y economía social; participación ciudadana; y relaciones con las áreas vecinas. En el aula, nos llamó la atención la manera en la que se combinaban discusiones abstractas de conceptos con el desarrollo real del territorio, Rafaela.

El siguiente año regresamos a Rafaela a seguir aprendiendo. Mientras tanto, habíamos releído el trabajo de Paulo Freire. Habíamos empezado a pensar en nuestra experiencia desde una perspectiva educativa. Este capítulo es resultado de dicho proceso de reflexión.

La mayoría de los investigadores especializados en desarrollo territorial tienen responsabilidades docentes y han analizado la tercera misión de la universidad orientada al desarrollo territorial<sup>26</sup> (véase por ejemplo, Chatterton y Goddard, 2000; Etkowitz y Leydesdorff, 2001). Esta misión consiste en generar valor para la sociedad de la que somos parte (OECD, 2011). Sin embargo, hemos encontrado poco análisis sobre la dimensión pedagógica de la tercera misión y sobre cómo dicha misión supone una postura política por parte del investigador/docente.

Este capítulo se centra, sobre todo, en el proceso educativo que tiene lugar en el ágora. Los comentarios finales contemplan la educación formal en la universidad como ágoras en potencia para el desarrollo territorial. Nos centramos en un único autor, Paulo Freire. Tras conectar a Freire con Gustavsen mediante el concepto de diálogo, analizamos tres ideas centrales. La primera es que el proceso educativo en el ágora no puede entenderse como un proceso en el que el conocimiento se transfiere de los que saben a los que aprenden. En este contexto analizamos el significado de «educación bancaria» y «educación problematizadora». En segundo lugar, mostramos que es necesario un cuidadoso diseño para adoptar un enfoque problematizador en el ágora. Sostenemos que el investigador no puede diseñar

---

<sup>26</sup> Las otras dos son la enseñanza y la investigación.

el proceso de aprendizaje de los *policy makers* solo, aun cuando crea entender sus necesidades. Por último, vemos que utilizar el enfoque propuesto por Freire no consiste en dominar técnicamente un método. La neutralidad del investigador no es posible en un proceso educativo de ese tipo; el investigador trae consigo al proceso su bagaje ideológico y este es un factor relevante para entender el proceso pedagógico.

Teniendo en cuenta estos conceptos, continuamos con el análisis de GS, el proyecto de desarrollo territorial introducido en el Capítulo 6. Hablamos también del caso de Rafaela. Este fue utilizado en GS por investigadores y *policy makers* para reflexionar sobre su propio proceso. Es esta interpretación de Rafaela empleada en GS —y no el caso de Rafaela en sí mismo— la que consideramos aquí.

La siguiente sección presenta una aproximación al proceso educativo en el ágora, basada en el trabajo de Freire. Revisamos sus consideraciones sobre el diálogo, el método de planTEAMIENTO del problema, el proceso pedagógico y la imposibilidad de neutralidad por parte del investigador. Después de presentar más datos sobre el caso GS, abordamos su discusión partiendo del enfoque bancario en el desarrollo territorial y su conexión ideológica con el cambio. Terminamos el capítulo con comentarios sobre el papel de la universidad en el desarrollo territorial.

## La aproximación pedagógica al ágora

Este capítulo se basa en el enfoque pedagógico de Paulo Freire, presentado en *Pedagogía del oprimido* en 1970 (Freire, 1996) y revisado por el autor veintidós años más tarde en *Pedagogía de la esperanza* (Freire, 2008a). La pedagogía de Freire se basa en sus experiencias en Brasil y Chile. Las experiencias que nos llevaron a escribir este libro difieren sustancialmente de las suyas; sin embargo, algunos elementos de su pedagogía inspiraron nuestra aproximación al ágora.

Para Freire, la pedagogía del oprimido —como pedagogía humanista y libertaria— tiene dos etapas distintivas. En la primera, los oprimidos desvelan el mundo de la opresión y se comprometen a su transformación a través de la práctica. En la segunda etapa, en la que la realidad de la opresión ya ha sido transformada, esta pedagogía deja de pertenecer a los oprimidos y se convierte en una pedagogía de todas las personas en el proceso liberación permanente. En ambas etapas, la cultura de la dominación se confronta culturalmente siempre mediante la acción. En la primera etapa dicha confrontación ocurre mediante un cambio en el modo en el que los oprimidos perciben el mundo de la opresión; en la segunda etapa ocurre mediante la expulsión de los mitos creados y desarrollados bajo el orden antiguo (Freire, 1996, p. 36).

Como se mencionó anteriormente, en *Pedagogía de la esperanza* Freire vuelve a la *Pedagogía del oprimido*, libro del que dice «está escrito con ira, con amor. Sin esto no hay esperanza. Es una defensa de la tolerancia y el radicalismo, una crítica al sectarismo, una comprensión del posmodernismo progresivo y un rechazo a lo conservador, a lo neoliberal» (Freire, 2008a, p. 26). Freire dice que su revisión de *Pedagogía del oprimido* no lo lleva a hablar de lo que sucedió, sino de lo que está sucediendo. Lo hace convencido de que dicho libro es tan necesario veintidós años después de su publicación como cuando se publicó por vez primera (Freire, 2008a, p. 214).

Su lenguaje, en términos de opresor y oprimido, no se corresponde con el que nosotros empleamos al hablar de desarrollo territorial. No obstante, cuando hemos trabajado con actores territoriales en procesos de cambio que aspiraban a generar políticas de innovación más colaborativas, hemos encontrado patrones de conducta que pueden describirse efectivamente usando los marcos conceptuales propuestos por Freire. La literatura sobre desarro-

llo territorial y sistemas de innovación no ha discutido el concepto de poder, que quizás se ha visto como un aspecto perteneciente al ámbito de las ciencias políticas. Abordar dicha cuestión directamente trasciende el alcance de este capítulo. Sin embargo, somos conscientes de que, por evitarla, el aprendizaje ha sido considerado como una tarea más bien mecánica, un proceso operativo una vez que disponemos de alguien que tiene el conocimiento y de alguien más que necesita aprender. Se ha asumido que el aprendizaje consiste en transferir conocimiento del uno al otro. Sin embargo, el aprendizaje en ágoras democráticas para el desarrollo territorial está conectado con la acción y, en consecuencia, con el cambio en la conducta. Cambiar la conducta no es obtener conocimiento de aquellos que lo tienen. Es cambiar nuestras creencias internas, confrontar nuestros miedos y cambiar el estatus de diferentes actores dentro de un proceso. Por eso, proponemos evitar una aproximación simplista al aprendizaje en el ágora mediante la exploración del proceso educativo tal y como lo desarrolló Freire.

Como se mencionó anteriormente, nuestro contexto y nuestro lenguaje no son los mismos que los de Freire, pero existe un concepto central en la aproximación de Freire a la pedagogía que queremos rescatar para el ágora: el concepto de «concientización». Este es resultado de desvelar la realidad. En las siguientes secciones presentamos su significado y proceso.

## **El diálogo: proceso central en el ágora**

En su *Pedagogía de la esperanza*, Freire comparte algunas de las críticas que ha recibido sobre su estilo de redacción. Sostiene que todos debemos perseguir la cualidad estética del lenguaje, seamos científicos rigurosos o no. El rigor en la búsqueda de conocimiento sobre el mundo y la belleza en el modo de expresar los descubrimientos no son incompatibles (Freire, 2008a, pp. 94-95).

Como un pequeño homenaje a esta postura, en esta sección adaptamos nuestro estilo de redacción y utilizamos citas de *Pedagogía del oprimido* que capturan dicha belleza. El estilo de redacción de Freire, y su muy personal uso del lenguaje, ha influido en nuestra forma de escribir las secciones que abordan su trabajo en este capítulo en las que mantenemos sus palabras exactas; así, al presentar su trabajo, adoptamos un enfoque más literal de lo que hacemos en el resto del libro<sup>27</sup>.

Del mismo modo que Gustavsen, Freire subraya el papel de la construcción del lenguaje en el proceso de diálogo. La construcción del lenguaje está presente en lo que sigue a continuación:

Al intentar un adentramiento en el diálogo, como fenómeno humano, se nos revela la palabra; de la cual podemos decir que es el diálogo mismo. Y al encontrar en el análisis del diálogo la palabra, como algo más que un medio para que este se produzca, se nos impone buscar, también, sus elementos constitutivos.

Esta búsqueda nos lleva a sorprender en ella dos dimensiones: acción y reflexión y, por ende, que no sea praxis. De ahí que decir la palabra verdadera sea transformar el mundo. (Freire, 1992, pp. 103-104).

---

<sup>27</sup> En la edición en inglés se utilizó la traducción realizada por Myra Bergman Ramos. En esta traducción al español hemos empleado la traducción de Jorge Mellado; por eso, los números de página de las citas no coinciden en las ediciones inglesa y española de este libro. (N. de la T.).

Cambiar el lenguaje es parte del proceso de cambiar el mundo. La relación lenguaje-pensamiento-mundo es una relación dialéctica, procesal, contradictoria. (Freire, 2008a, p. 90).

También Freire, en el párrafo que reproducimos a continuación, desarrolla el vínculo entre acción y reflexión que nosotros hemos presentado sobre todo a través de las contribuciones de Greenwood y Levin (2007) y Gustavsen (1992):

Existir, humanamente, es «pronunciar» el mundo, es transformarlo. El mundo *pronunciado*, a su vez, retorna problematizado a los sujetos *pronunciantes*, exigiendo de ellos un nuevo *pronunciamento*.

Los hombres no se hacen en el silencio, sino en la palabra, en el trabajo, en la acción, en la reflexión. (Freire, 1992, p. 104)<sup>28</sup>.

La aproximación de Gustavsen a la participación amplia y directa está también presente en Freire:

Mas si decir la palabra verdadera que es trabajo, que es praxis, es transformar al mundo, decirla no es privilegio de algunos hombres sino derecho de todos los hombres. Precisamente por esto nadie puede decir la palabra verdadera solo, o decirla para los otros, en un acto de prescripción con el cual quita a los demás el derecho a decirla. (Freire, 1992, p. 105).

El vínculo entre diálogo y el enfoque pedagógico se establece en lo siguiente:

Si diciendo la palabra con que *pronunciando* el mundo los hombres lo transforman, el diálogo se impone como el camino mediante el cual los hombres ganan significación en cuanto tales.

Por esto, el diálogo es una exigencia existencial. Y siendo el encuentro que solidariza la reflexión y la acción de sus sujetos encausados hacia el mundo que debe ser transformado y humanizado, no puede reducirse a un mero acto de depositar ideas de un sujeto en el otro, ni convertirse tampoco en un simple cambio de ideas consumadas por sus permutantes. (Freire, 1992, p. 105).

## El método problematizador

Al introducir el enfoque pedagógico en el ágora, no pretendemos dejar de lado el concepto de investigación acción que hemos estado utilizando como pieza central de nuestro enfoque. La aproximación de Freire a la pedagogía es completamente coherente con el concepto de investigación acción. De hecho, está clasificada como una rama de la investigación acción (Greenwood y Levin, 2007). Lo que hacemos con el enfoque pedagógico es explorar en profundidad cómo la investigación acción puede influir en los marcos que condicionan el modo en el que los participantes en un proceso entienden el mundo y se relacionan con él. Freire (2008a, p. 30) mismo dice que no hay enseñanza sin investigación, ni investigación sin enseñanza.

Freire afirma además que la educación sufre la enfermedad de la narración (Freire, 1996, pp. 52-53). La narración, con el docente como narrador, conduce a los estudiantes a memorizar de manera mecánica el contenido narrado. La educación se convierte entonces

---

<sup>28</sup> Comillas y cursivas en el original (N. de la T.)

en el acto de depositar, en el que los estudiantes son los depositarios y el docente el que deposita. Este es el concepto de «educación bancaria», y representa la transferencia lineal de conocimiento del investigador al *policy maker* que discutimos en el Capítulo 4. Freire cree que la educación debe empezar solucionando la contradicción educador-educando de tal modo que ambos sean simultáneamente educadores y educandos. En el ágora, esto significa que tanto los investigadores como los *policy makers* son responsables del aprendizaje mutuo.

Freire propone el método problematizador como alternativa al enfoque bancario. El educando que se encuentra con un problema que le afecta directamente lo vivirá como un reto y se sentirá obligado a responder a él. Esto sucede porque entiende que cada reto está conectado con otros problemas de su contexto, y esta interconexión no es una cuestión teórica (Freire, 1996, p. 62). Con la educación problematizadora, las personas desarrollan su capacidad para percibir de forma crítica su manera de existir en el mundo. La forma de la acción que adopten es en gran medida una función de esta percepción (Freire, 1996, p. 64).

Para Freire, la concientización es un concepto decisivo para vincular el diálogo con la acción. El diálogo es indispensable para desvelar la realidad. Tomar conciencia de su situación lleva a las personas a comprenderla como una realidad histórica susceptible de transformación y ello da forma a la acción (Freire, 1996, p. 66).

En el ágora para el desarrollo territorial en que el diálogo reúne a investigadores y *policy makers*, estos entienden los problemas como procesos que pueden transformar; en este sentido, llegan a percibirse a sí mismos como parte del problema y también de la solución. Sostenemos que es este concepto de concientización —que incluye la conciencia de uno mismo en el territorio— el que marca la diferencia entre usar las mismas palabras y cogenerar el camino hacia el desarrollo territorial.

Junto con concientización y conciencia de uno mismo, el concepto de «universo temático» es fundamental para entender el proceso pedagógico propuesto por Freire. Para elegir las áreas educativas, Freire propone investigar el universo temático de las personas: la complejidad de sus «temas generadores», los aspectos que son relevantes para entender tanto el contexto de los participantes como su percepción del contexto, para evitar aproximaciones bancarias (Freire, 1996, pp. 77-78). Los temas generadores se encuentran en el pensamiento-lenguaje con el que hombres y mujeres se refieren a la realidad, a los niveles en los que perciben dicha realidad y a su visión del mundo. Freire enfatiza que el tema generador no puede encontrarse en personas divorciadas de la realidad, ni en la realidad divorciada de las personas, mucho menos en «tierra de nadie» (Freire, 1996, pp. 87-88). Cuando Freire argumenta que no es posible entender estos temas separados de las personas y que es necesario que los implicados también los entiendan, encontramos la conexión con el proceso de co-generación en el ágora. Para él, la investigación temática se convierte en un esfuerzo común hacia la concientización de la realidad y la conciencia de uno mismo, lo que hace que la investigación sea un punto de partida para el proceso educativo.

La concientización es, entonces, un elemento central en el ágora. El cambio en la realidad no puede empezar realmente hasta que la percepción que tengamos de ella (tanto los investigadores como otros actores del territorio) se desvele, se entienda y veamos qué tenemos que cambiar para cambiar el mundo. Mientras el investigador piense que tiene las soluciones a los problemas de los demás actores y estos piensen que saben lo que necesitan del investigador, el cambio se entorpecerá. La comprensión compartida y dialógica de los contextos permite que se active el proceso de cambio. Este proceso no consiste únicamente en descubrir al otro, es también un proceso de autoconocimiento. Muchas veces no somos conscientes de lo que nosotros mismos estamos dando por sentado.

## Codificar y decodificar para la concientización

Freire propone cómo desarrollar un proceso educativo con un enfoque problematizador. Si analizamos este proceso, obtendremos una perspectiva más concreta sobre cómo construir la concientización crítica antes citada. El proceso es complementario al marco conceptual de Gustavsen para el cambio, y no es difícil darse cuenta de lo útil que resulta en nuestros procesos de investigación, independientemente de cuán explícito sea el objetivo educativo en ellos.

Para Freire, descubrir temas generadores (los temas relevantes para los participantes) es una secuencia de procesos de codificación y decodificación. El educador (el investigador en el ágora) se aproxima al campo y codifica ciertas situaciones tras observarlas y abrir un diálogo con algunos de los actores de ese campo. La codificación no debe ser demasiado explícita sobre las percepciones del investigador, pero debe ser lo suficientemente clara como para animar a los participantes en el proceso a que hablen del tema<sup>29</sup>. Al ser confrontados con esta codificación, los actores que trabajan con los investigadores la decodifican, hablando de ella y generando datos que conducirán a una interpretación de cómo perciben los actores ese tema en particular.

Este método no trata de reducir lo concreto a lo abstracto codificándolo, más bien mantiene ambos elementos como opuestos que se interrelacionan dialécticamente en el proceso de reflexión. De esta manera, el asunto se mueve de lo abstracto a lo concreto y de lo concreto a lo abstracto (Freire, 1996, p. 86). Esto significa que el proceso no termina cuando situaciones concretas se presentan como una codificación, sino que se discute la codificación de nuevo en términos de experiencias concretas. Repetir el proceso varias veces hace que surja la concientización.

Si interpretamos el ágora en términos del método de Freire, encontramos que la tarea del investigador que trabaja en los temas relevantes en el ágora es «re-presentar» estos temas a las personas de las que los recibió en primera instancia y «re-presentarlos» no como una lección, sino como un problema (Freire, 1996, p. 90). Cuando decodifican dicha representación, los actores territoriales tienden a dar el paso de la representación abstracta a la situación concreta en la que se encuentran. A través de este proceso, la realidad deja de parecer un callejón oscuro y adopta su verdadero aspecto: un reto con el que los seres humanos deben enfrentarse (Freire, 1996, p. 86).

Este proceso de codificación y decodificación es necesario para lograr la concientización. El investigador puede sentir la tentación de evitarlo cuando en una primera etapa ya se familiariza con las contradicciones de los actores territoriales en el ágora. No obstante, esta comprensión inicial no autoriza a los investigadores a comenzar a estructurar lo que Freire llama «contenido programático» de la acción educativa y lo que nosotros llamamos la «agenda para el desarrollo» en el ágora. Esto es así porque antes de las secuencias de codificación y decodificación, esta comprensión inicial de la realidad es todavía la percepción del investigador, no la de las personas (actores territoriales) (Freire, 1996, p. 95).

En muchos procesos de investigación en los que falta esta secuencia de codificación y decodificación, el investigador construye sus resultados como informes, materiales para la formación o artículos científicos después de la primera codificación. Esto ocurre cuando se entienden los resultados de investigación como productos y no como procesos. Para Freire, el proceso de codificación y decodificación tiene como objetivo preparar material formativo para que se emplee en un nuevo proceso dialógico. De forma similar, en el ágora los resultados de investigación de las secuencias de codificación y decodificación deben integrarse nue-

---

<sup>29</sup> Freire usaba dibujos para codificar situaciones.

vamente en el diálogo con los actores. Como resultado de este proceso cíclico tiene lugar el conocimiento colectivo en la acción.

## La imposibilidad de neutralidad para el investigador

Carlos Núñez Hurtado, en su prólogo a *Pedagogía de la esperanza*, afirma que Paulo Freire le dijo una vez: «Soy sustantivamente político y solo adjetivamente pedagogo» (Freire, 2008a, p. 18).

El educador que Freire concibe como participante en los procesos que hemos descrito es un actor político. Según Freire, llegado un momento:

Ya no fue posible *existir* salvo estando disponible a la tensión radical y profunda entre el bien y el mal, entre la dignidad y la indignidad, entre la decencia y el impudor, entre la belleza y la fealdad del mundo. Es decir, ya no fue posible *existir* sin *asumir* el derecho o el deber de optar, de decidir, de luchar, de hacer política. (Freire, 2008b, p. 51).

También afirma que toda práctica educativa exige la existencia de sujetos, objetos y también de objetivos, sueños, utopía, ideales. Es esta la causa de su cualidad política, de su incapacidad de ser neutral (Freire, 2008b, p. 67). Hemos sostenido que el investigador que entra en un proceso de aprendizaje en las políticas con *policy makers* no es neutral. No obstante, su papel político rara vez ha sido discutido y cuando ha habido una discusión al respecto ha sido más bien crítica. Nosotros consideramos que el ágora tiene también una cualidad política, como la práctica educativa de Freire.

Ningún investigador en el ágora es neutral, se use el método de investigación que se use. En palabras de Freire, nadie puede estar en este mundo, con el mundo y con los otros de un modo neutral. Nadie puede estar ahí «simplemente mirando». No podemos estudiar el mundo sin compromiso como si de pronto, misteriosamente, no tuviéramos nada que ver con él (Freire, 2008b, p. 74). Para Freire, la educación es una forma de intervención (Freire, 2008b, p. 93). Para nosotros, la investigación en el ágora también es una forma de intervención.

Muchos podrían ver con suspicacia el papel político del investigador. Los argumentos de Freire parten de la afirmación de que la lectura del mundo no puede ser la lectura que de él hagan los académicos y que después se impone a las clases populares. En nuestro caso, sería la lectura de los académicos impuesta a los demás actores del territorio. Pero también sostiene Freire que la postura dialéctica y democrática implica la intervención del intelectual como condición necesaria y esto no supone una traición a la democracia (Freire, 2008a, p. 133). De este modo, Freire plantea un reto a los investigadores, ya que no podemos abordar el desarrollo territorial considerando nuestra lectura del territorio como la verdadera, pero tampoco podemos abordarlo sin una postura política.

## Caso: Gipuzkoa Sarean, segunda parte

Retomamos ahora el caso de Gipuzkoa Sarean. En esta ocasión nos centramos en el periodo posterior al cambio de gobierno de 2011. Al nuevo equipo le llevó tiempo familiarizarse con el proyecto. El hecho de que la primera reunión formal de todos los investigadores y *policy makers* fuera un taller en el que se discutieron los principales conceptos del proyecto (desarrollo territorial, participación, capital social, investigación acción) influyó en los futuros

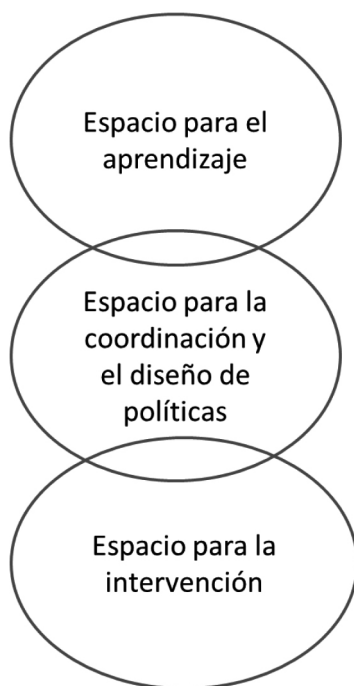
patrones de comunicación. Desde ese momento en adelante, pareció natural seguir con una serie de talleres en los que estos conceptos se discutieron en profundidad, respondiendo a marcos conceptuales aportados por diferentes investigadores en el equipo.

En estos talleres participó un amplio grupo de miembros del gobierno que venían de diferentes departamentos. Para la mayoría de ellos los talleres eran procesos de formación en los que podían aprender y discutir conceptos relacionados con el desarrollo territorial con expertos en la materia. Los talleres se combinaron con reuniones de un grupo más pequeño de investigadores y políticos del gabinete del diputado general. Estos trabajaron con una perspectiva más operativa sobre cómo la visión de desarrollo territorial que se estaba construyendo podía incorporarse a procesos concretos de políticas en el territorio.

Durante 2012 se definió un nuevo enfoque que sobre el desarrollo territorial, inspirado principalmente en experiencias latinoamericanas que llevaron al proyecto miembros del equipo de investigación (Albuquerque *et al.*, 2008). La principal experiencia de América Latina que se compartió con los *policy makers* fue el caso de Rafaela. Tras discutirlo, inspirados por lo que había estado sucediendo allí, algunos miembros del gobierno expresaron su deseo de generar un espacio de aprendizaje que evolucionara hacia un espacio para la coordinación de políticas. Esta fue la idea central que nos llevó a interpretar el ágora como un proceso pedagógico e integrar el enfoque de Freire en GS.

El siguiente paso fue una discusión sobre cómo evolucionar del aprendizaje a la intervención en las políticas. El investigador que facilitaba la discusión sugirió que no era posible ir directamente del aprendizaje que estaba teniendo lugar en los talleres a la intervención. Era un salto demasiado grande. Propuso un debate sobre tres posibles espacios en GS (véase la Figura 7.1).

**Figura 7.1. Tres posibles espacios en Gipuzkoa Sarean**



Fuente: P. Costamagna, Taller Gipuzkoa Sarean, 27 de junio de 2012.



El espacio para el aprendizaje se concibió como lo que ya había estado sucediendo en GS: talleres en los que investigadores y *policy makers* habían discutido los principales conceptos del proyecto y lo que significaban para el grupo. El espacio para la intervención se definió como el diálogo que los *policy makers* querían entablar con los actores en el territorio, para construir el enfoque participativo sobre el desarrollo territorial recién definido. Nuestro reto (para *policy makers* e investigadores) era construir el espacio intermedio, el espacio para el diseño de políticas, en el que las ideas discutidas en el espacio para el aprendizaje pudieran transformarse en proyectos concretos y procesos para compartir con los actores territoriales.

La discusión condujo a una nueva etapa del proyecto, en donde la reflexión se trasladó del espacio de aprendizaje al espacio para la coordinación y el diseño de políticas y se abordó la discusión sobre qué queríamos cambiar y cómo íbamos a generar el cambio. Hasta que se discutieron estos temas no definimos un plan de trabajo concreto que se implementó en el 2013. La reflexión del equipo de investigación después de estas discusiones, que más tarde se compartió con los *policy makers*, fue que los tres espacios eran parte del ágora y eran parte del diálogo entre investigadores y los *policy makers*, pero que cada uno tenía sus propios objetivos y composición de actores. Cada uno necesitaba sus propios métodos y aproximaciones. El ágora democrática definida en el Capítulo 6 se estaba así configurando no como un solo espacio, sino como una combinación de diferentes espacios en los que participaban distintos actores en el proceso de las políticas y en donde el diálogo entre lo abstracto y lo concreto presentado por Freire adoptaba diferentes formas.

## **Discusión del caso: construyendo espacios para la concientización**

### ***Evitar el enfoque bancario en el desarrollo territorial***

Para la discusión que presentamos en este capítulo, nos basamos en la descripción del caso del Capítulo 6, pero usamos los conceptos de Freire para reflexionar sobre él. La principal cuestión que abordamos es que aun en los casos en los que investigadores y *policy makers* se reúnen en ágoras democráticas orientadas hacia los criterios propuestos por Gustavsen, podríamos estar replicando enfoques bancarios.

En la etapa inicial de GS con el primer gobierno, hubo un cuestionamiento sobre cómo se definían las políticas y hubo un ambicioso proyecto de introducir el concepto de capital social como un enfoque que añadiría una dimensión innovadora al diseño de políticas. Pero esta era sobre todo la visión de uno de los directores del proyecto. Esta visión se comunicó en el ágora, pero no hubo ningún proceso que se asemejara al método de Freire de codificación y decodificación para que el resto de los participantes desvelara su significado y conectara el proceso con su propia experiencia. Algunos de nosotros trabajamos durante dos años con este político con la sensación de que no podíamos optimizar nuestra aportación al proyecto porque no podíamos entender del todo lo que tenía en mente.

En una de las reuniones del consejo de dirección un *policy maker*, tras escuchar una de nuestras presentaciones en un taller, nos dijo: «Pero tú has cambiado, has hablado hoy de un modo diferente de como lo hacías antes», y nos hizo reflexionar al responder: «Sí, es a través de nuestro propio proceso de cambio como podemos generar el cambio en otros». Este fue uno de los pocos momentos en los que parecía que emergía algo parecido a la concientización en las reuniones del consejo de dirección. Sin embargo, esta reflexión no fue más allá. Mientras tanto, teníamos la sensación de que la conceptualización del capital social no se resolvió durante el proceso, lo que influía en las expectativas sobre el papel de cada uno. En retrospectiva y simplificando mucho, tratamos de resolver este reto pidiendo al político que había introducido el concepto que compartiera su aproximación al capital social. Hubo incluso

una sesión monográfica del consejo de dirección para eso. Es decir, que tratamos de resolver el reto con un enfoque bancario, intentando asumir como grupo el concepto que él tenía en vez de construir un significado compartido. Simplificando de nuevo, si metodológicamente hubiéramos planteado un proceso conjunto de desvelamiento que nos hiciera conscientes de los supuestos que cada uno daba por hecho, seguramente habríamos podido ser más eficientes al intervenir en el capital social.

En la segunda etapa del proyecto con el nuevo gobierno hubo también una idea clara de cambiar el enfoque sobre el desarrollo territorial. No obstante, en esta ocasión el objetivo de definir desarrollo territorial se acometió mediante diferentes talleres y reuniones en las que un amplio grupo de políticos e investigadores aportamos nuestras perspectivas. Esto ayudó a que reflexionáramos sobre nuestros papeles en el proyecto. El proceso de aprendizaje con el primer gobierno, aunque aparentemente infructuoso en la primera etapa, había sido útil, ya que la necesidad de desvelamiento y concientización se había convertido (sin nombrarlos de esa manera) en parte de nuestro conocimiento colectivo en acción en GS.

El caso ejemplifica que, aun cuando aparentemente trabajamos con enfoques de modo 2, podríamos no estar enfocando los problemas en profundidad. Si no abordamos el proceso pedagógico y la construcción de concientización, podríamos mantener el proceso de cogeneración en la superficie. Si queremos que la investigación modifique las actitudes y conductas de los actores territoriales, no podemos depender de procesos en los que investigadores y actores del territorio diagnostican un problema sin desvelar su verdadera naturaleza. Desvelar debería generar una concientización de la función que cada uno cumple en el problema y de la contribución de cada uno a su solución.

Nuestra reflexión sobre el caso es que la segunda parte del proyecto no siguió el patrón habitual en los proyectos de investigación al crear primero el espacio para el aprendizaje y después evolucionar al diseño de políticas e intervención. En la mayoría de los proyectos en los que hemos trabajado con *policy makers*, el proceso empieza en los círculos inferiores de la Figura 7.1. Para cuando se decide empezar dichos procesos, alguien (un investigador o un *policy maker*) ya tiene en mente cuál es el problema y, entonces, se trae a otros actores al proyecto para resolverlo. Rara vez hay tiempo y dinero para iniciar un proceso en el que se desvele la manera en la que todos los participantes entienden el problema y se diseñe el proyecto de tal modo que resulte significativo para todos los involucrados, vinculando el problema con sus marcos internos y permitiendo que los implicados se vean a sí mismos como parte de dicho problema.

### *Acerca de la postura ideológica del investigador*

Nos centraremos ahora en la descripción de caso presentada en este capítulo, concretamente en el momento en el que se tomó la decisión de trasladar el proceso del espacio para el aprendizaje de la Figura 7.1 al de coordinación y diseño de políticas para tratar de diseñar una política que creara un modo distinto de aproximarse al desarrollo territorial.

Investigadores y políticos analizaron el marco conceptual de Gustavsen para el cambio (presentado en el Capítulo 6). La primera reacción de los políticos fue indicar que eso los ayudaba a ver *cómo* se iba a desarrollar la intervención, pero no *sobre qué* se iba a intervenir. La definición de desarrollo territorial como un *proceso* de movilización y participación de diferentes actores había resaltado la perspectiva de proceso y había puesto el acento en el *cómo*. El siguiente fragmento pertenece al diario en el que se documentó la discusión:

GS persigue generar cambios concretos, pero con el objetivo final de un cambio de paradigma y siempre debemos introducir en el proceso este cuestionamiento o re-

flexión sobre el paradigma. Si tenemos un marco conceptual que persigue un cambio de paradigma a través del *cómo* intervenimos, pero lo aplicamos al *qué* que siempre ha sido el objeto de intervención en el paradigma anterior, ¿estaríamos realmente acercándonos a un cambio de paradigma? En otras palabras, si tenemos un enfoque participativo innovador, pero lo aplicamos a la política de innovación tradicional, ¿qué tipo de cambio estamos generando? (Gipuzkoa Sarean, 2012b, p. 4).

Desde ese día en adelante, este tema se enmarcó en GS como el «debate sobre el cambio de paradigma» y todos éramos conscientes de que tenía un componente ideológico. Los políticos enfatizaban su deseo de desarrollar este debate no solo entre los miembros del gobierno, sino en cada espacio en el que se reunieran con actores territoriales.

El factor clave aquí es que éramos conscientes de que el *qué* (el ámbito de intervención en las políticas) estaría vinculado a la postura ideológica del gobierno. No obstante, también éramos conscientes de que el *cómo* (la metodología de trabajo) y el *qué* no eran independientes el uno del otro y que nosotros, los investigadores, estábamos involucrados profundamente en el *cómo*. Nuestra idea es que elegir la investigación acción como nuestra aproximación a la investigación es una decisión tan ideológica como la decisión de los políticos del proyecto de discutir el cambio de paradigma en el desarrollo territorial.

Lo anterior lleva la discusión a una dimensión que está muy presente en el discurso de Freire, pero que hemos echado de menos en muchos de los procesos de desarrollo territorial en los que hemos participado: la dimensión ideológica. Interpretamos ideología como el conjunto de creencias que un grupo o sociedad usa para entender la realidad. No hay diseño de políticas o intervención que no responda a una determinada ideología, ya sea de manera implícita o explícita. Lo mismo sucede con la investigación. No hay enfoque metodológico sobre la investigación que no responda a una determinada ideología. Esta afirmación es muy dura para muchos investigadores.

No hay neutralidad. Lo que varía es el grado de concientización que tienen los participantes en un proceso de que están, o bien reforzando, o bien desvelando una postura ideológica (Freire, 2008b, p. 17). Esto es aplicable tanto a los investigadores que participan en el ágora como al resto de los actores, incluidos por supuesto los políticos. Es tan aplicable a la definición de *qué* debiera conseguir el aprendizaje en las políticas como al *cómo* debiera conseguirlo. Esto significa que los investigadores, como actores del desarrollo territorial, son parte de la discusión ideológica y su práctica está inevitablemente vinculada a su postura ideológica.

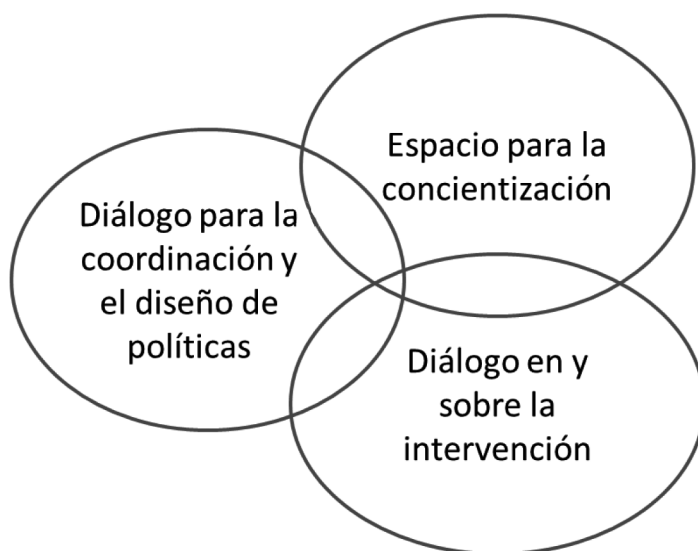
La discusión ideológica sobre los enfoques metodológicos de la investigación ha estado ausente, o al menos no se ha explicitado, del discurso sobre desarrollo territorial en el marco conceptual del RIS. Esto no significa que no haya una postura ideológica implícita de los investigadores en el ámbito de los RIS. Seguramente significa que estamos dando por sentada dicha postura. Sin un discurso explícito al respecto, los asuntos relacionados con los RIS se abordan como un reto en términos de la eficiencia técnica del sistema. No hay un discurso abierto acerca del modelo de sociedad que queremos construir a través de ellos. Esta orientación a la eficiencia nos ha llevado muchas veces a seguir lo que se consideran buenas prácticas y a copiar y pegar políticas sin analizarlas de forma crítica desde la perspectiva de los distintos marcos ideológicos. Es decir, damos el marco ideológico preponderante por hecho.

Tanto Bjørn Gustavsen como Paulo Freire se aproximan al cambio más allá de la eficiencia del sistema. Tienen una idea de la sociedad que quieren construir y la comparten con el lector. Lo que nos inspira de sus aportaciones es que ambos proponen procesos de diálogo como una manera de acercarse a las personas e interactuar con ellas en pos del cambio social, sin centrarse exclusivamente en una discusión abstracta sobre dicho cambio.

## Revisando los espacios en el ágora

Con el fin de integrar la discusión anterior en nuestra aproximación al ágora, nos basamos en la Figura 7.1 y reformulamos lo que era «espacio para el aprendizaje» como «espacio para la concientización», en el que tiene lugar el diálogo ideológico para generar la concientización crítica propuesta por Freire (véase la Figura 7.2). Esto se hace codificando y decodificando, como resultado de la interacción entre lo abstracto y lo concreto que da lugar al enfoque problematizador. El objetivo en un proceso de esta naturaleza es impedir que los actores territoriales (incluidos políticos e investigadores) estén completamente seguros de sus certezas. Siguiendo las indicaciones del autor de la figura original y nuestras propias reflexiones posteriores, los tres espacios no debieran interpretarse de forma lineal. Por eso también hemos cambiado su posición.

**Figura 7.2. El ágora representada como la combinación de diferentes espacios para el diálogo**



En la introducción a este libro definíamos el ágora como un espacio relacional y, siguiendo a Murdoch (2006), sosteníamos que es un espacio de poder en el que ciertas posiciones dominan, al menos durante un periodo, mientras que otras son dominadas. Tras analizar el enfoque de Freire a la ideología, vemos que esto hace sentido en el ágora. El espacio para la concientización debería ser el espacio en el que se desvelan diferentes posturas ideológicas y se confrontan mediante el diálogo. Es el diálogo en el espacio para la concientización, mediatizado por las relaciones de poder, el que puede conducir a un cambio en los paradigmas. Sin un diálogo ideológico explícito, las fases de diseño de políticas e intervención posteriores se centrarán en resolver problemas sobre la eficiencia del sistema, sin cuestionar el propio sistema.

El espacio para la concientización debe ser un espacio en el que los participantes se enfrenten con sus propias contradicciones. Hemos visto lo impactante que esto puede resultar en los distintos procesos en los que hemos usado el enfoque problematizador propuesto por Freire. Ni investigadores ni *policy makers* están acostumbrados a trabajar con un método

problematizador que les haga ver que son ellos los que deben cambiar. Como investigadores, hemos escuchado críticas en el sentido de que la aportación que hacen la universidad y la investigación a un territorio u otro no es buena; que la sociedad debería estar obteniendo de ellas más valor del que obtiene. Pero como investigadores individuales, rara vez hemos afrontado la necesidad de asumir el problema como propio y cambiar. Eso es lo que hemos encontrado más estimulante del enfoque de Freire. Mediante secuencias de codificación y decodificación, el problema se plantea de tal manera que genera presión para cambiar. Hemos visto que algunas veces la inercia es tan grande o las situaciones son tan estresantes que los investigadores o los *policy makers* prefieren retomar los enfoques bancarios. No obstante, usado de esta manera, el espacio para la concientización es la parte del ágora en la que el conflicto abordado en el Capítulo 2 puede hacerse explícito e iniciar así el camino hacia el consenso y la acción.

Según esta nueva interpretación de la Figura 7.2, los tres espacios se sobreponen parcialmente. Los procesos de cogeneración de los tres espacios interactúan. La concientización desarrollada impregna la definición de políticas y la intervención. La práctica en las políticas alimenta nuevos ciclos de reflexión en el espacio de concientización. Así es como interpretamos el enfoque sobre la investigación acción en el ágora democrática, en donde la acción y la reflexión son el mismo proceso.

## Comentarios finales

A lo largo de este capítulo hemos reflexionado sobre el proceso pedagógico en ágoras en el marco de proyectos de investigación. En esta sección retomamos la historia con la que abrimos la introducción al capítulo y reflexionamos acerca de otro tipo de ágoras que, creemos, tienen un potencial para el desarrollo territorial que no ha sido suficientemente estudiado: los procesos educativos formales que impulsa la universidad.

Sería abarcar demasiado intentar reflexionar sobre todo el sistema universitario en esta sección, por lo que proponemos centrarnos en maestrías y cursos de doctorado en desarrollo territorial diseñados para profesionales del desarrollo territorial e investigadores en ese ámbito. Y proponemos reflexionar sobre ellos en el marco del enfoque pedagógico de Freire sobre el diseño de procesos educativos.

Para ello volvemos al curso de maestría sobre desarrollo territorial al que asistimos en calidad de visitantes en Rafaela. El siguiente es un fragmento de cómo el director de la maestría de Rafaela presentó el caso a los *policy makers* de GS:

En Rafaela la formación fue importante, no solo como un elemento para la especialización, sino para construir una visión compartida de los actores. Esta necesidad la internalizaron por completo los actores territoriales en Rafaela. Fueron ellos los que crearon la Maestría en Desarrollo Territorial en la que participan diversos actores de las diferentes organizaciones del territorio. Esto ha sido crítico para construir un lenguaje y una visión compartidos (acta de una reunión de GS, 17 de febrero de 2012).

En nuestra trayectoria académica, hemos visto que algunas organizaciones específicas demandan formación universitaria para las empresas (frecuentemente bajo el término en inglés *in company*) diseñada de acuerdo con sus necesidades. Sin embargo, rara vez encontramos programas de máster y de doctorado para el territorio diseñados para un territorio conforme a las necesidades de este (no existe el término *in territory* en el ámbito de la formación). Es difícil encontrar procesos reglados de formación creados y diseñados en colaboración con los actores territoriales. Es normalmente la academia la que los diseña, de una

manera que se asemeja mucho más al enfoque bancario que al problematizador. Pero ¿cómo podemos generar procesos educativos que estén vinculados a la iniciativa de los actores territoriales y que al mismo tiempo sean parte de la educación formal universitaria? Nuevamente reflexionamos sobre el caso Rafaela y lo que parece ser el origen de su enfoque actual sobre la educación para el desarrollo territorial.

Desde el comienzo de 1991 [...], el equipo de la Municipalidad con la mayor responsabilidad política se reunió cada viernes por la tarde y cada sábado por la mañana con el objetivo de aprender, discutir sobre políticas, buscar un lenguaje y una visión compartidas, hablar y definir programas de trabajo. No eran solo «los otros» los que tenían que formarse o educarse. Existían necesidades claras por parte de aquellos que tenían que diseñar y ejecutar políticas públicas. Con el tiempo estos espacios se usaron como punto de coordinación entre diferentes servidores públicos, lo que contribuyó a solucionar un problema vinculado a la esencia compartimentada de la administración pública [...]. En poco tiempo todos los miembros del gabinete recibieron, además de este ciclo de talleres y formación, educación fuera de Argentina. Esto reforzó no solamente las capacidades técnicas, sino que también los ayudó a mejorar su aproximación a procesos de cambio. (Costamagna y Larrea, 2011).

Hay un periodo de aprendizaje de veinte años entre la iniciativa del equipo político antes descrita y la creación de la maestría en desarrollo territorial descrita en la introducción. Pero ambos hitos son parte del mismo proceso. A través de él se han desarrollado muchos proyectos de formación informales y formales, para apoyar el desarrollar territorial. Existe una percepción compartida acerca del papel de la educación en el desarrollo territorial que está integrada en la visión compartida de Rafaela y también en las rutinas de los participantes. Son el proceso continuo durante más de dos décadas de construcción de esta visión compartida y los correspondientes patrones de conducta los que han creado las condiciones para contar con un programa reglado de formación en la universidad que tiene un enfoque con elementos problematizadores. No se trata, desde luego, de una receta que los demás tengan que seguir, sino de un caso para la reflexión sobre el papel poco estudiado e infravalorado de los programas educativos formales de la universidad como ágoras para el desarrollo territorial.

## 8. Reflexiones finales: creando conectividad

En la introducción a este libro planteamos dos retos principales. El primero era analizar cómo puede implicarse el investigador social y desempeñar un papel más directo en el desarrollo territorial. El segundo era estudiar cómo pueden aprender los *policy makers* y redefinir enfoques relativos al diseño de políticas para el desarrollo territorial. A lo largo de los siete capítulos anteriores, analizamos dichos retos en la intersección del desarrollo territorial y la investigación acción. Nuestra propuesta principal es que investigadores y actores territoriales deben reunirse en ágoras y crear conocimiento colectivo en la acción que propicie cambios en los territorios. Este es conocimiento creado en la acción por actores que participen y colaboren para crear innovación social en situaciones de complejidad territorial, pasando del conflicto al consenso. Argumentamos también a favor de un enfoque pluralista de investigación acción para crear dicho conocimiento colectivo en la acción.

En los capítulos anteriores presentamos también más detalladamente nuestras posturas sobre la intersección del desarrollo territorial y la investigación acción. No hay nada más que queramos añadir a la discusión excepto la siguiente pregunta: ¿es suficiente escribir este libro para contribuir a los retos planteados o hay otros pasos que dar? Responderemos a esta interrogante en este mismo capítulo, introduciendo el concepto de conectividad.

La decisión de escribir de dentro hacia fuera desde microprocesos no respondió únicamente al objetivo de mirar el desarrollo territorial desde un ángulo diferente. Respondió también al objetivo de escribir un libro que pudiera ayudar a otros que trabajan para construir este tipo de mirada. Al escribir de dentro hacia fuera y conectar experiencias concretas a conceptos y marcos nuevos, queríamos que resultara más fácil para el lector integrar dichos conceptos y marcos a sus propios procesos concretos.

Este último objetivo se relaciona con lo que Gustavsen *et al.* (2007) definen como el «reto del alcance». Estos autores sostienen que después de la primera experiencia no podemos dejar que sea la teoría la única que hable, ya que su abstracción la aleja de contextos concretos. Freire (1996) tiene un enfoque similar, en el que describe procesos como un movimiento continuo de lo concreto a lo abstracto, y de vuelta a lo concreto.

«Validez» es un concepto que conecta con el reto del alcance y nos ayuda a reflexionar sobre cómo podrían lograrse los objetivos del libro. Nos lleva a algunas consideraciones sobre cómo este libro puede conectar con contextos distintos a los analizados en los diferentes capítulos. Primero, resumiremos el debate principal del libro para clarificar qué conceptos y marcos tenemos en mente cuando reflexionamos sobre la validez. A continuación, reflexionamos sobre la cuestión de la validez y damos paso a algunos comentarios finales.

## El principal debate del libro

Hemos agrupado las principales discusiones en tres secciones que corresponden a las tres partes del libro.

### *Innovación social, conflicto y conocimiento colectivo en la acción y ágoras para el desarrollo territorial*

Los sistemas regionales de innovación y la literatura relacionada sobre desarrollo territorial no analizan con la suficiente extensión el papel del investigador social en el desarrollo territorial. La práctica nos enseña que el investigador en esta rama ha desempeñado frecuentemente el papel de observador externo, sin ser explícito sobre esta postura. Este enfoque entiende al investigador social como alguien que observa el sistema desde el exterior, diagnosticándolo y ofreciendo recomendaciones a los *policy makers* sobre cómo puede mejorarse su eficiencia. En el Capítulo 1 proponíamos otro papel para el investigador social en un proceso de desarrollo territorial efectivo: el de generar innovación social. Esta se define como innovación en el modo en el que los actores se relacionan y puede aplicarse a los sistemas regionales de innovación. Es la conexión entre innovación social y tecnológica la que conduce al desarrollo territorial. Sin embargo, esta conexión entre innovación social y los sistemas regionales de innovación se ha estudiado poco y ha sido infravalorada en términos de su influencia en el desarrollo territorial. Sostenemos que el investigador social debe ser más explícito sobre su postura como parte de un sistema regional de innovación. El ágora es el espacio en el que investigadores y actores territoriales, tales como los *policy makers*, pueden reunirse e interactuar en procesos de desarrollo territorial.

En el Capítulo 2, introdujimos el concepto de complejidad territorial. Son situaciones en las que existe una diversidad de actores interdependientes pero autónomos que pueden tener perspectivas diferentes sobre las cuestiones que afectan a todos. Ninguno de ellos tiene una posición jerárquica para resolver los problemas compartidos instruyendo a los otros sobre cómo proceder. Una situación de estas características necesita enfoques alternativos al de orden y mando. En muchos casos, el resultado es la creación de redes para las políticas como enfoques colaborativos sobre el desarrollo. Estas redes son con frecuencia ejemplos de ágoras. No obstante, no es fácil evolucionar de marcos basados en la toma de decisiones en estructuras jerárquicas a redes para las políticas. Uno de los elementos decisivos que afronta la complejidad territorial es entender el conflicto como una situación natural que debe ser gestionada, no evitada. En un ágora, el conflicto es a veces explícito, pero también puede ser implícito. Como consecuencia, los procesos que el investigador social afronta en el ágora en gran medida tienen que ver con explicitar el conflicto y construir consenso para la acción. Este tipo de proceso algunas veces se desarrolla en los eventos formales diseñados para el proceso (sobre el escenario), pero en otras ocasiones requiere que investigadores y profesionales del desarrollo territorial se impliquen para mantener el diálogo vivo aun cuando no exista un contexto formal para ello (entre bastidores).

El reto para el investigador social en el ágora es, por tanto, el de contribuir a gestionar el conflicto para pasar a la acción. En el Capítulo 3 argumentamos que esto está vinculado al desarrollo de capital social (redes, confianza y una visión compartida). Sin embargo, el capital social no es un objetivo en sí mismo. Debiera contribuir al conocimiento colectivo en la acción, una capacidad colectiva de los actores en redes para las políticas basada en la co-generación de conocimiento en y sobre la acción. Esto hace que sea posible el aprendizaje en redes para las políticas. Interpretar el aprendizaje en las políticas exclusivamente como la búsqueda de la solución «correcta» nos ha llevado (a los investigadores sociales) algunas ve-



ces a encontrar soluciones en la teoría para después transferir ese conocimiento de un modo lineal a los actores del territorio. Esto es lo que llamamos soluciones sobre el papel. Este tipo de solución tiene un impacto muy pequeño si no está conectada a la acción y al desarrollo de conocimiento colectivo en la acción. El conocimiento colectivo en la acción no es un proceso orientado a la homogeneización en el que los actores del desarrollo territorial entienden la solución del investigador sobre el papel y proceden a aplicarla. No se trata tampoco de pedir a todos los actores que integren sus diferentes perspectivas en una homogénea. El conocimiento colectivo en la acción tiene que ver con entender la diversidad y con articular la variedad de perspectivas que existen en las redes para las políticas con el fin de crear conocimiento para la acción.

### *Una perspectiva pluralista para la investigación acción*

Desempeñar el papel de investigador social en el ágora necesita aproximaciones a la investigación que se encuentran fuera de la corriente principal en el desarrollo territorial. En el Capítulo 4 utilizamos los conceptos de modo 1 y modo 2 para simplificar los diferentes enfoques. El primero se basa en la creación de conocimiento en entornos disciplinares que luego se transfiere a los actores en el territorio y el segundo se basa en la creación de conocimiento en un contexto de aplicación. El modo 2 se ha definido principalmente en relación con la ciencia y la tecnología y sus implicaciones para las ciencias sociales han recibido una menor atención. Las ágoras para el desarrollo territorial encajan con el modo 2 de creación de conocimiento y ayudan a entender las implicaciones de este modo en las ciencias sociales.

Para nosotros las ágoras para el desarrollo territorial son espacios de creación de conocimiento para la innovación social de modo 2 (que facilita la innovación tecnológica). La innovación social resulta de solucionar situaciones de complejidad territorial y conflicto.

El modelo de investigación cogenerativo argumenta que el investigador es un agente externo de cambio que conecta con agentes internos que tienen un problema. Nuestra postura es que cuando se trata de ágoras para el desarrollo territorial la distinción entre externo y interno es menos clara de lo que normalmente se asume porque también los investigadores son actores del territorio. En el ágora los actores construyen confianza, aumentan la interacción, desarrollan conocimiento colectivo en la acción y aprenden a trabajar juntos en la construcción de innovación social en contextos de complejidad territorial y conflicto. En este proceso no es fácil considerar que los investigadores no son agentes internos que tienen un problema, ya que la solución de este pasa por que no cambien solo los demás actores sino también los investigadores.

La construcción de conocimiento colectivo en la acción es un proceso exigente para un investigador que está acostumbrado a trabajar en entornos de modo 1 y quiere cambiar a los de modo 2. Esto puede ser difícil de lograr en el entorno universitario, ya que no es suficiente tener investigadores que quieren trabajar con un enfoque de modo 2. En el camino que va del modo 1 al modo 2 investigadores y profesionales del desarrollo territorial cambian juntos, en una relación de mutua influencia. En consecuencia, el proceso de cambio para el investigador debe suceder en un proceso interorganizativo más amplio en el que participen la universidad, organizaciones de investigación y organizaciones para el desarrollo territorial.

En el Capítulo 5 observamos más detenidamente el proceso de cambio de una organización de investigación concreta que buscaba establecer un entorno para la investigación acción. El reto se planteó en términos de cambiar hábitos de trabajo de modo tal que en el entorno no solo se produjeran procesos de investigación, acción y participación, sino que pudieran conectarse todos en un único proceso. La cuestión principal que abordamos en este capítulo fue la creación de entornos pluralistas para la investigación acción. Son entornos en

los que investigadores con perfiles muy distintos contribuyen de diferentes maneras, y la investigación acción se desarrolla por el modo en que dichas aportaciones están conectadas en el proceso. Para dotar de resiliencia a estas aportaciones, es importante que los entornos generen conciencia sobre el proceso de cambio.

### ***El papel político de los investigadores en la acción***

Lo que sucede en el ágora es diálogo. En el Capítulo 6 propusimos el concepto de diálogo democrático como un enfoque apropiado al ágora. Pero dialogar no es solamente hablar. El diálogo puede ser el camino para el cambio. El proceso de cambio empieza con cambios en los patrones de comunicación. Para ello es esencial crear un lenguaje compartido. El cambio en los patrones de comunicación tiene un impacto en el foco del proceso de desarrollo y en cómo se planifica el desarrollo. Esto aporta al ágora y a los procesos de desarrollo un nuevo modo de gobernanza. A través de ella pueden darse cambios en profundidad en las políticas concretas. De nuevo, el cambio en las políticas tiene que ver con cambios en los patrones de comunicación, generando procesos cíclicos. Al tener diálogo y generar procesos de cambio en el ágora, surge la cuestión del estatus de investigadores y *policy makers*. En el actual sistema de financiación de proyectos, los fondos se asignan a investigadores que deciden sobre los proyectos o a *policy makers* que invitan a los investigadores a participar en sus procesos. Esto hace difícil que se genere un equilibrio de estatus para investigadores y *policy makers* en el ágora. El modo en el que se entiende la investigación en la política de ciencia y tecnología de cada territorio establece el marco que influye en cada proceso concreto de investigación acción para el desarrollo territorial.

El proceso de influencia mutua en el ágora puede entenderse como un proceso pedagógico y esto es lo que analizamos en el Capítulo 7. Con el fin de desarrollar procesos de cambio, investigadores y *policy makers* deben evitar los enfoques bancarios. En este tipo de enfoques se entiende que los investigadores son portadores de conocimientos que deberán depositar en los *policy makers* de tal modo que estos aprendan. En el enfoque problematizador que proponemos para el ágora tanto los investigadores como los *policy makers* son conscientes de que tienen que cambiar. El nuevo conocimiento en la acción cogenerado cambiará no solo el desarrollo territorial sino la investigación. Un enfoque problematizador desarrolla la conciencia que tienen los participantes de su papel en el proceso de cambio. Esto no puede hacerse sin que los participantes (*policy makers* e investigadores) tomen conciencia de su postura ideológica. Entendemos la ideología como el conjunto de creencias mediante las cuales un grupo o sociedad ordena la realidad con el fin de entenderla. La ideología es uno de los elementos que impiden el cambio en la conducta aun cuando cambie el discurso sobre desarrollo territorial. No obstante, encontramos pocas ágoras desarrolladas conjuntamente entre investigadores y *policy makers* que aborden abiertamente la dimensión ideológica. Por ello proponemos que, junto con el diálogo sobre las políticas e intervención en el territorio que son tema frecuente en las ágoras para el desarrollo territorial, tengan lugar diálogos para la concientización en los que se discutan las diferentes posturas ideológicas y más tarde se conecten éstas con los procesos de las políticas y la intervención.

En el Cuadro 8.1 resumimos algunos de los puntos antes señalados y destacamos una historia central de cada caso, qué conceptos usamos para discutir el caso y qué nuevos conceptos y marcos propusimos como resultado del análisis. El objetivo es tener un marco simplificado para el análisis sobre la validez que abordamos en seguida.

### Cuadro 8.1. Resumen de la discusión

Capítulo	Historia central del caso	Conceptos combinados con el caso <sup>30</sup>	Aportaciones del análisis
1	EG (que trabajaba en el ámbito de la innovación social) no podía cumplir el objetivo de desarrollo territorial por sí misma, ni tampoco podía hacerlo la Fundación Loiola (que trabajaba en el ámbito de la innovación tecnológica); se fusionaron para desarrollar una aproximación más sólida al desarrollo territorial.	— Sistemas regionales de innovación — Innovación social	— La conexión entre innovación tecnológica y social — El papel del investigador social en procesos de innovación social
2	Cómo EG y la Fundación Loiola afrontaron el conflicto y alcanzaron un consenso para trabajar juntas.	— Complejidad territorial — Conflicto y consenso	— La transformación de conflicto implícito a conflicto explícito y el proceso de lograr consenso explícito
3	En una fase del desarrollo de EG había consenso solo en papel, no en la acción; la transformación dirigida a la acción (trabajar juntos) necesitó de un proceso de reflexión continuo durante un largo periodo.	— Conocimiento frente a conocimiento en la acción — Capital social	— Conocimiento colectivo en la acción
4	Los investigadores de Orkestra utilizaron el modelo cogenerativo para desarrollar su aproximación a la investigación acción para el desarrollo territorial, pero una de las cuestiones conflictivas era que no eran vistos, ni se veían a sí mismos, como agentes externos.	— Producción de conocimiento de modo 1 y de modo 2 — El modelo de investigación acción para la cogeneración	— Un modelo revisado de cogeneración, en el que el investigador social es actor del desarrollo territorial
5	Partiendo de una aproximación al pragmatismo, un equipo de investigación de Orkestra definió su propia aproximación, que más tarde se llamó aproximación pluralista a la investigación acción.	— Acción — Participación — Investigación — Pluralismo	— Investigación acción pluralista
6	Investigadores de Orkestra pasaron de facilitar talleres a participar en entornos de trabajo de <i>policy makers</i> , por ejemplo en GS.	— Diálogo democrático — Lenguaje y acción	— Adaptación de un marco para el cambio en investigación acción del lugar de trabajo al desarrollo territorial
7	En GS, se crearon diferentes espacios (ágoras) mientras el proceso evolucionó de la reflexión a la acción en el territorio.	— El proceso pedagógico — El método problematizador — Concientización — La discusión sobre neutralidad	— Definición de espacios diferentes para el aprendizaje en las políticas en el desarrollo territorial

<sup>30</sup> Los conceptos de desarrollo territorial, investigación acción y ágora se presentaron en la introducción.

## El debate sobre la validez

Los enfoques cuantitativos y los cualitativos, también la investigación acción, deben responder a criterios de validez. En el sentido general del concepto, la validez es «algo sólido», basado en principios firmes o en evidencia y capaz de resistir crítica u objeción (Eikeland, 2006, p. 197). Hemos empleado tres conceptos para reflexionar sobre la validez: viabilidad, credibilidad y transferibilidad, todos ellos utilizados habitualmente en investigación cualitativa. A partir de reflexiones sobre ellos, proponemos el concepto de «conectividad».

### *Viabilidad, credibilidad y transferibilidad*

La viabilidad tiene en cuenta si el conocimiento creado mediante la investigación acción ha sido útil para los participantes (Greenwood y Levin, 2007). Este es un criterio basado en la filosofía del pragmatismo. Se basa en el compromiso de actuar sobre las interpretaciones realizadas e implica poner a prueba el conocimiento creado en el ágora. Las preguntas clave para los participantes son: ¿funciona este conocimiento?, ¿ayudó a resolver un problema?, o al menos, ¿la acción que siguió a la reflexión llevó el proceso un paso adelante?

La credibilidad tiene que ver con que los resultados de la investigación sean creíbles. Garantizar la credibilidad es uno de los factores más importantes para establecer confianza. La credibilidad está formada por los argumentos y procesos necesarios para que alguien confíe en los resultados de la investigación (Greenwood y Levin, 2007). Greenwood y Levin distinguen entre credibilidad interna y credibilidad externa.

La credibilidad interna se relaciona con los actores que generaron los hallazgos: los participantes en el ágora. La credibilidad interna significa que los resultados de la investigación se integran en el diálogo con los actores para considerar si son confiables desde la perspectiva de los participantes. ¿Reconocen la historia en la que participaron?, ¿La ven como una descripción significativa? ¿Consideran que los conceptos y marcos generados en el proceso los ayudan a entender mejor su propia historia? La discusión teórica también es parte de la discusión del caso y es importante que los participantes cuestionen los supuestos que guían la explicación y la conclusión. Al tener supuestos distintos, investigadores y *policy makers* pueden diferir en la manera de interpretar lo que sucedió. Por ello, es importante que la revisión de la credibilidad interna sea un proceso continuado y no un evento aislado. La ausencia de credibilidad interna (cuando la interpretación de los *policy makers* acerca de lo que sucedió y por qué y cómo sucedió difiere de la de los investigadores) no significa necesariamente que el proceso haya fallado. Puede interpretarse como el descubrimiento de perspectivas diferentes sobre una cuestión que puede conducir a un proceso de aprendizaje compartido. Puede señalar que existen supuestos dados por hecho que deben ser discutidos y que podrían contribuir a resolver el problema. Por eso, comprobar la credibilidad interna no es un paso final del proceso, sino un paso más en la construcción de conocimiento colectivo en la acción.

La credibilidad externa tiene que ver con los actores que no participaron en el proceso de creación de conocimiento. ¿Qué les parece la historia, los resultados y los conceptos? ¿Les resultan creíbles? ¿Es convincente este conocimiento? (Greenwood y Levin, 2007). En la academia esto normalmente se hace mediante una revisión por pares (es decir, por otros investigadores). Es un proceso complejo que los pares llevan a cabo basándose en sus propios supuestos sobre cómo debe construirse el conocimiento. Cada uno lo hace de acuerdo con diferentes paradigmas dentro de la investigación cuantitativa y cualitativa.

Queda la cuestión de si el conocimiento que hemos construido en un determinado contexto puede ser transferido a otros para su uso práctico. El concepto es la transferibi-

lidad<sup>31</sup> (Lincoln y Guba, 1985). Lincoln y Guba sostienen que no es posible hacer afirmaciones precisas sobre cómo aplicar resultados en otros contextos. Lo que sí es posible es especificar una hipótesis de trabajo que describe el momento y el contexto en que dicha hipótesis se confirmaba. Si se confirma en otro contexto, o incluso en el mismo contexto en otro momento, es una cuestión empírica (Lincoln y Guba, 1985, p. 316).

El conocimiento colectivo en la acción no puede ser transferido, dado que es parte del contexto en el que la acción tuvo lugar. Lo que puede transferirse es la descripción verbal del proceso y los conceptos y marcos. Lincoln y Guba (1985) sostienen que la transferibilidad es responsabilidad del que lleve a cabo la verbalización mediante descripciones detalladas. Puede fortalecerse dependiendo de lo bien formulado que esté el texto, pero la responsabilidad termina con el texto. Estos autores argumentan también que, dado que el investigador solo conoce el contexto en que se construyó el conocimiento, no puede hacer inferencias sobre su transferibilidad. La responsabilidad de una posterior transferencia de los resultados a otros contextos es de la persona que le encuentre sentido al conocimiento y quiera aplicarlo en otro contexto (Lincoln y Guba, 1985). En la discusión siguiente presentaremos nuestra aproximación a la responsabilidad del investigador, que difiere de la aquí presentada.

### ***Reflexiones sobre la viabilidad y la credibilidad interna de los conceptos y marcos***

En esta sección compartimos algunas reflexiones sobre la viabilidad y la credibilidad interna de los conceptos presentados en el Cuadro 8.1. La credibilidad externa y la transferibilidad no pueden analizarse en esta etapa.

En el caso de Orkestra que analizamos en el Capítulo 5 y en el de Gipuzkoa Sarean que analizamos en los Capítulos 6 y 7, los conceptos se desarrollaron en el diálogo con los participantes, en otras palabras, en la acción. Los conceptos se convirtieron en una parte natural del diálogo. Los participantes los han usado en el diálogo para cuestionar los argumentos de los otros (incluidos los de los investigadores) y para explicar una situación y justificar acciones específicas. Los participantes fueron comprobando la viabilidad de los conceptos a lo largo de los procesos que se analizan. En el caso de Ezagutza Gunea, solo la parte final del caso coincide con el proceso de redacción de este libro. Por lo tanto, la mayoría de las reflexiones son reflexiones *sobre* la acción, no *en* la acción. En este caso comprobamos la credibilidad interna, pero no la viabilidad.

Validar es verificar (Kvale, 1995). En todos los casos (EG, Orkestra y GS), la credibilidad interna se verificó con los actores principales del caso. Comentamos los capítulos con todos los *policy makers* e investigadores reconocibles en los casos. Con algunos repasamos cuidadosamente cada una de las frases que se refería a ellos. Otros nos dijeron que no querían revisar el texto y que confiaban plenamente en que habíamos respetado lo que había sucedido, pero que querían discutir nuestras principales conclusiones. Propusieron algunos elementos que hemos añadido para que los casos se entiendan mejor, pero ninguno nos pidió que elimináramos nada de lo que habíamos escrito. Si bien les parecía que casi todos los conceptos y marcos tenían sentido y los encontraban creíbles, desde la perspectiva de su experiencia en los casos, había algunos elementos que, para ellos, no encajaban del todo. En

---

<sup>31</sup> Los autores de este libro no empleamos el concepto de transferencia en el contexto de la investigación acción porque el lenguaje de la transferencia ha justificado en la práctica aproximaciones bancarias a la investigación. Sin embargo, consideramos de interés presentar aquí una discusión sobre la transferibilidad para más tarde proponer complementarla con la conectividad, concepto con el que los autores nos sentimos más identificados.

los siguientes párrafos compartimos dos retos para futuras investigaciones que surgieron de estas discusiones.

El primer reto está ligado a la relación entre el investigador social y los demás actores territoriales, en este caso *policy makers*. Para estos tenía sentido discutir el papel del investigador social en el proceso de las políticas y aceptaron la idea de tener investigadores sociales como compañeros en el proceso de diálogo para el desarrollo territorial. Sin embargo, si bien esto se aceptó, la cuestión de si éramos internos o externos al proceso permaneció sin respuesta, pues varios participantes nos hicieron esta pregunta durante la verificación de credibilidad. ¿Qué significaba?

La discusión podría parecer, de entrada, muy teórica, pero había una preocupación práctica detrás. ¿Cómo podemos desarrollar procesos en los que políticos electos trabajen junto con investigadores y, por tanto, se ven influidos por ellos sin que los investigadores ganen demasiado poder y socaven principios democráticos? Esta era una preocupación de algunos de los actores con los que trabajamos. Uno de los políticos definió su relación con nosotros, los investigadores, como «una pelea con buena voluntad». Este es un dilema para el que no tenemos soluciones teóricas. Nuestra postura es que el dilema tiene que abordarse en cada proceso de investigación acción entre los investigadores y *policy makers* participantes.

Esto nos lleva al primero de los retos para una futura investigación. Hemos hecho una aportación en la intersección de la investigación acción y una aproximación al desarrollo territorial inspirada en los sistemas regionales de innovación. Una cuestión que ha surgido con fuerza en las discusiones de caso es la del poder. Los RIS tienen un enfoque dirigido al desarrollo territorial que no incluye el concepto de poder como un elemento crítico. Sin embargo, el poder es una de las cuestiones principales en otros enfoques al desarrollo territorial, como la literatura sobre instituciones, liderazgo y gobernanza (Sotarauta, 2009; 2010; 2012). Los debates sobre credibilidad que mantuvimos con los participantes en los casos muestran la necesidad de integrar esta literatura en la intersección de la investigación acción y el desarrollo territorial.

El segundo reto tiene que ver con el enfoque pluralista de la investigación acción. Esta cuestión surgió en el debate de la validez del Capítulo 5, en la discusión mantenida con investigadores de Orkestra sobre cómo se desarrolló la investigación acción en este instituto. Los participantes claramente definieron dos etapas. La primera fue el momento de llevar la investigación acción a Orkestra, que fue cuando la investigación acción generó una ruptura con otros enfoques de la investigación. La segunda fue el camino hacia la integración de diferentes perspectivas en los procesos de investigación acción.

Reflexionando sobre la primera etapa, uno de los investigadores dijo que, si bien había sido difícil, proponer el enfoque de investigación acción frente a la investigación tradicional en el instituto había sido positivo. Dijo que si la investigación acción no se hubiera presentado como algo sustancialmente diferente de lo que ya se hacía, no hubiera encontrado su propio espacio en Orkestra y se hubiera difuminado entre otros enfoques (véase el Capítulo 5).

El enfoque pluralista de la investigación acción presentado en el Capítulo 5 busca evitar que la investigación acción se convierta en algo que provoque rupturas con otros investigadores. Sin embargo, encontramos que hay una comunidad de investigadores y una literatura que han sido decisivos en nuestra trayectoria y que no habríamos podido encontrar si dichos investigadores no la hubieran presentado explícitamente como investigación acción, distinguiéndola claramente de otros enfoques. El segundo reto detectado en el análisis de credibilidad es cómo desarrollar un enfoque pluralista a la vez que se mantiene la investigación acción como una aproximación distinta y con valor en sí misma.

## Superando el concepto de transferibilidad: el reto de la conectividad

A continuación iniciamos una discusión sobre la transferibilidad que enmarca nuestras reflexiones finales sobre el objetivo de este libro y nuestro compromiso en relación con él.

Al abordar el debate sobre la validez, construimos un cuadro con cuatro campos que nos ayudó a estructurar nuestra reflexión (véase el Cuadro 8.2). Había dos grupos con los que queríamos verificar la validez de este libro. Uno era el de los actores internos: los que participaron en los casos. El otro grupo era el de los actores externos: aquellos que no tenían conexión con los casos, tales como otros investigadores y *policy makers*. Queríamos responder a dos preguntas principales: si el contenido del libro tenía sentido para ellos y si habían integrado los conceptos, marcos y casos en sus propias reflexiones y acciones.

**Cuadro 8.2. Validez**

	Interna (para participantes en el contexto de aplicación en el que se desarrolló el concepto o marco)	Externa (para otros, investigadores o <i>policy makers</i> que no participaron en el contexto de aplicación en el que se desarrolló el concepto o marco)
Tiene sentido	Credibilidad interna	Credibilidad externa/transferibilidad
Ha sido aplicado en procesos de reflexión en acciones concretas	Viabilidad	Conectividad

Nosotros (los autores) discutimos los conceptos de credibilidad externa / transferibilidad. ¿Estábamos de acuerdo con la afirmación de que nuestra responsabilidad termina cuando entregamos el texto? Sin que fuera contradictoria con la postura de Lincoln y Guba (1985) sobre la responsabilidad del investigador en la transferibilidad del conocimiento, vimos que habíamos desarrollado otro tipo de responsabilidad en relación con la aplicación de los conceptos y marcos en proyectos de desarrollo territorial en otros contextos. Esto no es inusual. Pero el concepto de transferibilidad no era suficiente para reflexionar sobre ello.

Los contenidos del libro han ido integrándose, sobre todo, en un proceso en curso que llamamos «aprendiendo de las diferencias» y que está inspirado en el uso que hacen de este término Ennals y Gustavsen (1999) y Gustavsen *et al.* (2007). Dicho proceso se ha materializado a través de acuerdos con distintas organizaciones de investigación y desarrollo territorial en América Latina, Noruega y el País Vasco. Se basa en la movilización de investigadores (tanto en seminarios y talleres y como mediante una participación más comprometida de estos en procesos de investigación acción para el desarrollo territorial en otros países). Una de las reacciones de los *policy makers* cuando esto sucedió se describe en el Capítulo 7: sentían que era positivo contar con investigadores extranjeros como externos en sus proyectos, ya que podrían ver cosas que tanto ellos mismos como los investigadores locales daban por sentadas.

Una de nuestras reflexiones es que los enfoques pluralistas pueden contribuir a conectar investigadores disciplinarios con investigadores en la acción en contextos específicos, pero no se deben limitar a ello. Deberían también contribuir a conectar a distintos investigadores en la acción ubicados en diferentes entornos. Esto puede ayudar a generar más capacidades para desarrollar la concientización de los actores territoriales sobre los supuestos que dan por sentados. Pero más allá de eso, puede generar una masa crítica más grande de investigación acción pluralista, que ayude a que esta aproximación encuentre su propio lugar en las comunidades académicas.

Esta experiencia de aprendizaje de las diferencias es la base de nuestra tesis acerca de la necesidad de ir más allá del concepto de transferibilidad y hablar de conectividad. El concepto se inspira en el reto de crear conectividad propuesto en el libro *Creating Connectedness*, que abordaba los retos del Programa Noruego de Desarrollo Empresarial 1994-2000 (Gustavsen *et al.*, 2001a). El programa era distinto de los proyectos que hemos presentado aquí, pero el reto sigue siendo el mismo: cómo crear conectividad entre contextos diferentes.

Definimos «conectividad» como una aproximación dialógica a la transferibilidad. Esto significa que la responsabilidad del investigador no tiene por qué terminar con la publicación de resultados. El investigador puede decidir conectar con otros entornos empleando los conceptos, marcos y casos desarrollados y entablar un diálogo que fortalezca la viabilidad de los conceptos en los nuevos contextos. Esto no significa que el investigador asuma la responsabilidad del nuevo proceso, pero sí la de conectar con sus participantes (investigadores y *policy makers*) en un diálogo. Dado que necesita el compromiso del investigador, la conectividad tiene un alcance más reducido que la transferibilidad. Una vez que se publica un resultado de investigación, la transferibilidad no requiere ningún (o casi ningún) compromiso por parte del investigador. Los conceptos y los marcos pueden alcanzar a pocos o a muchos actores territoriales, pero alcanzar a muchos requiere muy poco esfuerzo adicional por parte del autor. La conectividad, sin embargo, necesita que el investigador-autor se implique en los nuevos contextos en los que los conceptos y marcos se integren en un proceso. Por tanto, la conectividad tiene un alcance limitado, pues hay un límite al número de nuevos contextos en los que un investigador puede interactuar. En este sentido, encontramos que transferibilidad y conectividad deben entenderse como términos complementarios. Ese es nuestro compromiso con este libro.

## ¿Qué esperamos de este libro?

En el capítulo introductorio de este libro pusimos de manifiesto que el desarrollo territorial se construye con la implicación de las personas que viven y trabajan en el territorio. La innovación y el desarrollo territorial son un resultado de procesos sociales. Por un lado, es así de simple y, por el otro, es así de complejo. Para gestionar la complejidad, los investigadores suelen crear conceptos nuevos. Los *policy makers* adoptan algunos de esos conceptos y los usan en procesos para el diseño de políticas en los territorios. Muchas veces los conceptos elegidos son aquellos que mejor encajan con las posturas, planes y objetivos de los *policy makers*. Sin embargo, si estos conceptos no están conectados con la realidad del territorio y con las personas que viven y trabajan en él, seguirán siendo soluciones en papel y fracasarán. Dichos procesos son una pérdida de tiempo y dinero, pero, lo que es más importante, son una pérdida de credibilidad para *policy makers* e investigadores y debilitan futuros apoyos para la investigación y para los procesos de desarrollo de las políticas.

Uno de los *policy makers* abordó este tema en la discusión sobre la validez del libro. Reconoció que los procesos compartidos entre investigadores y *policy makers* podían fallar. Sostuvo que con el fin de preservar este tipo de proceso y obtener los resultados esperados eran necesarias cuatro condiciones. La primera era una garantía política en el sentido de que se respetará el resultado del proceso. La segunda era el acceso mutuo de aquellos que pueden decidir y aquellos que tienen el conocimiento. Esto está relacionado con el poder, ya que aquellos que pueden decidir ceden parte de su poder a favor de un proceso determinado. La tercera era que los participantes, ya fueran *policy makers* o investigadores, tienen que dejar de lado ambiciones personales para priorizar los objetivos del proyecto. Finalmente, la cuarta



condición indica que tiene que existir una admiración personal<sup>32</sup> entre *policy makers* e investigadores: algo que trasciende las buenas maneras.

Las políticas son necesarias e importantes para el desarrollo territorial. Con el fin de mejorar su puesta en práctica, creemos que debería prestarse más atención a lo que presentamos como «concientización» en el Capítulo 7. Nuestro deseo y esperanza para el futuro es que la concientización sea parte de los procesos de las políticas. Este es el modo de proceder si aceptamos el hecho de que los contextos cambian de un territorio a otro y que las mismas estrategias no funcionan en todos los lugares. Esto es lo que hace que cada proceso social sea único y que la innovación sea única. Aun cuando un proceso ha tenido un gran éxito en un territorio vecino, no es suficiente para que pueda copiarse, pegarse e implementarse. Es necesario crear soluciones con las personas del territorio a través de procesos sociales que son únicos para quienes participan en ellos. Eso es lo que hace que la concientización sea esencial. A menos que y hasta que este simple hecho sea reconocido, los conceptos nuevos solo cambiarán el desarrollo territorial en la superficie.

La investigación acción puede contribuir a introducir la concientización en los procesos para las políticas. Por eso, creemos que es necesario un campo de «investigación acción para el desarrollo territorial» que esté basado en la investigación acción y el desarrollo territorial, pero con las características distintivas de la intersección.

La base para dicho campo es un diálogo continuo en las ágoras para el desarrollo territorial entre la teoría y la práctica: reflexión y acción, investigadores y *policy makers*. El debate continuo y la influencia mutua entre teoría y práctica provocan una interpretación continuamente renovada de conceptos y marcos. Por eso mismo, la interpretación de muchos de los conceptos que hemos presentado variará entre un ágora y otra. Esperamos que los debates compartidos en este libro ayuden al lector a participar en nuevos procesos en el ágora y que contribuyan a que tome conciencia, junto con otros actores, de su propia situación. Deseamos que esto conduzca a un proceso de creación y recreación de los conceptos hasta que sean los suficientemente significativos para transformar las ágoras. Por eso, concluimos con una afirmación que, a pesar de ser un cliché, representa lo que deseamos para este libro:

Esperamos que este momento, en el que usted termina de leer este libro, no sea un final sino un nuevo comienzo.

---

<sup>32</sup> El término «admiración» provocó comentarios cuando compartimos este texto. Nos dimos cuenta de que esta palabra se interpreta de forma diferente en otros países y en otros contextos. La expresión refleja literalmente lo que el *policy maker* dijo, y él eligió «admiración» para hacer una clara distinción respecto de las buenas maneras. Este elemento difícil de describir es muchas veces un intangible que hace que el proceso siga su camino a pesar de los juegos de poder, el conflicto y las discusiones difíciles.



## Referencias

- Alburquerque, F. (2000). *Manual del agente de desarrollo local*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- (2012). «Desarrollo territorial». En Orkestra (ed.), *Gipuzkoa Sarean Working Document*. San Sebastián: Orkestra.
- Alburquerque, F.; Costamagna, P. y Ferraro, C. (2008) *Desarrollo local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.
- Aranguren, M. J. y Larrea, M. (2011). «Regional Innovation Policy Processes: Linking Learning to Action». *Journal of the Knowledge Economy*, 2, 569-585.
- Aranguren, M. J.; Larrea, M. y Mujika, A. (2007). *Las empresas pequeñas del Urola Medio: Bases para la competitividad*. Azkoitia: Iraurgi Lantzen.
- Aranguren, M. J.; Larrea, M. y Wilson, J. R. (2010a) «Learning from the Local: Governance of Networks for Innovation in the Basque Country». *European Planning Studies*, 18, 47-66.
- Aranguren, M. J.; Larrea, M. y Wilson, J. R. (2010b). «Trayectorias de cambio en la gobernanza: Experiencias en asociaciones clúster y redes comarcales en el País Vasco». *Ekonomiaz*, 74.
- Aranguren, M. J.; Karlsen, J. y Larrea, M. (2012a). «Regional Collaboration: The Glue that Makes Innovation Happen?». En H. C. G. Johnsen y R. Ennals (eds.), *Creating Collaborative Advantage: Innovation and Knowledge Creation in Regional Economies*. Farnham: Gower, pp. 113-122.
- Aranguren, M. J.; Larrea, M. y Wilson, J. R. (2012b). «Academia and Public Policy: Towards the Co-generation of Knowledge and Learning Processes». En B. T. Asheim y M. D. Parrilli (eds.), *Interactive Learning for Innovation: A Key Driver for Clusters and Innovation Systems*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 275-289.
- Argyris, C. y Schön, D. A. (1974). *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness*. San Francisco (California): Jossey-Bass.
- (1991). «Participatory Action Research and Action Science Compared: A Commentary». En W. F. Whyte (ed.), *Participatory Action Research*. Newbury Park (California): Sage.
- (1996). *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Reading (Massachusetts): Addison-Wesley.
- Asheim, B. T. (1996). «Industrial Districts as “Learning Regions”: A Condition for Prosperity?». *European Planning Studies*, 4, 379-400.
- (2001). «Learning Regions as Development Coalitions: Partnership as Governance in European Workfare States?». *Concepts and Transformation. International Journal of Action Research and Organizational Renewal*, 6, 73-101.
- (2011). «Strong Research and Innovation Milieus: A New Regional Innovation Policy?». En H. C. G. Johnsen y Ø. Pålshaugen (eds.), *Hva er innovasjon? Perspektiver i norsk innovasjonsforskning Bind I: System og innovasjon*. Kristiansand: Høyskoleforlaget, pp. 97-126.
- Asheim, B. T. y Coenen, L. (2006). «Contextualising Regional Innovation Systems in a Globalising Learning Economy: On Knowledge Bases and Institutional Frameworks». *Journal of Technology Transfer*, 31, 163-173.
- Asheim, B. T. y Gertler, M. (2005). «The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems». En J. Fagerberg, D. Mowery y R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 291-317.

- Asheim, B. T. y Hansen, H. K. (2009). «Knowledge Bases, Talents, and Contexts: On the Usefulness of the Creative Class Approach in Sweden». *Economic Geography*, 85, 425-442.
- Asheim, B. T. e Isaksen, A. (2002). «Regional Innovation Systems: The Integration of Local “Sticky” and Global “Ubiquitous” Knowledge». *Journal of Technology Transfer*, 22, 77-86.
- Asheim, B. T.; Isaksen, A.; Nauwelaers, C. et al. (2003). *Regional Innovation Policy for Small-medium Enterprises*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Asheim, B. T.; Coenen, L.; Moodysson, J. et al. (2007). «Constructing Knowledge-based Regional Advantage: Implications for Regional Innovation Policy». *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 7, 140-155.
- Asheim, B. T.; Boschma, R. y Cooke, P. (2011a). «Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases». *Regional Studies*, 45, 893-904.
- Asheim, B. T.; Smith, H. L. y Oughton, C. (2011b). «Regional Innovation Systems: Theory, Empirics and Policy». *Regional Studies*, 45, 875-891.
- Barandiaran, X. y Korta, K. (2011). *Social Capital and Values in Gipuzkoa: Assessment and Strategic Directions*. San Sebastian: Provincial Council of Gipuzkoa.
- Becattini, G. (1979). «Dal Settore Industriale al Distretto Industriale. Alcune Considerazioni Sull’unità di Indagine dell’economia Industriale». *Rivista di Economia e Politica Industriale*, anno V.
- Bell, D. (1974). *The Coming of Post-industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. Londres: Heinemann.
- Bennett, C. J. y Howlett, M. (1992). «The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change». *Policy Sciences*, 25, 275-294.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin.
- Bjørndal, C. R. P. (2004). «Refleksivitet omkring aksjonsforskerens påvirkning: Fra salmer til jazz i kjøkkenet». En T. Tiller (ed.), *Aksjonsforskning: i skole og utdanning*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Boschma, R. A. y Iammarino, S. (2009). «Related Variety, Trade Linkages and Regional Growth in Italy». *Economic Geography*, 85, 289-311.
- Bourdieu P. (1986). «The Forms of Capital». En J. G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood, pp. 241-258.
- Brown, J. S. y Duguid, P. (1991). «Organizational Learning and Communities-of-practice: Toward a Unified View of Working, Learning and Innovation». *Organization Science*, 2, 40-57.
- Brunsson, N. (2007). «Organized Hypocrisy». En N. Brunsson (ed.), *The Consequences of Decision-making*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Chatterton, P. y Goddard, J. (2000). «The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs». *European Journal of Education*, 35, 475-496.
- Chombart de Lauwe, P. H. (1976). «Appropriation de l’espace et Changement Social». En P. Korosec-Serfaty (ed.), *Appropriation de l’espace* (actas uno a tres de la Conferencia IAPS). Estrasburgo: Université Louis Pasteur, CIACO, Université de Louvain-la-Neuve.
- Chomsky, N. (1966). *Cartesian Linguistics*. Nueva York: Harper & Row.
- (2010). «Some Simple Evo-devo Theses: How True Might They be for Language?». En R. K. Larson, V. M. Deprez y H. Yamakido (eds.), *Approaches to the Evolution of Language*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cicourel, A. V. (1973). *Cognitive Sociology*. Harmondsworth: Penguin.
- Comisión Europea (2006). *Constructing Regional Advantage: Principles - Perspectives - Policies*. Final Report. Bruselas: DG Research.
- (2012) *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*. Bruselas: Comisión Europea.
- Cooke, P. (1992). «Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe». *Geoforum*, 23, 365-382.
- (1998). «Introduction: Origins of the Concept». En H.-J. Braczyk, P. Cooke y M. Heidenreich (eds.), *Regional Innovation Systems*. Londres: UCL Press, pp. 2-25.
- Cooke, P. y Leydesdorff, L. (2006). «Regional Development in the Knowledge-based Economy: The Construction of Advantage. Introduction to Special Issue». *Journal of Technology Transfer*, 31, 5-15.

- Cooke, P.; Boekholt, P. y Tödtling, F. (2000). *The Governance of Innovation in Europe. Regional Perspectives on Global Competitiveness*. Londres: Pinter.
- Cooke, P.; Laurentis, C.; Tödtling, F. et al. (2007) *Regional Knowledge Economies. Markets, Clusters and Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Costamagna, P. (2006). *Políticas e instituciones para el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL, ILPES, GTZ.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2011). «El Caso Rafaela 1991-1995: Los primeros años de una experiencia de largo plazo. Reflexiones para Gipuzkoa Sarean». (Documento de proyecto interno). San Sebastián: Orkestra.
- Costamagna, P. y Saltarelli, N. (2004). «Las agencias de desarrollo local como promotoras de la competitividad de las pymes». En J. L. Rhi Sausi (ed.), *Desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. Caracas: CeSPI Nueva Sociedad.
- De Bruijn, P. y Lagendijk, A. (2005). «Regional Innovation Systems in the Lisbon Strategy». *European Planning Studies*, 13, 1153-1172.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education*. Nueva York: Macmillan.
- (1923). «The School as a Means of Developing a Social Consciousness and Social Ideals in Children». *Journal of Social Forces*, 1, 513-517.
- Dewey, J. y Bentley, A. F. (1975). *Knowing and the Known*. Westport (Connecticut): Greenwood Press.
- Edquist, C. (1997). *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*. Londres: Pinter.
- (2005). «Systems of Innovation: Perspectives and Challenges». En J. Fagerberg, D. Mowery y R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 181-208.
- Eikeland, O. (2006). «Validity in Action Research: Validity of Action Research». En K. Aagard Nielsen y L. Svensson (eds.), *Beyond Practice and Theory*. Maastricht: Shaker Verlag, 193-240.
- Emery, F. E. y Thorsrud, E. (1969). *Form and Content in Industrial Democracy*. Londres: Tavistock Publications.
- (1976). *Democracy at Work: The Report of the Norwegian Industrial Democracy Program*. Leiden: Martinus Nijhoff Social Sciences Division.
- Ennals, R. y Gustavsen, B. (1999). *Work Organization and Europe as a Development Coalition*. Ámsterdam: John Benjamins.
- Estensoro, M. (2012). *Local Networks and Socially Innovative Territories: The Case of the Basque Region and Goierri County*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Estensoro, M. y Larrea, M. (2012). «The Evolution of Local Development Agencies from Service Providers to Facilitators in Knowledge Networks in the Basque Country: The Role of Academic Expertise in the Change Process». En N. Bellini, M. Danson y H. Halkier (eds.), *Regional Development Agencies: The Next Generation?* Londres: Routledge.
- Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (2001). *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. Londres y Nueva York: Continuum.
- Farr, J. (2004). «Social Capital: A Conceptual History». *Political Theory*, 32, 6-33.
- (2007). «In Search of Social Capital». *Political Theory*, 35, 54-61.
- Fine, B. (2007). «Eleven Hypotheses on the Conceptual History of Social Capital». *Political Theory*, 35, 47-53.
- (2010). *Theories of Social Capital: Researchers Behaving Badly*. Londres: Pluto Press.
- Foray, D. (2009). «Understanding "Smart Specialisation"». En D. Pontikakis, D. Kyriakou y R. Van Bavel (eds.), *The Questions of R&D Specialisation: Perspectives and Policy Implications*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Foray, D.; David, P. A. y Hall, B. H. (2009). «Smart Specialisation: The Concept». *Knowledge Economists Policy Brief*, 9. Bruselas: Comisión Europea.
- (2011). *Smart Specialization: From Academic Idea to Political Instrument, the Surprising Career of a Concept and the Difficulties Involved in its Implementation*. MTEI Working Paper 2011-001. Lausana: Management of Technology & Entrepreneurship Institute, College of Management of Technology, École polytechnique fédérale de Lausanne.
- Freire, P. (1992). *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI.
- (2008a). *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- (2008b). *Pedagogía de la esperanza. Un reencuentro con la pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo xxi.
- Gertler, M. (2004). *Manufacturing Culture: The Institutional Geography of Industrial Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Gibbons, M.; Limoges, C. y Nowotny, H. et al. (1994). *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Londres: Sage.
- Gipuzkoa Sarean (2009). «Strategy». Informe interno. San Sebastián: Gipuzkoa Sarean.
- (2012a). «Documento de Estrategia 1: noviembre de 2011-julio de 2012». Documento de trabajo. San Sebastián: Gipuzkoa Sarean.
- (2012b). «Intervention Strategy». Documento de trabajo. San Sebastián: Gipuzkoa Sarean.
- Greenwood, D. y Levin, M. (2005). «Reform of the Social Sciences and of Universities through Action Research». En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (eds.), *Qualitative Research* (3.ª ed.). Thousand Oaks (California): Sage, pp. 43-64.
- (2007). *Introduction to Action Research* (2.ª ed.). Thousand Oaks (California): Sage.
- Gustavsen, B. (1992). *Dialogue and Development: Theory of Communication, Action Research and the Restructuring of Working Life*. Assen: Van Gorcum.
- (2001a). «Research and the Challenges of Working Life». En B. Gustavsen, H. Finne y B. Oscarsson (eds.), *Creating Connectedness: The Role of Social Research in Innovation Policy*. Ámsterdam: John Benjamins, pp. 85-100.
- (2001b). «Theory and Practice: The Mediating Discourse». En P. Reason y H. Bradbury (eds.), *The Handbook of Action Research*. Thousand Oaks (California): Sage, pp. 17-26.
- (2003). «New Forms of Knowledge Production and the Role of Action Research». *Action Research*, 1, 153-164.
- (2008). «Action Research, Practical Challenges and the Formation of Theory». *Action Research*, 6, 421-437.
- (2011). «Innovation, Participation and “Constructivist Society”». En M. Ekman, B. Gustavsen, B. T. Asheim y Ø. Pålshaugen (eds.), *Learning Regional Innovation: Scandinavian Models*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gustavsen, B.; Finne, H. y Oscarsson, B. (2001). *Creating Connectedness: The Role of Social Research in Innovation Policy*. Ámsterdam: John Benjamins.
- Gustavsen, B.; Nyhan, B. y Ennals, R. (2007). *Learning Together for Local Innovation: Promoting Learning Regions*. Luxemburgo: European Centre for the Development of Vocational Training.
- Hammersley, M. (1995). *What's Wrong with Ethnography? Methodological Explanations*. Londres: Routledge.
- Herr, K. y Anderson, G. L. (2005). *The Action Research Dissertation: A Guide for Students and Faculty*. Thousand Oaks (California): Sage.
- Isaksen, A. (2001). «Building Regional Innovation Systems: Is Endogenous Industrial Development Possible in the Global Economy?». *Canadian Journal of Regional Science*, 1, 101-120.
- (2007). «Clusters, Innovation and the Local Learning Paradox». *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management* (número especial sobre sistemas de innovación regionales y clústeres de innovación), 7, 366-384.
- (2009). «The Innovation Dynamics of Global Competitive Regional Clusters: The Case of the Norwegian Centres of Expertise». *Regional Studies*, 43, 1155-1166.
- Isaksen, A. y Kalsaas, B. T. (2009). «Suppliers and Strategies for Upgrading in Global Production Networks: The Case of a Supplier to the Global Automotive Industry in a High-cost Location». *European Planning Studies*, 17, 569-585.
- Isaksen, A. y Karlsen, J. (2010). «Different Modes of Innovation and the Challenge of Connecting Universities and Industry: Case Studies of Two Regional Industries in Norway». *European Planning Studies*, 18, 1993-2008.
- (2012a). «Combined and Complex Mode of Innovation in Regional Cluster Development: Analysis of the Light-weight Material Cluster in Raufoss». En B. T. Asheim y M. D. Parrilli (eds.), *Interactive Learning for Innovation: A Key Driver within Clusters and Innovation Systems*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 115-135.
- (2012b). «What is Regional in Regional Clusters? The Case of the Globally Oriented Oil and Gas Cluster in Agder, Norway». *Industry and Innovation*, 19, 249-263.

- (2013). «Can Small Regions Construct Regional Advantages? The Case of Four Norwegian Regions». *European Urban and Regional Studies*, 243-257.
- Iturrioz, C.; Aranguren, M. J. y Aragon, C. (2006). «¿La política industrial de clúster/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de la evaluación de dos experiencias en la CAPV». *Ekonomiaz*, 60.
- James, W. (1978). *Pragmatism and the Meaning of Truth*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Jensen, M. B.; Johnson, B.; Lorenz, E. et al. (2007). «Forms of Knowledge and Modes of Innovation». *Research Policy*, 36, 680-693.
- Johnsen, H. C. G. (2001). «Involvement at Work: A Study of Communicative Processes and Individual Involvement in Organizational Development». *Handelshøjskolen i København, Det økonomiske fakultet*. Copenhagen: Handelshøjskolen i København.
- Johnsen, H. C. G. y Normann, R. (2004). «When Research and Practice Collide: The Role of Action Research When There is a Conflict of Interest with Stakeholders». *Systemic Practice and Action Research*, 17, 207-235.
- Johnson, B. (1992). «Institutional Learning». En B.-Å. Lundvall (ed.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter, pp. 23-44.
- Karlsen, J. (2007). *The Regional Role of the University: A Study of Knowledge Creation in the Agora between Agder University College and Regional Actors in Agder*. Tesis en la NTNU. 2007, p. 91. Trondheim: Universidad Noruega de Ciencia y Tecnología.
- Karlsen, J. (2010). «Regional Complexity and the Need for Engaged Governance». *Ekonomiaz*, 74, 91-111.
- Karlsen, J. y Larrea, M. (2012). «Emergence of Shared Leadership in the Basque Country». En M. Sotarauta, I. Horlings y J. Liddle (eds.), *Leadership and Change in Sustainable Regional Development*. Londres: Routledge, pp. 212-233.
- Karlsen, J.; Isaksen, A. y Spilling, O. R. (2011). «The Challenge of Constructing Regional Advantages in Peripheral Areas: The Case of Marine Biotechnology in Tromsø, Norway». *Entrepreneurship & Regional Development*, 23, 235-257.
- Karlsen, J.; Larrea, M.; Aranguren, M. J. et al. (2012). «Bridging the Gap between Academic Research and Regional Development: A Case Study of Knowledge Cogeneration Processes in the Basque Country». *European Journal of Education*, 47, 122-138.
- Kaufmann, A. y Tödtling, F. (2000). «Systems of Innovation in Traditional Industrial Regions: The Case of Styria in a Comparative Perspective». *Regional Studies*, 34, 29-40.
- Kickert, W. J. M.; Klijn, E.-H. y Koppenjan, J. F. (1997). «Introduction: A Management Perspective on Policy Networks». En W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Thousand Oaks (California): Sage, pp. 1-13.
- Kilpinen, E. (2003). «Clarence Ayres Memorial Lecture: Does Pragmatism Imply Institutionalism?». *Journal of Economic Issues*, XXXVII, 291-304.
- (2009). «Pragmatism as a Philosophy of Action». Documento presentado en The First Nordic Pragmatism Conference, Helsinki, Finlandia, junio de 2008.
- Klev, R. y Levin, M. (2012). *Participative Transformation: Learning and Development in Practising Change*. Farnham: Gower.
- Klijn, E.-H. (1997). «Policy Networks and Network Management: A State of the Art». En W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage, pp. 14-34.
- Koppenjan, J. F. (2007). «Consensus and Conflict in Policy Networks: Too Much or Too Little?». En J. Torfing y E. Sørensen (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 132-152.
- Koppenjan, J. F. y Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Londres: Routledge.
- Kvale, S. (1995). «The Social Construction of Validity». *Qualitative Inquiry*, 1, 19-40.
- Legendijk, A. (2006). «Learning from Conceptual Flows in Regional Studies». *Regional Studies*, 40, 385-399.
- Larrea, M. (1999). «Evolución de las economías de localización de los sistemas productivos locales de la CAPV». En *Tablas input-output de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Análisis de resultados*. San Sebastián: Eustat.
- (2000a). «Competitividad y empleo en los sistemas productivos locales de la CAPV». *Ekonomiaz*, 44.

- (2000b). *Sistemas productivos locales en la C. A. del País Vasco*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- (2000c). «Una tipología de sistemas productivos locales de la CAPV». *Estudios Empresariales*, 100.
- (2003). «Clústeres y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco». *Ekonomiaz*, 53, 138-159.
- Larrea, M.; Aranguren, M. J. y Parrilli, M. D. (2007). «El papel de los procesos de aprendizaje comarcales en las políticas regionales de competitividad e innovación». En A. Mujika (ed.), *Regiones de conocimiento*. San Sebastián: Universidad de Deusto.
- Larrea, M.; Mujika, A. y Aranguren, M. J. (2010). «Access of Small Firms to Knowledge Networks as a Determinant of Local Economic Development». En H. Lenihan, B. Andreosso-O'Callaghan y M. Hart (eds.), *SMEs in a Globalised World: Survival and Growth Strategies on Europe's Geographical Periphery*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 47-66.
- Larrea, M.; Aranguren, M. J. y Karlson, J. (2012). «The Policy Process in Regional Innovation Systems: Targeting Behavioural Value Added of Policy in Gipuzkoa, Basque Country». En P. Cooke y M. D. Parrilli (eds.), *Perspectives on Global and Territorial Change*. Londres: Palgrave, pp. 150-165.
- Ledford, G. E. y Susan, A. M. (1993). «Looking Backward and Forward at Action Research». *Human Relations*, 46, 1349-1359.
- Levin, M. (2007). «Knowledge and Technology Transfer: Can Universities Promote Regional Development?». En C. Burtcher, A. Harding, S. Laske y A. Scott (eds.), *Knowledge Factories: Universities and Territorial Development in the Global Information Age*. Múnich: Hampp-Verlag, pp. 39-51.
- Lewin, K. (1943). «Forces Behind Food Habits and Methods of Change». *Bulletin of the National Research Council*, 35-65.
- (1948). *Resolving Social Conflicts*. Nueva York: Harper.
- Lincoln, Y. S. y Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills (California): Sage.
- Lorentzen, A. (2008). «The Scales of Innovation Spaces». En M. J. A. Querejeta, C. I. Landart, y R. J. Wilson (eds.), *Networks, Governance and Economic Development: Bridging Disciplinary Frontiers*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 40-56.
- Lundvall, B.-Å. (1988). «Innovation as an Interactive Process: From User-producer Interaction to the National System of Innovation». En G. Dosi, C. Freeman, G. Silverberg y L. Soete (eds.), *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Frances Pinter.
- (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter.
- (2007). «National Innovation Systems: Analytical Concept and Development Tool». *Industry & Innovation*, 14, 95-119.
- Lundvall, B.-Å. y Johnson, B. (1994). «The Learning Economy». *Journal of Industry Studies*, 1, 23-42.
- Marshall, A. (1890). *Principles of Economics*. Londres: Macmillan.
- Marshall, J. (2008). «Finding Form in Writing for Action Research». En P. Reason y H. Bradbury (eds.), *The Sage Handbook of Action Research, Participatory Inquiry and Practice*. Thousand Oaks (California): Sage, pp. 682-694.
- Martin, R. y Sunley, P. (2003). «Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?». *Journal of Economic Geography*, 3, 5-35.
- Martinsen, V. (2011). *Filosofi: En innføring* (3.ª ed., libro electrónico). Disponible en: <http://www.lulu.com/gb/en/shop/vegard-martinsen/filosofi-en-innf%C3%B8ring/ebook/product-17357092.html> (último acceso: 28 de octubre de 2013).
- Metcalfe, J. S. (1994). «Evolutionary Economics and Technology Policy». *The Economic Journal*, 104, 931-994.
- Moulaert, F. y Nussbaumer, J. (2005). «The Social Region: Beyond the Territorial Dynamics of the Learning Economy». *Urban and Regional Studies*, 12, 45-64.
- Murdoch, J. (2006). *Post-structuralist Geography*. Thousand Oaks (California): Sage.
- Nahapiet, J. y Ghoshal, S. (1998). «Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage». *The Academy of Management Review*, 23, 242-266.
- Nauwelaers, C. y Wintjes, R. (2008). «Innovation in Policy: Policy Learning within and across Systems and Clusters». En C. Nauwelaers y R. Wintjes (eds.), *Innovation Policy in Europe: Measurement and Strategy*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 225-268.



- Navarro, M. y Larrea, M. (2007). *Indicadores y análisis de competitividad local en el País Vasco*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Navarro, M. y Magro, E. (2013). *Complejidad y coordinación en las estrategias territoriales: Reflexiones desde el caso vasco*. Bilbao: Ekonomiaz.
- Nelson, R. y Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge (Massachusetts): Belknap Press of Harvard University Press.
- Niosi, J.; Saviotti, P.; Bellon, B. et al. (1993). «National Systems of Innovation: In Search of Workable Concepts». *Technology in Society*, 15, 207-227.
- Nowotny, H.; Scott, P. y Gibbons, M. (2001). *Re-thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- OCDE (2011). «Higher Education Institutes (HEIs)». En *Innovation Policy Platform*. PARÍS: OCDE.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Orkestra (2008). *Presentation of Results of the First DEPURE Subproject*. Estrasburgo: Interreg III C Program.
- Orlikowski, W. J. (2002). «Knowing in Practice: Enacting a Collective Capability in Distributed Organizing». *Organization Science*, 13, 249-273.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pålshaugen, Ø. (2004). «How to Do Things with Words: Towards a Linguistic Turn in Action Research?». *Concepts and Transformation: International Journal of Action Research and Organizational Renewal*, 9, 181-203.
- (2007). «On the Diversity of Action Research». *International Journal of Action Research*, 3, 9-14.
- (2013). «Meta-theory and Practice: A Plea for Pluralism in Innovation Studies». En H. C. G. Johnsen y P. Pålshaugen (eds.), *Hva er innovasjon? Perspektiver i norsk innovasjonsforskning*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, pp. 286-306.
- Parrilli, M. D.; Aranguren, M. J. y Larrea, M. (2010). «The Role of Interactive Learning to Close the “Innovation Gap” in SME Based Local Economies: A Furniture Cluster in the Basque Country and its Key Policy Implications». *European Planning Studies*, 18, 351-370.
- Pearce, C. L. y Conger, J. A. (2003). «All Those Years Ago: The Historical Underpinnings of Shared Leadership». En C. L. Pearce y J. A. Conger (eds.), *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership*. Thousand Oaks (California): Sage, pp. 1-18.
- Peirce, C. S. (1905). «What Pragmatism Is». *The Monist*, 15, 161-181.
- (1931-1958). *The Collected Papers of Charles Sanders Peirce, Volume V: Pragmatism and Pragmatism*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Pettigrew, P. J. (2003). «Power, Conflicts, and Resolutions: A Change Agent’s Perspective on Conducting Action Research within a Multiorganizational Partnership». *Systemic Practice and Action Research*, 16, 375-391.
- Pinheiro, R.; Benneworth, P. y Jones, G. A. (2012). «Understanding Regions and the Institutionalization of Universities». En R. Pinheiro, P. Benneworth, P. y G. A. Jones, (eds.), *Universities and Regional Development*. Abingdon: Routledge, pp. 11-32.
- Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension*. Nueva York: Doubleday.
- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York: Free Press.
- (1998). *On Competition*. Boston (Massachusetts): Harvard Business School Press.
- Powell, W. (1990). «Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization». *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Putnam, R. D. (1995). «Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America». *Political Science & Politics*, 28, 664-683.
- Readings, B. (1996). *The University in Ruins*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Reason, P. y Bradbury, H. (2001). *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*. Londres: Sage.
- (2008). *The Sage Handbook of Action Research Participative Inquiry and Practice*. Londres: Sage.
- Rørvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryle, G. (1949). *The Concept of Mind*. Chicago (Illinois): University of Chicago Press.

- Schumpeter, J. A. (1968). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Interest and the Capital Cycle*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Schön, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. Nueva York: Basic Books.
- (1987). *Educating the Reflective Practitioner*. San Francisco (California): Jossey-Bass.
- Simon, H. A. (1991). «Bounded Rationality and Organizational Learning». *Organization Science*, 2, 125-134.
- Slaughter, S. y Leslie, L. L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore (Maryland): Johns Hopkins University Press.
- Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*. Baltimore (Maryland): Johns Hopkins University Press.
- Sotarauta, M. (2009). «Power and Influence Tactics in the Promotion of Regional Development: An Empirical Analysis of the Work of Finnish Regional Development Officers». *Geoforum*, 40, 895-905.
- (2010). «Regional Development and Regional Networks: The Role of Regional Development Officers in Finland». *European Urban and Regional Studies*, 17, 387-400.
- (2012). «Policy Learning and the “Cluster-flavoured Innovation Policy” in Finland». *Environment and Planning C*, 30, 780-795.
- Sotarauta, M. y Pulkkinen, R. (2011). «Institutional Entrepreneurship for Knowledge Regions: In Search of a Fresh Set of Questions for Regional Innovation Studies». *Environment and Planning C*, 29, 96-112.
- Sotarauta, M.; Horlings, I. y Liddle, J. (2012). «Leadership and Sustainable Regional Development». En M. Sotarauta, I. Horlings y J. Liddle (eds.), *Leadership and Change in Sustainable Regional Development*. Londres: Routledge, 1-19.
- Spender, J.-C. (1994). «Knowing, Managing and Learning: A Dynamic Managerial Epistemology». *Management Learning*, 25, 387-412.
- Styhre, A. (2003). *Understanding Knowledge Management: Critical and Postmodern Perspectives*. Copenhagen: Liber Abstrakt Copenhagen Business School Press.
- Svensson, L. y Nielsen, K. A. (2006). «A Framework for the Book». En K. A. Nielsen y L. Svensson (eds.), *Action Research and Interactive Research Beyond Practice and Theory*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Svensson, L.; Ellström, P.-E. y Brulin, G. (2007). «Introduction: On Interactive Research». *International Journal of Action Research*, 3, 233-249.
- Tödtling, F. y Trippel, M. (2005). «One Size Fits All? Towards a Differentiated Regional Innovation Policy». *Research Policy*, 34, 1203-1219.
- Toulmin, S. y Gustavsen, B. (1996). *Beyond Theory: Changing Organizations through Participation*. Amsterdam: John Benjamins.
- Trippel, M. y Tödtling, F. (2007). «Developing Biotechnology Clusters in Non-high Technology Regions: The Case of Austria». *Industry and Innovation*, 14, 47-67.
- Uyarra, E. (2010). «What is Evolutionary About “Regional Systems of Innovation”? Implications for Regional Policy». *Journal of Evolutionary Economics*, 20, 115-137.
- Weick, K. E. y Roberts, K. H. (1993). «Collective Mind in Organizations: Heedful Interrelating on Flight Decks». *Administrative Science Quarterly*, 38, 357-381.
- Wittgenstein, L. (1953). *Philosophical Investigation*. Londres: Blackwell.
- Wollebæk, D. y Seggaard, S. B. (2011). «Sosial kapital: Hva er det og hvor kommer det fra?». En D. Wollebæk y S. B. Seggaard (eds.), *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, pp. 25-49.

¿Cómo contribuye la investigación acción al desarrollo territorial y a la innovación? La mayoría de los investigadores estudian estos ámbitos desde fuera, desarrollando un marco teórico alrededor de *qué* es lo que hay que hacer, pero sin abordar *cómo* hacerlo. Partiendo de su propia experiencia en procesos de desarrollo territorial de dentro hacia fuera, James Karlsen y Miren Larrea sostienen que poner el foco en la interacción entre los actores, hace posible que los investigadores formen parte del proceso que está teniendo lugar en el territorio y revela *cómo* hacer las cosas.

Este libro es para todos aquellos investigadores que quieran desempeñar un papel como agentes de cambio en el desarrollo territorial. También es un libro para los *policymakers* dispuestos a descubrir y redefinir sus aproximaciones a las políticas de forma continua y a fomentar la colaboración promoviendo redes, programas o proyectos que propicien el trabajo conjunto entre investigadores y otros agentes del territorio.