

¿Qué aporta la escucha al Capital Social? Lecciones de un proceso de aprendizaje de líderes públicos

What does listening contribute to social capital? Lessons from a public leader's learning process

Resumen

Los estudios de administración pública afirman que el capital social es un recurso de valor intangible en la gestión pública y, como tal, da acceso al desarrollo y fortalece la democracia. Pero poco se sabe sobre cómo crear, gestionar y evaluar este recurso. Esta investigación pone en relación la escucha activa con el capital social. Apoyada en la reflexión sobre un proceso de aprendizaje emprendido por líderes públicos de la provincia de Gipuzkoa (País Vasco), la investigación evidencia que cuando se trabaja en una mayor interacción e intercambio de experiencias, opiniones y soluciones en un nivel micro (en un equipo de gobierno), se genera una confianza escalable a la sociedad y, en consecuencia, se genera capital social: se establecen unas relaciones con las que se pueden realizar acciones de mayor valor que si se actuara por separado. El artículo concluye con algunas implicaciones para la gestión pública.

Palabras clave: Capital social, liderazgo público, escucha activa, aprendizaje activo, gobernanza.

Abstract

Public administration studies defend the role of social capital as a resource of intangible value in public management that provides access to development and strengthens democracy. Yet little is known about how to create, manage and evaluate this resource. The present research links active listening with social capital. Supported by reflections on a learning process undertaken by public leaders from the Gipuzkoa Province (Basque Country), this research demonstrates that, when leaders aim for greater interaction and exchange experiences, opinions, and solutions at the micro-level (government team), a scalable trust is generated to society. In turn, social capital is created and

relationships established that can lead to higher-value achievements than those performed separately. The article concludes with implications for public management.

Keywords: Social capital, public leadership, active listening, active learning, governance.

1. Introducción

El "capital social" es un concepto largamente acuñado en la investigación académica (Putnam, 1993a, 1995, 2000; Fukuyama, 1995; por citar solo algunos) que adquiere todavía mayor valor en contextos actuales, en los que los ciudadanos de diversas democracias han incrementado su desinterés por la agenda política siendo más críticos con las instituciones, distanciándose y desconectándose de los asuntos públicos en general (Whiteley, Clarke y Sanders, 2016; Comisión Europea, 2017; Edelman, 2018). Son contextos en los que hay un creciente desencuentro entre la acción y expectativas mutuas, además de una conceptualización excesivamente fragmentada del hecho político que impide configurar escenarios compartidos por líderes políticos y ciudadanos. La solución para superar esta brecha solo parece posible si desarrollamos una sociedad civil mucho más intensa con instituciones que unan la esfera público-privada (Putnam, 2010), parece hacerse todavía más necesario trabajar para incrementar el capital social.

Sin embargo, al tratarse de algo intangible y de largo plazo, resulta complejo identificar qué políticas gubernamentales pueden ayudar a incrementar este tipo de capital. Esta investigación se apoya en la asunción de que todo aquello que mejore la escucha (de los líderes públicos) tendrá repercusión en el capital social.

En el detallado análisis que realiza sobre el estado de la escucha organizacional, Macnamara (2015, 2016, 2017) afirma que las organizaciones públicas practican la escucha a través de la consulta pública, del manejo de quejas, y de mecanismos de participación ciudadana. Pero algunos autores afirman que el objetivo de mejorar los procesos de escucha a la sociedad debería aplicarse primero a la propia organización; se trata de reorientar las acciones de los

líderes hacia la creación de tejidos sociales capaces de significar un empoderamiento real de la sociedad (Prieto y Fabelo, 2009).

Para esta investigación se ha podido observar un proceso real de escucha por parte de líderes públicos. Tiene como objetivo explorar si hay relación entre una mejor escucha y el capital social. Se centra en el análisis de un proceso de aprendizaje activo desarrollado al interior de un gobierno provincial, la Diputación Foral de Gipuzkoa (País Vasco). La estructura del artículo es la siguiente. Primero se revisa el marco teórico con el fin de explorar los conceptos que se quieren poner en relación, la escucha y el capital social. A continuación se explica la metodología y se presenta la pregunta de investigación. Tras la exposición de resultados se presentan las conclusiones, incluyendo unas consideraciones operativas sobre la gestión del capital social en las organizaciones públicas.

2. Marco teórico

2.1. La escucha en el liderazgo público

La importancia de escuchar en la esfera pública es una consideración normativa altamente presente en la literatura en general, y en los estudios de liderazgo en particular (Stivers, 1994; Ospina, 2016; Crosby y Bryson, 2017). Los autores consideran que el diálogo que lleva asociado la escucha ayuda a configurar una realidad compartida, un espacio público común (Taylor, 1989; Fernández, Khalil y Gómez, 2018). Se afirma que la capacidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad comienza con la escucha, por lo que los líderes públicos no pueden obviar esta tarea (Stivers, 1994; Needham, 2001; Johnson, 2007; Macnamara, 2015, 2017).

Esta relevancia de la escucha queda bien expresada en la afirmación de Bellah et al. (1991) de que "democracia significa prestar atención" (p. 254). Para poder efectivamente prestar atención, se hace preciso que los líderes públicos desarrollen sus propias habilidades de escucha para estar en sintonía con la sociedad y así brindarle un mejor servicio. Con mejores habilidades de escucha se presta mejor atención, pues se tienen en cuenta voces olvidadas y se entabla una comunicación recíproca, se promueve la rendición de cuentas, se desarrolla

una mayor capacidad de profundizar en la comprensión de situaciones complejas, se generan soluciones en un entorno global cada vez más presionado por la sostenibilidad y el aprendizaje social, y se adoptan los enfoques iterativos que están guiados por procesos participativos (Korten, 1981; Stivers, 1994; Carvalho, Pinto-Coelho y Seixas, 2019). En este sentido, la escucha implica apertura, respeto por la diferencia y reflexividad (Stivers, 1994; Simmons, 2011).

En el contexto actual del sector público se considera que la escucha es una competencia subdesarrollada (Simmons, 2011). Tal y como argumenta Bichard (2000), escuchar no ha sido una de las competencias máspreciadas del sector público y muchos líderes han logrado llegar al poder sin escuchar. Sin embargo, pese a esta afirmación, desde hace unas décadas se pone énfasis en la "escucha" de los políticos hacia los ciudadanos y los usuarios de los servicios públicos a través de la elección y la voz (PASC, 2005; Ercan, Hendriks y Dryzek, 2019). De ahí que la escucha y la deliberación sean elementos fundamentales en los procesos políticos y sociales para llegar a los ciudadanos con una identidad propia y diferenciada, además de proporcionar importantes contribuciones para el desempeño de lo público: conocimientos, ideas y sentimiento individual/colectivo (Galdós, 2006; Linders, 2012).

Además de estos aspectos, la escucha es un elemento central en la generación de confianza. La escucha respalda las reivindicaciones de legitimidad de los gobiernos democráticos (Dobson, 2012). Por el contrario, al no escuchar, los gobiernos pueden perder cualquier confianza pública que hubieran adquirido (Forester, 1989; Beshi y Kaur, 2019). En consecuencia, una mejor escucha puede conferir mayor legitimidad a las decisiones (Dobson, 2012), idea que está relacionada con la consideración de algunos autores de que la cualificación democrática de una decisión puede tener que ver más con el proceso que con el contenido de la misma (Richards, 2008; Canel, Oliveira, & Luoma-aho, 2017).

La escucha establece y fortalece el sistema deliberativo, ya que tiene la capacidad de empoderar e incluir al conjunto de la sociedad. El valor de la escucha se materializa a través de beneficios que incluyen el aumento de la legitimidad, la conciliación ante profundos desacuerdos, la mejora de la comprensión entre los ciudadanos y los representantes públicos elegidos

(Dobson, 2012). Goodin (2008) por ejemplo, se refiere a la importancia en la democracia deliberativa de "imaginarse a sí mismo en el lugar de otro, con el propósito de tratar de entender lo que el otro dice" (p. 42). Por tanto, escuchar parece ser crucial para lograr este tipo de empatía (Dobson, 2012), y para recuperar el espacio de deliberación pública que ha sido afectado en el contexto de la globalización.

En ese mismo sentido, el papel central de la escucha en el liderazgo ha sido objeto de una creciente atención. Los estudios de liderazgo teorizan sobre la escucha como dimensión esencial para un liderazgo efectivo (Southard y Wolvin, 2009). Ronald Heifetz, experto en liderazgo público de la Universidad de Harvard, expande el modelo del líder que escucha: *"La buena escucha se alimenta de la curiosidad y la empatía. Es difícil ser un gran oyente si no te interesan los demás"* (Heifetz, 2010, p. 65). Sin embargo, a pesar de reconocer el papel crucial que desempeña la escucha en el liderazgo, no es sorprendente que la mayoría de los esfuerzos en el liderazgo público se centren solo en la comunicación de mensajes (Southard y Wolvin, 2009), en una relación unidireccional (Macnamara, 2015).

Pero más allá de esto, Osborn y Osborn (1991) argumentan que la escucha debe ser un proceso dinámico compuesto por fases interactivas. La escucha social debe invocar, por tanto, un proceso dinámico de atención como una parte integrante del compromiso y la construcción social (Stewart y Arnold, 2018).

2.2. El Capital Social, un recurso intangible de la gestión pública

Dicho ahora de manera algo simple, el capital social va, esencialmente, del valor que pueden alcanzar las relaciones. La teoría del capital social examina cómo las relaciones sociales, una vez que se forman, pueden beneficiar no solo a los individuos sino también a las organizaciones, llevándolas más allá de su contexto originario: el capital social facilita que la gente colabore, socialice, establezca comunidades y viva conjuntamente en armonía (Coleman, 1990; Lin, 2001; Portes, 1998).

Siguiendo a uno de los autores paradigmáticos sobre el concepto, el capital social hace referencia a las conexiones entre los individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que de esas relaciones surgen (Putnam,

2000, p. 19). Se puede decir que entidades o países con alto capital social son, también, los que cuentan con nutridas redes en las que cada parte sabe qué puede esperar del resto.

De acuerdo con Gutiérrez (2008), desde la perspectiva teórica, el capital social ha sido abordado por diversos autores (este autor cita a Coleman 1988; 1990; Putnam 1993a; Woolcock & Narayan 2000) entre los que se destacan cuatro visiones diferentes: la visión comunitaria, la visión de las redes, la visión institucional y la visión sinérgica. Entre las más significativas se encuentran las visiones aportadas por Coleman (1988) y Bourdieu (1983), quienes bajo la visión de las redes, se aproximan al capital social, poniendo mayor énfasis en una perspectiva estructural, es decir, que considera las condiciones objetivas externas (históricamente situadas) y a su relación con aquellos elementos que permiten ubicar a los agentes e instituciones en el espacio social (Gutiérrez, 2008). Se otorga una mayor relevancia al análisis de las estructuras formales e informales que dan fundamento a las interacciones.

Bajo esta perspectiva, para Coleman (1988) el capital social puede tomar muchas formas, entre las que están las obligaciones dentro de un grupo, las normas y las sanciones; mientras que para Bourdieu, (1983) el concepto de capital social subraya las relaciones sociales que incrementan la capacidad de un actor de promover sus intereses. De nuevo aparece la idea de que el capital social permite al individuo específico ir más allá de sí mismo/a en la medida en que facilita la colaboración y el compromiso, así como el flujo de información; mediante un sentido de pertenencia y obligación social, puede ejercer influencia sobre los demás (Saffer, 2016). Uno de los puntos centrales a efectos de la presente investigación es que hablar de capital social implica entender que las relaciones son fuente de desarrollo. Autores como Bourdieu (1983), Coleman (1988, 1990), Fukuyama (1995), Putnam (2000) y otros científicos sociales, afirman que el nivel de confianza interpersonal, el compromiso cívico y la capacidad organizativa en una comunidad son componentes del capital social y factores fundamentales para el desarrollo.

De hecho, algunos trabajos conceptualizan el capital social como un recurso intangible de las organizaciones (Canel & Luoma-aho, 2019), apoyándose en la idea de que las relaciones permiten acceder a bienes y recursos que de otra

forma serían inalcanzables para los individuos (Coleman, 1988; Bourdieu, 1983). Recientes investigaciones en el ámbito de las Relaciones Públicas organizacionales argumentan que el capital social proporciona marcos de evaluación tanto del “valor intangible (por ejemplo, las relaciones, la reputación, la confianza) como del tangible (por ejemplo, el beneficio financiero) que proporcionan las actividades de relaciones públicas” (Dodd, Brummette y Hazleton, 2015, p. 473).

Putnam explicita esta consideración al afirmar que, mientras que el capital físico se refiere a los objetos físicos y el capital humano a las propiedades de las personas individuales, el capital social tiene que ver con las conexiones que hay entre las personas. Y de forma gráfica afirma que “una sociedad llena de individuos virtuosos pero aislados entre sí no sería una sociedad rica en capital social” (Putnam, 2000, p. 19).

Como recurso intangible que es, el capital social da acceso a bienes y recursos tangibles, y lo hace mediante conexiones, relaciones. Puede generar valor en múltiples niveles, bien sea el individual, el grupal o el comunitario, por lo que se puede configurar como una característica agregada de las naciones.

En este sentido, una amplia gama de estudios evidencia que sociedades ricas o densas en capital social disfrutan de un conjunto de beneficios comunes tales como: atenuar la pobreza y la exclusión social, facilitar el desarrollo económico, mejorar la búsqueda de empleo, influir en el rendimiento educativo, mejorar el bienestar personal y la salud, facilitar la gobernanza y la participación ciudadana y disminuir la delincuencia (Brass *et al.*, 1992; Fukuyama, 1995; Lin, 2001; Hyppä y Mäki; 2003; Putnam, Feldstein y Cohen, 2003; Luoma-Aho *et al.*, 2012). De ahí que diversas agencias internacionales, hayan adoptado el término de capital social como instrumento para mejorar las condiciones de vida de las personas (Ordóñez Barba y Ruiz Ochoa, 2015).

En definitiva, el capital social representa la idea de que las relaciones sociales pueden facilitar la producción de bienes económicos o no económicos (Bourdieu, 1983; Coleman, 1988, 1990), ya sean tangibles o intangibles, y de ahí la dificultad para llevar a cabo programas de identificación, gestión y evaluación del Capital Social. Múltiples estudios teóricos se han realizado sobre el capital social. Sin embargo, del lado empírico no hay un consenso a la hora de reflejar la

construcción del capital social y de definir cuáles son realmente los indicadores que reflejan los niveles de capital social (Bolívar y Flores, 2011). De acuerdo con Bolívar y Flores (2011) “los resultados empíricos dejan pendiente una pregunta crucial: ¿Cómo producir capital social?” (p. 29). Su construcción pasa por procesos que son de largo plazo como lo son los procesos de escucha, cuestión que tratamos en la siguiente sección.

2.3. La construcción de Capital Social a través de la escucha activa

La presente investigación se apoya en la asunción de que una mayor escucha genera mayor capital social, y la revisión de la literatura sobre capital social nos permite identificar una serie de factores con los cuales establecer tal relación.

Los territorios encuentran en la escucha y en el capital social una conceptualización que abre una nueva perspectiva hacia los modos de intervención social que no se circunscriben a la política económica, a las regulaciones normativas o la inversión en capital físico (infraestructuras, tecnologías, etc.), sino al desarrollo de actuaciones destinadas a la resolución de problemas sociales apostando por las capacidades que tiene la sociedad para crear y recrear sus propias condiciones. En la práctica las sociedades funcionan mejor allá donde el capital social también es mejor (Putnam, 2010). Por tanto, crear valor mediante la generación de capital social es entonces apostar por vincular a la comunidad para fortalecer el espacio público, la democracia y el valor del sistema institucional, y esto pasa por mejorar los procesos de escucha.

Un argumento que apoya esta asunción es que el capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones (Barreiro, 2000). La construcción del capital social pasa por que las personas o las organizaciones se relacionen entre sí. Gallicchio (2004) afirma que la continuada interacción social es constituyente del capital social.

Sin embargo, para muchos autores el capital social no es más que una manera nueva de conceptualizar viejas ideas relativas a la cooperación social, la creación de comunidad y las normas sociales que, de una u otra forma, siempre han estado presentes en el desarrollo de la teoría social desde sus orígenes. A pesar de ello, lo nuevo que aporta el capital social como concepto sociológico

está ligado a la capacidad de tejer relaciones sociales entre agentes que interactúan (Baranger, 2000).

Como se ha afirmado en la sección anterior, el capital social nace de relaciones que generan orgullo de pertenencia y visiones compartidas de problemas y soluciones. La escucha activa es necesaria para que tal visión compartida se produzca pues, como afirma Plati (2005), la escucha puede poner a una sociedad frente a problemas emergentes y permitir una respuesta proactiva. Escuchar es la base de una comunicación efectiva en todos los entornos sociales (Bommelje, Houston y Smither, 2003) y es constituyente de confianza como factor importante para el desarrollo del capital social y, por lo tanto, para el aprendizaje colectivo (Gubbins, 2008).

La literatura afirma que el capital social proporciona valor a la sociedad mediante la confianza y la confiabilidad (Coleman, 1990; Fukuyama, 1995). La confiabilidad como forma de capital social incrementa “la capacidad de formar nuevas asociaciones” (Fukuyama 1995, p. 27). Se puede entender entonces que las organizaciones públicas que cuentan con redes de stakeholders de confianza recíproca tienen un alto valor de capital social (Canel y Luoma-aho, 2019, p. 248).

Otro argumento para relacionar el capital social con la escucha es el que afirma una relación positiva entre capital social y democracia. La teoría democrática y las recientes iniciativas de política internacional revelan un fuerte interés en la relación entre capital social y democracia (Yang y Taylor, 2013; Åberg y Sandberg, 2017); y esto es así no solo en el sentido de que puede mejorar la calidad de democracias existentes, sino también introducir democracia y contextos no democráticos por cuanto el capital social se asocia a espacios de discursos críticos.

Con apoyo en las aportaciones de diferentes autores (Hazelton y Kenna, 2000, p. 83; Luoma-aho, 2013, p. 282; Canel y Luoma-aho, 2019, p. 253), se puede afirmar que varias de las acciones que ayudan a construir capital social requieren de procesos de comunicación en los que hay escucha: el intercambio de información, la identificación de problemas así como de soluciones, el alineamiento de los funcionarios con las metas organizacionales, la gestión del conflicto, el mantenimiento de relaciones (la interacción positiva y el trabajo

conjunto que crea la experiencia positiva de colaboración), y la confianza necesaria para asumir el riesgo que lleva consigo la innovación.

La aportación de Putnam et al. (2003) es de gran utilidad para analizar y plantear la generación de capital social en la gestión pública. Considera este autor que es clave lograr que la gente se implique con los demás primero a escala menor; y estas experiencias de trabajar conjuntamente primero a pequeña escala constituyen la base para generar confianza al conjunto de la sociedad, pues estos grupos actúan como bases de aprendizaje para la democracia (Putnam, Leronardi y Nanetti, 1993b). La construcción de esta interacción que está en la base del capital social requiere entonces de procesos de comunicación y escucha que se tendrán que hacer primero en grupos pequeños para que luego redunden en la sociedad en general.

Es preciso realizar un último apunte. Para construir capital social hay que “movilizarlo”, explicitarlo, pues es cuando se explicita la confianza existente cuando se generan relaciones de todavía mayor confianza. Por eso, a diferencia de otros recursos intangibles (como o por ejemplo la reputación), el capital social no se construye intencionalmente como resultado de un plan, sino que deriva de procesos que establecen relaciones sociales de largo plazo, y que resultan de las experiencias positivas que tienen los implicados en un intercambio de comunicación (Canel y Luoma-aho, 2019).

La revisión de la literatura realizada hasta aquí permite establecer una relación conceptual entre la escucha y el capital social en los siguientes términos: el capital social no trata de estar bien juntos, sino que tiene que ver con relaciones que se establecen cuando las personas y organizaciones se implican para definir conjuntamente los problemas y las soluciones a los mismos; al hacerlo, se incrementa la confianza en el grupo, y con ella, la capacidad de hacer cosas de más valor que si estuviéramos separados, alcanzando así en las acciones un impacto que supera las dimensiones del grupo.

2.4. La escucha activa como modelo de gobernanza en Etorikizuna Eraikiz

En las últimas décadas han emergido modelos de gobernanza más abiertos a la escucha de la sociedad y a nuevas formas de colaboración (Ansell y Gash, 2008; Bingham y O’Leary, 2008; Cooper, Bryer y Meek, 2006; Fung, 2015; Piqueiras,

Canel y Luoma-aho, 2020; entre otros) originando estilos de gobierno con un alto énfasis en la interacción y el trabajo en red (lyin, 2013). Existen diversas interpretaciones y aplicaciones de este modelo de gobernanza con similitudes y diferencias entre sí, pero fundamentalmente la gran mayoría se basan en el establecimiento de nuevas formas de relación y colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil.

La observación empírica en la que se apoya la presente investigación se encuadra en este contexto. La Diputación Foral de Gipuzkoa, autoridad pública dentro de la Comunidad Autónoma Vasca, decidió emprender un modelo de aprendizaje orientado a la experimentación y la deliberación para escuchar a la sociedad. Desde el año 2015, esta organización pública inició la construcción de un modelo de gobernanza abierta y colaborativa, que consiste en una nueva dinámica de cooperación junto con otros muchos actores del territorio, para la elaboración de la agenda pública, compartiendo sus contenidos, objetivos y prioridades. Así, la construcción de este modelo se materializó en *Etorkizuna Eraikiz* (“Construyendo el futuro” en lengua vasca).

Etorkizuna Eraikiz es el resultado de un proceso de escucha y reflexión para redirigir las políticas públicas y promover la innovación en el sistema de gobernanza institucional, fortaleciéndolo, dinamizándolo y adaptándolo. A través de la generación de espacios de escucha, deliberación y de decisión, no regidos por la jerarquía sino por el planteamiento de relaciones horizontales en los que el gobierno interactúa y colabora con la red de actores que integran la sociedad civil del territorio (instituciones, empresas, organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones, etc.), se coopera para construir y responder conjuntamente a la agenda pública, diseñar y experimentar las políticas públicas.

La conceptualización de este modelo entiende que deben existir espacios en los que toman parte los líderes públicos, y que son para la proposición y la deliberación en los que participan la ciudadanía y las distintas instituciones y organizaciones sociales, de manera que se logre la mejor y más amplia representación de la sociedad. La generación de conocimiento y aprendizajes fruto de esta colaboración, reflexión y diálogo, así como el intercambio entre distintos actores, lleva a la identificación de retos y oportunidades relevantes

para el futuro. A través de la generación de ideas o sugerencias de proyectos para afrontar los retos identificados se diseñan y ponen en marcha proyectos de experimentación (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2019).

La escucha es, precisamente, uno de los retos que ha emergido durante los cinco años de avance en la implementación de este modelo de gobernanza. En términos organizacionales, se trata de una “escucha organizacional” como vía para desarrollar la capacidad de los líderes públicos para aprender y avanzar en el proceso de elaboración de las políticas, aspecto esencial en la construcción de sociedades democráticas (Macnamara, 2015; Borner y Zerfass, 2018).

Para hacer frente a este desafío y desarrollar aprendizajes individuales y organizacionales en torno a la escucha de los líderes públicos, la propia Diputación se planteó llevar a cabo una intervención que llevó por título “Aprender escuchando a la sociedad”, con el objetivo de construir un espacio de aprendizaje con reflexión sobre la escucha interna (entre políticos y funcionarios) y externa (entre políticos y sociedad). De tal forma que, este artículo analiza este proceso de aprendizaje con el fin de explorar si la escucha activa puede aportar a la construcción y fortalecimiento del capital social entre los líderes públicos y la ciudadanía, aspecto que se considera fundamental para favorecer la implementación de un modelo de gobernanza colaborativa.

3. Metodología y pregunta de investigación

Apoyada en la literatura, esta investigación toma como asunción que la escucha como vehículo para la generación de conocimiento al interior de las instituciones públicas desarrolla una capacidad de aprendizaje que los líderes públicos deben considerar a fin de modificar sus comportamientos y sus prácticas para alcanzar mejor los objetivos de acción pública (Boussaguet *et al.*, 2016) y fortalecer el capital social. Se utilizó la metodología del aprendizaje activo, comúnmente denominada Action Learning (Pedler, 2011; Revans, 2011). Este método de aprendizaje experimental se fundamenta en el principio de que los participantes

aprendan de las acciones que implementan con el objetivo de progresar en la resolución de problemas.

De acuerdo con Revans (1998), este proceso de aprendizaje tiene dos componentes. El primero de ellos consiste en un aprendizaje programado en el que un conjunto de participantes proporciona información sobre problemas organizacionales considerados enrevesados o intratables con el fin de generar soluciones por medio de la acción conjunta. Los participantes formulan preguntas para ayudarse mutuamente a explorar las situaciones que enfrentan. El segundo componente es el de la reflexión sobre la acción: tras el análisis del problema, cada participante se compromete con una acción para abordarlo, acción sobre la que reportará en la siguiente reunión para, de nuevo con la ayuda del grupo, reflexionar sobre lo aprendido.

Por lo tanto, el despliegue de este proceso al interior de la Diputación Foral de Gipuzkoa inició con la configuración de un grupo de Action Learning (AL) conformado por doce responsables políticos (algunos funcionarios electos, otros funcionarios públicos de carrera, todos formaban parte del equipo de gobierno de esta entidad pública.

El proceso de aprendizaje se extendió durante seis meses, con la celebración de un total de cinco sesiones facilitadas por dos especialistas. La duración de cada sesión fue de aproximadamente de seis horas. El objetivo de estas sesiones fue establecer un espacio en el que los participantes compartieran experiencias, dificultades y datos recopilados durante sus interacciones con las partes interesadas (organizaciones sociales y empresariales) de los procesos desarrollados en el marco de *Etorkizuna Eraikiz*, así como con otros políticos y funcionarios públicos dentro de la propia organización gubernamental. Al final de cada sesión, y fuera ya del requerimiento de confidencialidad propio de esta metodología, se planteó a los participantes unas preguntas de reflexión La Tabla 1 recoge algunas preguntas que surgieron entre los participantes dentro de la sesión, y las preguntas de reflexión posterior que propiciaron los datos en los que se apoya la presente investigación.

Tabla 1. Ejemplos de preguntas para la exploración de los problemas y para la reflexión en el proceso de Action Learning relacionado con el programa Etorkezuna Eraikiz

Preguntas formuladas por los participantes durante el proceso de Action Learning	Preguntas de reflexión
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué quiere decir "escuchar a la sociedad"? • ¿Cómo se puede llegar de manera más efectiva a los ciudadanos? • ¿Cómo se puede involucrar más a los funcionarios públicos? • ¿Cómo se puede demostrar que realmente se está dispuesto a involucrar a todas las partes interesadas? • ¿Cómo se puede aumentar la capacidad de transformación de las políticas públicas en cada departamento/área de la Diputación? • ¿Qué piensan los ciudadanos acerca de este programa de políticas públicas-Etorkezuna Eraikiz? • ¿Qué es importante para los ciudadanos? • ¿Se está abierto a escuchar las críticas de los ciudadanos? 	<p>¿Qué has aprendido hoy sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - el proceso de reflexión y el grupo? - ti? - los problemas de la gestión pública? - la Diputación Foral? - Etorkezuna Eraikiz? - el proceso de escucha?

Fuente: Elaboración propia.

Los participantes proporcionaron las respuestas a las preguntas de reflexión por escrito. Los datos fueron analizados cualitativamente, identificando los temas recurrentes; además, se expusieron de forma evolutiva, es decir, se extrajo de cada sesión la idea esencial, de manera que la exposición cronológica pudiera aportar conocimiento sobre una posible evolución en el proceso de aprendizaje.

Al analizar los datos la pregunta de investigación que se planteó fue: ¿Qué aporta la escucha al establecimiento de relaciones (entre el equipo de gobierno así como entre éste y la sociedad) que están en la base de la generación de

capital social? Para poder abordar esta pregunta general, se buscó específicamente aquellos temas recurrentes sobre la escucha que pudieran contener señales sobre las características propias del capital social.

4. Resultados

Esta sección operacionaliza los resultados cualitativos obtenidos a través de la reflexión en torno al proceso de aprendizaje. Para ello, se presentan cinco aspectos de aprendizaje sobre los que se presentaron preguntas a los participantes y que están recogidas en la Tabla 2.

Las siguientes secciones exponen los resultados obtenidos por cada aspecto planteado en la reflexión, y dentro de cada una de ellas se exponen los datos cronológicamente para poder identificar la evolución en el proceso. Para consignar tal evolución, se ha extraído de cada sesión la idea más recurrente en la respuesta a cada pregunta.

4.1. Aspecto 1: Aprendizaje sobre el proceso de reflexión y sobre el grupo

La Tabla 2 recoge los datos sobre las respuestas proporcionadas a la pregunta sobre el proceso de reflexión y sobre el grupo.

Tabla 2. Aprendizaje sobre el proceso de reflexión y el grupo

Evolución del aprendizaje:
¿qué has aprendido sobre el proceso de aprendizaje?

Sesión AL 1	Importancia de formular las preguntas adecuadas.
Sesión AL 2	Hay distintas visiones sobre los problemas y cohesión en el proceso de aprendizaje.
Sesión AL 3	Necesidad de incorporar la dinámica de aprendizaje en la acción pública y política.
Sesión AL 4	Importancia de desarrollar el espíritu crítico entre los líderes públicos y la escucha activa entre pares.

Fuente: Elaboración propia.

Los datos revelan características propias de la metodología de aprendizaje empleada: para aprender es necesario partir de que no se sabe, y ayudar a avanzar planteando buenas preguntas (Revans, 1998). Así, al inicio del proceso los participantes se hacen conscientes de la importancia de aprender a formular las preguntas adecuadas y documentar la visión compartida por cada uno frente a las cuestiones expuestas como una forma de aprendizaje en la que el grupo aprende con y de los demás. Dicha capacidad es una demanda prioritaria que requiere *“prestar atención, fortalecer la capacidad de escucha y activar la interacción”* según expresó un participante.

Para ello, a partir de preguntas organizadas el grupo reflexionó y orientó la búsqueda de soluciones compartidas a problemáticas planteadas al interior de la organización y su relación con la sociedad. A su vez, la conformación de un grupo diverso ofreció distintas visiones sobre los problemas y fortaleció la cohesión en el proceso de aprendizaje, ya que la capacidad de escucha y de formular inquietudes que eran compartidas por gran parte de los líderes públicos ayudó a generar confianza y cohesión grupal.

El avance de las sesiones evidenció que era necesario reservar tiempo al proceso de aprendizaje, tanto individual como colectivo, así como la importancia de adoptar una actitud abierta al aprendizaje. Para ello, la figura de un facilitador

se mostró esencial para mantener la motivación y guiar la deliberación al interior del grupo.

Es un contenido recurrente de las respuestas la necesidad de incorporar esta dinámica de aprendizaje en la gestión pública y política. Se destaca como un proceso que hay que mantener en el tiempo y que enriquece y dota de herramientas a los líderes públicos en los ámbitos personal, colectivo y organizacional.

Finalmente, en la última sesión del proceso, se comprueba que esta experiencia ha permitido identificar la necesidad de instaurar dinámicas de aprendizaje colaborativo. En este sentido, uno de los participantes expresó: *“El proceso de aprendizaje me ha permitido situarme en el aprendizaje colaborativo, considero que para potenciarlo es necesario tener espacios de aprendizaje colectivo”*. Se evidencia, además, que los participantes fortalecieron el espíritu crítico y la escucha activa entre pares. : *“Ha sido un grupo de aprendizaje diverso, con distintas visiones, muy plural pero con un importante nivel de auto-reconocimiento como grupo y esto ha generado un importante nivel de cohesión grupal”*.

Parece ponerse de manifiesto que la verdadera escucha como mecanismo de aprendizaje es un reto que requiere de métodos que faciliten la confianza. Esto corrobora la idea de Fukuyama (1995) de que la confianza y la sociabilidad espontánea del capital social no son producto de un cálculo racional utilitario ni del interés propio sino que se producen a través de acciones de reciprocidad generalizada. . Esta reciprocidad confiada es una de las condiciones que se requiere para llevar a cabo definiciones compartidas de los problemas y las soluciones, algo que está en la base tanto de la creación del capital social como del proceso de aprendizaje que a continuación se sigue describiendo.

4.2. Aspecto 2: Aprendizaje individual de los líderes públicos

En las respuestas proporcionadas a la pregunta sobre el aprendizaje individual, los datos muestran la consciencia de la necesidad de intercambiar comunicación

para definir los problemas de forma conjunta. En el orden individual existe una dificultad para dejar de lado las dinámicas cotidianas de la organización y compartir problemas de manera colectiva con el fin de buscar soluciones que impliquen a otras áreas de la organización o a la propia sociedad. En palabras de los líderes públicos que participaron en el proceso *“Se debería dar mayor relevancia a priorizar lo importante/estratégico sobre lo urgente. Tenemos que dedicar más tiempo de nuestro día a día a elementos que definimos como estratégicos, como por ejemplo el contacto con la sociedad, cuestión a la que no reservamos suficiente tiempo”*. Esta evidencia guarda relación con lo que expresa Macnamara (2016) de que escuchar a nivel organizacional implica escalar la escucha a niveles superiores, y que ello requiere de la configuración de una arquitectura de escucha para romper con las inercias organizacionales.

Pero hace falta empezar por escalas menores. A medida que el proceso de aprendizaje avanza en el tiempo, se refleja una evolución en la percepción de los problemas así como en la racionalización de los mismos a través de la escucha de otros pares, aumentando la empatía y la consideración de que en la gestión y la política pública, los problemas son más compartidos de lo que muchos líderes imaginaban al comienzo. En este sentido, uno de los participantes expresó *“He aprendido que mi problema tiene que ver con la mayoría de los problemas de mis compañeros/as”*. La escucha permite abordar los problemas con mayor facilidad, lo que corrobora la afirmación de Dobson (2012) de que *“una mejor escucha puede conferir mayor legitimidad a las decisiones”* (p. 2). La Tabla 3 recoge la evolución del aprendizaje individual.

Tabla 3. Evolución del aprendizaje individual en los líderes públicos

Evolución del aprendizaje: ¿Qué he aprendido hoy sobre mí?

Sesión AL 1	Dificultad para dejar de lado las dinámicas cotidianas y compartir problemas de manera colectiva.
Sesión AL 2	Valor de la escucha en el grupo para dimensionar los problemas y racionalizarlos.
Sesión AL 3	Valor del recurso a experiencias del pasado para dar solución a los retos nuevos.
Sesión AL 4	Valor de la escucha para desarrollar procesos de pensamiento colectivo.

Fuente: Elaboración propia.

Los datos reflejan: un incremento en el interés de los participantes por conocer las situaciones con que sus pares se enfrentan; la existencia de experiencias del pasado que son aplicables para dar solución a los retos a los que se enfrentaba cada miembro del grupo en el momento del proceso de aprendizaje. *“Somos capaces de aportar nuestras experiencias para crear nuevas dinámicas que beneficien a nuestra acción política”*, manifestó uno de los participantes.

A medida que se acercan las últimas sesiones, se va explicitando el valor de la escucha para pensar de forma colectiva: *“Deberíamos fortalecer el convencimiento de la importancia de la escucha y de los procesos de construcción y aprendizaje colectivo”*. La escucha fue reconocida como una oportunidad para que todas las partes interesadas puedan expresar sus necesidades, creencias y percepciones en relación con un tema y/o proyecto. Esto refuerza la idea ya mencionada de que escuchar es la base de una comunicación efectiva (Bommelje, Houston y Smither, 2003), y es constituyente de confianza como factor importante para el aprendizaje colectivo y, por lo tanto, para el capital social (Gubbins y MacCurtain, 2008).

La evolución de las opiniones sobre el aprendizaje individual refleja también que la creación de espacios para la escucha y la colaboración grupal refuerzan la evaluación de las situaciones antes de plantear soluciones. Mantener la atención hacia el otro añade nuevas visiones o matices diversos frente a ciertos temas.

En definitiva, el proceso de aprendizaje y escucha ha facilitado visiones compartidas de los problemas y de las soluciones, algo que, como se recoge en la revisión de la literatura, está en la base de la creación del capital social y que demuestra que para superar conflictos hay que escucharse entre diferentes (Putnam, 2010).

4.3. Aspecto 3: Aprendizaje sobre los problemas de la gestión pública

Una tercera pregunta de reflexión que se planteó a los participantes tras la sesión de *action learning* fue: ¿Qué he aprendido sobre los problemas/proyectos? El análisis de las respuestas recopiladas permiten afirmar que los miembros del grupo consideraron que el entendimiento de cada problema individual es nuclear para dar solución al conjunto de las necesidades públicas. Se hicieron conscientes de la relevancia que tiene saber formular las problemáticas entrando en contacto con otros líderes, estableciendo procedimientos de planificación, así como cualquier dimensión técnica de una política o programa al interior de la organización; identificar diferentes personas con puntos de vista diversos y compartir inquietudes y acciones, cambiando los enfoques de aproximación y escuchando a todas las partes.

La Tabla 4 recoge la evolución del aprendizaje en este aspecto.

Tabla 4. Evolución del aprendizaje de los líderes públicos sobre los problemas de la gestión pública

**Evolución del aprendizaje:
¿Qué he aprendido sobre los
problemas de la gestión pública?**

Sesión AL 1	Necesidad de formular las problemáticas entrando en contacto con otros líderes.
Sesión AL 2	Que los gestores públicos desconfían de su capacidad de llegar a la sociedad para abordar conjuntamente la gestión pública
Sesión AL 3	Necesidad de planificar la escucha, dedicar tiempo y formación para ser un vehículo facilitador de la misma.
Sesión AL 4	Necesidad de priorizar la puesta en práctica de procesos de escucha a la sociedad.

Fuente: Elaboración propia.

Los participantes identifican que hay desconfianza en su propia capacidad de llegar a la sociedad, como también desconfianza de la sociedad hacia la clase política, por lo que, como expresó un participante, *“Se requiere construir confianza y participación”*.

La confianza pasa por que la escucha sea auténtica, al entender de los participantes: *“si existe un ejercicio sincero, continuo y bien estructurado de escucha por parte de los líderes públicos se puede fomentar un cambio en la mentalidad ciudadana hacia lo público”*, lo que corrobora la idea de Halone (2001) de que escuchar es uno de los aspectos relacionales más importantes para mantener y construir relaciones también en la arena pública. Los participantes se hacen conscientes de que vale la pena escuchar a cada una de las personas del grupo así como de la sociedad y dar atención incluso a los pequeños problemas cotidianos como una vía de acercamiento entre líderes públicos y ciudadanos.

Es recurrente en las respuestas de los participantes la idea de que es necesario planificar la escucha, dedicar tiempo y formación para facilitarla. En definitiva, establecer una *“arquitectura de escucha”* (Macnamara, 2016), ya que es un proceso complejo en el que la adhesión de cada agente no tiene resultados inmediatos. Se trata de resultados de largo plazo, que son los propios del capital social. En palabras de los participantes *“se requiere confianza, compartir*

agendas comunes y participar. Cuando te acercas a la gente directamente se crean vínculos interesantes para actuar escuchando a las personas”.

La evolución del aprendizaje muestra que, para que haya ese resultado, es esencial que se produzca un cambio tanto individual en los líderes públicos como organizacional; un cambio por el que se da prioridad a la puesta en práctica de procesos de escucha a la sociedad como aprendizaje para desarrollar la función política. Al final del proceso de aprendizaje parece consolidarse la creencia positiva de que se puede trabajar con una sociedad de la que en un principio se desconfiaba. Se respalda así la idea de que, para la creación del capital social, es preciso empezar por un cambio a escala menor (con planteamientos concretos y personales micro), para luego pasar a debates más amplios y globales (macro) sobre retos futuros que son importantes para el conjunto del territorio. Como afirman varios autores (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993; Wilson, 1997; Putnam, Feldstein y Cohen, 2003) las comunidades que construyen y re-construyen exitosamente su capital social yendo de lo individual a lo colectivo, serán aquellas mejor posicionadas para la prosperidad y adaptabilidad que supone la globalización y los cambios futuros. Así se ha producido en el grupo político que participó en el *action learning*.

4.4. Aspecto 4: Aprendizaje sobre la propia organización y su modelo de gobernanza

Se planteó también a los participantes la siguiente pregunta: ¿Qué he aprendido hoy sobre la Diputación y su modelo de gobernanza? Los datos se recogen en la Tabla 5.

Tabla 5. Evolución del aprendizaje sobre la propia organización y su modelo de gobernanza

Evolución del aprendizaje: ¿Qué has aprendido sobre la diputación y Etorkizuna Eriaikz

Sesión AL 1	Necesidad de establecer mecanismos que doten a la organización de agilidad y flexibilidad para adaptarse a los cambios.
Sesión AL 2	Hace falta adaptar la estructura organizacional al modelo de gobernanza abierto y colaborativo.
Sesión AL 3	Necesidad de consolidar esfuerzos para extender la dinámica del modelo de gobernanza al interior de la organización.
Sesión AL 4	El modelo de gobernanza diseñado para escuchar a la sociedad se ha convertido en un motor de desarrollo así como en un mecanismo de transformación de la cultura política.

Fuente: Elaboración propia.

Los datos reflejan que el aprendizaje de los participantes evoluciona de una fase inicial, en la que se constatan deficiencias de la propia organización, a una fase final en la que hay mayor confianza en la capacidad del modelo de gobernanza que se pretende desarrollar. Así, las respuestas de la primera sesión diagnostican una Diputación Foral de Gipuzkoa como organización madura, pero que adolece de una estructura antigua, diseñada en 1980. En este caso, según lo informado por los participantes: *“La Diputación es una organización profesional y madura pero necesita establecer mecanismos que le doten de agilidad y flexibilidad para adaptarse a los cambios que se generan en la actualidad y que vendrán en el futuro”*. Se constata la dificultad al interior de la organización para modernizar la propia estructura y dar este salto de la mano de los líderes políticos y funcionarios. En definitiva, los participantes se hacen conscientes de lo que apunta Seller (2011) al hablar de la modernización del sector público: se hace indispensable un proceso de reorganización tanto de finalidades e instrumentos, como de los actores que intervienen en el bienestar de los ciudadanos.

A medida que el proceso de aprendizaje avanza, los participantes incrementan la visión de la capacidad de impacto de la organización: *“Somos pequeños, invisibles pero tenemos mucha capacidad de incidir en el futuro de la sociedad, debemos canalizar bien esta influencia”*, es la afirmación de un participante. De nuevo, aquí la conexión con el capital social se pone de manifiesto: se deben centrar mayores esfuerzos en el potencial para mejorar la comunicación con la sociedad y activar el sistema completo de relaciones que constituye el verdadero principio de fuerzas y de capital social en el territorio, generando lazos permanentes y útiles, que se sostienen en intercambios materiales y simbólicos (Gutiérrez, 2008).

En relación con el proceso de reflexión acerca del modelo de gobernanza, sustanciado en *Etorkizuna Eraikiz*, los participantes consideraron que se hace necesario conocer los resultados de la implementación de los proyectos en las políticas públicas locales: *“Necesitamos conocer los primeros resultados para entrar en la fase de evaluación y mejora”*, expresaron. El aprendizaje incrementa la consciencia de que la propia estructura organizacional debería ser adaptada al modelo de gobernanza abierto y colaborativo.

Los datos muestran también que el aprendizaje proporciona una mayor conciencia sobre rasgos propios del capital social. Está, por un lado, la dificultad que supone trabajar en algo intangible: se afirma que deberían identificarse aplicaciones más ilustrativas sobre este modelo de gobernanza y sus proyectos a fin de hacer más tangible el valor de esta práctica ante la sociedad. Por otro, los participantes subrayan la necesidad de hacer un esfuerzo para extender la dinámica del modelo al interior de la organización, pues existe el riesgo de insostenibilidad si no se logra que la sociedad y los funcionarios se apropien también del proyecto. Así lo expresaron los participantes: *“Etorkizuna Eraikiz tiene en riesgo su futuro en tanto en cuanto no se inserte en la dinámica de la Diputación y en el día a día del funcionariado”*. Se aprecia una preocupación en los participantes si no se involucra a los funcionarios, preocupación razonable, pues como afirma Bickford (1996), promover la escucha entre políticos y funcionarios quizá no sea amigable, pero además de ser democrática, hace más posible llevar adelante los procesos de gestión pública. En línea con la literatura

sobre capital social, se podría añadir aquí que incrementa el orgullo de pertenencia, ejerciendo una influencia sobre el entorno (Saffer, 2016).

Una respuesta recurrente a medida que avanza el proceso de aprendizaje es el incremento de conciencia entre los participantes de que el modelo de gobernanza que escucha a la sociedad que quieren desarrollar se ha convertido en un mecanismo de transformación en la cultura política y en la forma en que los gobernantes políticos ejercen la acción pública. Expresaron: *“Etorkizuna Eraikiz se ha convertido en una realidad que está transformando la cultura política de los responsables políticos y, por consiguiente, su forma de ejercer la política. Por lo tanto, la Diputación tiene vías y oportunidades para su propia transformación”*.

Se trata, por tanto, de una transformación que va más allá de la propia organización para trascender a la sociedad. De nuevo, he aquí otro rasgo propio del capital social. Tal y como afirman los teóricos del capital social (Coleman, 1990; Lin, 2001; Portes, 1998; Putnam, 1993), las relaciones sociales benefician no solo a los individuos sino también a las organizaciones, llevándolas más allá de sí mismas, para establecer comunidades vivas y promover el desarrollo.

En definitiva, los participantes han estrechado relaciones en el seno del equipo de gobierno para incorporar a la sociedad en su gestión. Con ello, han crecido en confianza en la capacidad transformadora de lo que hacen, como también, en la sociedad con la que se quieren involucrar. *“Etorkizuna Eraikiz es hoy mucho más consistente que años atrás, gracias al desarrollo de los programas y proyectos. Aún hace falta fortalecer su concepción ideológica, pero tiene un gran potencial transformador del modelo de gobernanza”*.

4.5. Aspecto 5: Aprendizaje sobre la escucha a la sociedad

Por lo que respecta a la pregunta sobre lo aprendido en torno a la escucha a la sociedad, los datos muestran una evolución que va de una disparidad de criterios, a una mayor capacidad para implicarse en la co-creación con la sociedad. Los datos se recogen en la Tabla 6.

Tabla 6. Aprendizaje sobre la escucha a la sociedad

	Evolución del aprendizaje: ¿qué has aprendido sobre la escucha a la sociedad?
Sesión AL 1	Hay disparidad en el grupo sobre qué se entiende por escucha.
Sesión AL 2	Conciencia de la necesidad de establecer mecanismos para estar cerca de la sociedad y escucharla activamente.
Sesión AL 3	Hay mayor confianza en la sociedad para ejercer un modelo compartido de gobernanza.
Sesión AL 4	Hay deseo de apostar por la co-creación para ejercer el liderazgo compartido.

Fuente: Elaboración propia.

Los datos reflejan que la sociedad significa algo diferente para cada responsable político y, por tanto, la relación con ésta también se entiende de forma diversa. Se constata además desconocimiento e incertidumbre sobre los cambios que se están produciendo en la sociedad actual y sobre cómo conectar con ésta. En palabras de los participantes *“es fundamental establecer la definición clara de lo que significa escuchar a la sociedad para llevarla a la práctica y lograr conectar”*. Es recurrente el escepticismo sobre la capacidad de deliberación para hacer frente a este tipo de problemas, pero las razones de este escepticismo en sí invitan a la reflexión sobre el papel que podría desempeñar la escucha en la mejora de las posibilidades de deliberación entre líderes públicos y ciudadanía. Este escepticismo no es incompatible con el compromiso de los líderes por estar cerca de la sociedad y escucharla activamente: *“Necesitamos definir qué estamos dispuestos a cambiar o a incorporar en nuestra forma de trabajar como resultado de esa ‘nueva’ escucha”*. Varias respuestas muestran el deseo de pasar de una posición en la que lo que se persigue es que la ciudadanía escuche a querer escuchar. Los líderes han avanzado en el conocimiento un nuevo rol que requiere un conjunto de herramientas y métodos para la construcción de

comunidad y fortalecimiento del capital social, diseñados e implementados a través del diálogo y la reflexión para el aprendizaje mutuo (Wilson, 1997).

A medida que se avanza en el proceso de aprendizaje, se pone de manifiesto una mayor confianza de los líderes públicos en la propia ciudadanía para ejercer el modelo compartido de gobernanza. Reveladora es, en este sentido, la siguiente respuesta de un participante: *La sociedad está dispuesta a escuchar y a participar. ¿Estamos nosotros como líderes y como organización, dispuestos a compartir el liderazgo y, por tanto, la decisión?* El proceso ha puesto a prueba la autenticidad del deseo de los participantes por otorgar autoridad a la sociedad. En sus respuestas, los participantes muestran su consciencia de que, a pesar de su relevancia así como de las posibilidades, la presencia de la escucha en la gestión pública es todavía precaria. Pero esto no es solo propio de esta organización, pues como constatan diversos estudios, a menudo la escucha ha sido ignorada casi por completo en las formas de conversación política y en lo que conocemos como democracia (Bichard, 2000; Calder, 2011; Dobson, 2012; Macnamara, 2015; Borner y Zerfass, 2018). Sin embargo los líderes participantes reconocieron que *“La escucha aporta gran valor al servicio público y es preciso ponerla en práctica de manera sistemática”*.

Se va consolidando en el grupo la necesidad de aprender a co-crear, de desarrollar mecanismos de escucha para que la sociedad en general se vincule en el proceso de co-creación para llevar a cabo un liderazgo compartido real que refuerce la cercanía entre responsables públicos y ciudadanos.

Apostar seriamente por la co-creación obliga al sistema político a capacitar a sus ciudadanos (Seller, 2011), y hacerlo, es llevar a cabo políticas de capital social que, como afirman Putnam et al., pasan por aspirar en el ámbito local a desarrollar redes de compromiso formadas por una ciudadanía activa (Putnam, Feldstein y Cohen, 2003). La Tabla 7 recoge lo expuesto hasta aquí.

Tabla 7. Síntesis de lo expuesto

Características del capital social y relación con la escucha	Resultados del aprendizaje de los líderes públicos
--	--

<p>Surge de las conexiones entre los individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza (Putnam, 2000).</p> <p>Se apoya en el valor que aportan las relaciones a la persona y organización individual. Las relaciones son fuente de desarrollo (Coleman, 1990; Lin, 2001; Portes, 1998; Putnam, 1993).</p>	<p><i>Sobre el aprendizaje:</i> Cuando se crean las condiciones para el aprendizaje de la escucha, se pone a prueba la capacidad de ayudarse con buenas preguntas, y se estrechan las relaciones en un grupo gracias a una mayor confianza.</p>
<p>Facilita la colaboración y el compromiso, el flujo de información, incrementa el sentido de pertenencia y de obligación social (Saffer, 2016).</p> <p>Es un recurso intangible de las organizaciones, que permite acceder a bienes y recursos que de otra forma serían inalcanzables para los individuos y las organizaciones (Canel y Luoma-aho, 2019; Coleman, 1988; Bourdieu, 1983).</p>	<p><i>Sobre la persona individual:</i> La escucha permite realizar definiciones compartidas de los problemas, y configurar soluciones también compartidas. La escucha es necesaria para el aprendizaje colectivo y, por tanto, también para el capital social.</p>
<p>Parte del valor intangible que genera se puede medir en términos de confianza y confiabilidad (Coleman, 1990; Fukuyama, 1995).</p> <p>Da acceso a riqueza tangible: atenua la pobreza y la exclusión social, mejorar la búsqueda de empleo, influye en el rendimiento educativo, mejora el bienestar personal y la salud, facilita la gobernanza y la participación ciudadana y disminuye la delincuencia (Brass <i>et al.</i>, 1992; Fukuyama, 1995; Lin, 2001; Hyypä y Mäki, 2003; Putnam, Feldstein y Cohen, 2003; Luoma-Aho <i>et al.</i>, 2012).</p>	<p><i>Sobre los problemas de la gestión pública:</i> La escucha permite pasar del nivel micro al nivel macro: estrecha relaciones en el entorno más inmediato (el equipo de gobierno) generando una confianza que es transferible al conjunto de la sociedad.</p>
<p>Se construye mediante procesos de interacción social en los que se comparten las definiciones de los problemas y de las soluciones (Saffer, 2016).</p> <p>La escucha es clave para generar las relaciones que están en la base del capital social (Hazelton y Kennan, 2000; Luoma-aho, 2013; Canel y Luoma-aho, 2019).</p>	<p><i>Sobre la organización y el modelo de gobernanza:</i> La escucha incrementa la confianza en la capacidad de impacto de la propia organización: el modelo de gobernanza colaborativa incrementa la capacidad de transformación no solo de la organización sino también de la sociedad.</p>
<p>Los procesos de capital social parten de un estrechamiento de relaciones en niveles micro, para escalar a niveles macro haciendo redundar la cercanía y confianza en grupos y sociedades más extensas (Putnam, Feldstein y Cohen, 2003; Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993b).</p> <p>Hacen falta procesos de largo plazo para generar capital social, pues éste resulta de la acumulación de experiencias positivas que tienen los implicados en un intercambio de comunicación y escucha (Canel y Luoma-aho, 2019).</p>	<p><i>Sobre la escucha a la sociedad:</i> Al explicitar el aprendizaje sobre la escucha, se incrementa la capacidad y deseo de apostar por la co-creación con la sociedad y, con ello, aumenta también el capital social.</p>

Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusión

Esta investigación ha explorado las relaciones entre el recurso intangible capital social y la escucha con el fin de identificar políticas gubernamentales que puedan aspirar a potenciar el capital social y fortalecer a la sociedad. Lo ha hecho

mediante una reflexión del proceso de aprendizaje de un equipo de gobierno que se propuso aprender escuchando a la sociedad.

Los resultados permiten concluir que cuanto mayor predisposición tenga un gobierno para el aprendizaje de la escucha, mayor será el capital social del territorio que gobierna. Esto es así porque, siguiendo los distintos niveles de observación que se han mantenido en esta investigación, se ha puesto de manifiesto que: 1) cuando un equipo de gobierno quiere aprender a escuchar conjuntamente, estrecha las relaciones con sus pares y, posiblemente, incrementa la confianza interna; 2) al hacerlo, se pone en juego una interacción para explorar la situación, y llegar a definiciones compartidas de los problemas así como de las acciones que se implementan para resolverlos; 3) lo que se alcanza tiene más valor que lo que tendría la suma de la resolución individual de los problemas individuales; al estrechar las relaciones en un nivel micro, se genera una confianza que es transferible al conjunto de la sociedad; 4) los líderes públicos se hacen entonces más capaces de avanzar en la gobernanza colaborativa, e incrementan su confianza en el alcance e impacto transformacional que tiene la gestión pública; 5) como consecuencia, se incrementa también la confianza en la sociedad a la que se quiere implicar, hasta llegar a compartir con ella la autoridad, incrementándose así el capital social.

Bien es verdad que esta investigación no ha computado el capital social generado, cuestión para la que habría que diseñar una investigación *ad hoc*. Pero lo que los resultados permiten afirmar es que el aprendizaje de la escucha en los líderes públicos ayuda a crear las condiciones para el establecimiento del tipo de relaciones que están en la base de la generación del capital social; relaciones entre los políticos, entre políticos y los funcionarios, y entre las organizaciones públicas y la sociedad.

Estos resultados permiten realizar las siguientes consideraciones sobre las implicaciones operativas para la gestión pública.

Primero, los resultados proporcionan varias ideas para implementar procesos de aprendizaje activo aplicados a la gestión pública. El aprendizaje llevado a cabo se ha manifestado como apropiado para establecer un punto de partida en el que

la escucha es clave para transformar la participación y el capital social. Un modelo de gobernanza colaborativo requiere del involucramiento de los líderes públicos en la reflexión- aprendizaje- acción como parte del proceso de escucha y aprendizaje social.. Segundo, porque se evidencia que el emprendimiento de procesos de escucha activa con líderes públicos puede ser constituyente de capital social, hay que trabajar para instaurar esta dinámica al interior de las organizaciones públicas, para establecer mecanismos de colaboración y compromiso entre quienes ejercen la toma de decisiones con impacto en el conjunto de la sociedad.

Tercero, trabajar a favor del desarrollo de un territorio requiere programas que se enfoquen en los recursos intangibles. A la luz de esta investigación se puede afirmar, una vez más, que el capital intangible da acceso al capital tangible. Se ha argumentado que el capital social no va de estar bien juntos, de desarrollar relaciones satisfactorias; es, más bien, extraer valor -capital- de unas relaciones que, gracias a que existen, se pueden llevar a cabo acciones que tienen más valor que si se actuara por separado.

A nuestro entender, esta conclusión adquiere especial valor en el contexto de la crisis ocasionada por la COVID19: la superación de la misma se está librando en la capacidad de la ciudadanía de entenderse a sí misma como parte de la solución, para lo que está siendo capital el sentimiento de confianza de que solo juntos se puede combatir el virus (en este sentido serán interesantes las investigaciones que se puedan desarrollar para analizar el #EsteVirusloParamosEntreTodos). La respuesta a la COVID19 está en la articulación del trabajo no solo de las autoridades públicas, como tampoco solo del personal sanitario, de las fuerzas de seguridad, de los transportistas, o de los medios de comunicación; es una crisis para la que resulta clave la convicción de cada ciudadano de que la mejor solución es confinarse en su casa.

REFERENCIAS

Åberg, M. y Sandberg, M. (2017), *Social capital and democratisation: roots of trust in post-Communist Poland and Ukraine*, Abingdon, UK: Routledge.

- Ansell, C. y Gash, A. (2008), "Collaborative governance in theory and practice", *Journal of public administration research and theory*, 18, pp. 543-571.
- Baranger, D. (2000), "Sobre estructuras y capitales: Bourdieu, el análisis de redes, y la noción de capital social", *Revista de antropología Avá*, 2, pp. 41-63.
- Barreiro, F. (2000), "Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local", *Chile: Red de Desarrollo Económico Local*, pp. 18-21.
- Bellah, R., Madsen, R., Sullivan, W., Swidler, A., Tipton, S. (1991), *The Good Society*, New York: Knopf.
- Beshi, T. D. y Kaur, R. (2019), "Public trust in local government: Explaining the role of good governance practices", *Public Organization Review*, pp. 1-14.
- Bichard, M. (2000), "The modernization and improvement of government and public services: Creativity, leadership and change", *Public Money and Management*, 20(2), pp. 41-46.
- Bickford, S. (1996), *The dissonance of democracy: Listening, conflict, and citizenship*, New York: Cornell University Press.
- Bingham, L. y O'Leary, R. (2008), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century*. Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Bolívar, G. y Flores, L. (2011), "Discutir el campo del capital social desde un enfoque transdisciplinario", *Polis. Revista Latinoamericana*, 10(29), pp. 1-18.
- Bommelje, R., Houston, J. y Smither, R. (2003), "Personality characteristics of effective listeners: A five factor perspective", *International Journal of Listening*, 17(1), pp. 32-46.
- Bourdieu P. (1983), "The forms of capital", In J. Richardson (Eds), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258), New York: Greenwood Press.
- Borner, M. y Zerfass, A. (2018), *The Power of Listening in Corporate Communications: Theoretical Foundations of Corporate Listening as a Strategic Mode of Communication*. En Bowman, S., Crookes, A., Ihlen, Ø. Y Romenti, S. (Eds.), *Public relations and the power of creativity: Strategic*

- opportunities, innovation and critical challenges*”, pp. 3–22. Emerald Publishing Limited.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J. F. (2016), *Diccionario de políticas públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Brass, D., Burkhardt, N., Nohria y Eccles, R. (1992), *Networks and Organizations: Structure, Form and Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Calder, G. (2011), “Democracy and listening”, In M. Crumplin (Ed.), *Problems of democracy: Language and speaking* (pp. 125–135). Oxford, UK: Inter-Disciplinary Press.
- Canel, M. J. y Luoma-aho, V. (2019), *Public Sector Communication. Closing Gaps between Citizens and Organizations*. Boston: Wiley-Blackwell.
- Canel, M. J., Oliveira, E., y Luoma-aho, V. (2017), “Exploring citizens’ judgments about the legitimacy of public policies on refugees: In search of clues for governments’ communication and public diplomacy strategies”, *Journal of Communication Management*, 21(4), pp. 355–369.
- Carvalho, A., Pinto-Coelho, Z. Y Seixas, E. (2019), “Listening to the public—enacting power: Citizen access, standing and influence in public participation discourses”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(5), pp. 563-576.
- Coleman, J. (1988), “Social capital in the creation of human capital”, *American journal of sociology*, 94, pp. S95-S120.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Comisión Europea. (2017). *Trust in public administration*, Bruselas: Comisión Europea, disponible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2173>
- Cooper, T. L., Bryer, T. y Meek, J. (2006), “Citizen-centered collaborative public management”, *Public Administration Review*, 66, pp. 76-88.
- Crosby, B. y Bryson, J. (2017), “Why leadership of public leadership research matters: and what to do about it”, *Public Management Review*, 20(9), pp. 1265-1286.

- Diputación Foral de Gipuzkoa. (2019), *Modelo de gobernanza Etorkizuna Eraikiz*, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Dobson, A. (2012), "Listening: The new democratic déficit", *Political Studies*, 60(4), pp. 843-859.
- Dodd, M., Brummette, J., y Hazleton, V. (2015), "A social capital approach: An examination of Putnam's civic engagement and public relations roles", *Public Relations Review*, 41(4), pp. 472-479.
- Edelman, R. (2018). *Edelman trust barometer: Global report*, Chicago: Edelman, disponible en: http://cms.edelman.com/sites/default/files/2018-02/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf.
- Ercan, S. A., Hendriks, C. Y Dryzek, J. (2019), "Public deliberation in an era of communicative plenty", *Policy & Politics*, 47(1), pp. 19-36.
- Fernández, M., Khalil, N. y del Pilar Gómez, M. (2018). "La escucha organizacional como estrategia de comunicación: análisis de su gestión en España". *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, 8(15), pp. 197-214.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Fung, A. (2015), "Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future", *Public Administration Review*, 75(4), pp. 513-522.
- Galdós, L. J. (2006), "Ciudadanos y esfera pública: Una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa", *Revista española de Ciencia política*, (14), pp. 47-69.
- Gallicchio, E. (2004), "El desarrollo local: ¿ cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio?", *Cuadernos del CLAEH*, 27(89).
- Goodin, R. (2008), *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn*. New York: Oxford University Press.
- Gubbins, C. y MacCurtain, S. (2008), "Understanding the dynamics of collective learning: The role of trust and social capital", *Advances in Developing Human Resources*, 10(4), pp. 578-599.
- Gutiérrez, A. (2008), "Redes e intercambio de capitales en condiciones de pobreza: dimensión relacional y dimensión vincular", *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 14(1), pp. 1-17.

- Halone, K. y Pecchioni, L. (2001), "Relational listening: A grounded theoretical model", *Communication Reports*, 14(1), pp. 59-71.
- Hazelton, V. y Kennan, W. (2000), "Social capital: Reconceptualizing the bottom line", *Corporate Communications: An International Journal*, 5(2), pp. 81–86.
- Heifetz, R. y Linsky, M. (2017), *Leadership on the line, with a new preface: Staying alive through the dangers of change*, Brighton: Harvard Business Press.
- Hyypä, M. y Mäki, J. (2003), "Social participation and health in a community rich in stock of social capital", *Health education research*, 18(6), pp. 770-779.
- Ilyin, M. (2013), "Governance: What is behind the word", *International Political Science Association*, 37, pp. 1.
- Johnson, A. (2007), *Speech Putting People First*, disponible en: http://www.dh.gov.uk/en/News/Speeches/DH_081194 [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2019].
- Korten, D. C. (1981), "The management of social transformation", *Public administration review*, 41(6), pp. 609-618.
- Lin, N. (2001), *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linders, D. (2012), "From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media", *Government Information Quarterly*, 29(4), pp. 446–454.
- Luoma-aho, V. (2013), "Corporate Reputation and the Theory of Social Capital", En C. Carroll (Ed.), *The Handbook of Communication and Corporate Reputation* (pp. 279-290), Chichester, UK: Wiley-Blackwell.
- Luoma-aho, V., Vos, M., Lappalainen, R., Lämsä, A. M., Uusitalo, O., Maaranen, P., y Koski, A. (2012), "Added value of intangibles for organizational innovation", *Human Technology: An Interdisciplinary Journal on Humans in ICT Environments*, 8 (1), pp. 7-23.
- Macnamara, J. (2015), *Creating an "architecture of listening" in organizations: The basis of engagement, trust, healthy democracy, social equity, and business sustainability*. Sydney, NSW: University of Technology Sydney.
- Macnamara, J. (2016), "Organizational listening: Addressing a major gap in public relations theory and practice", *Journal of Public Relations Research*, 28(3-4), pp. 146-169.

- Macnamara, J. (2017), "Toward a Theory and Practice of Organizational Listening", *International Journal of Listening*, 32(1), pp. 1-23.
- Needham, C. (2001), *Listen and Lead—the Challenge from the Women of Worcester, London: openDemocracy*.
- Ordóñez Barba, G. y Ruiz Ochoa, W. (2015), "Formación de capital social comunitario a partir de programas orientados a combatir la pobreza en México: El impacto de Hábitat", *Gestión y política pública*, 24(1), pp. 03-49.
- Osborn, M. y Osborn, S. (1991), *Alliance for a better public voice*, Dayton, OH: National Issues Forums Institute.
- Ospina, S. (2016), "Collective leadership and context in public administration: Bridging public leadership research and leadership studies", *Public Administration Review*, 77(2), pp. 275-287.
- PASC-Public Administration Select Committee. (2005), *Choice, Voice and Public Services, Fourth Report of Session 2004–2005*, London: The Stationery Office.
- Pedler, M. (2011), *Action Learning in Practice*. Brookfield, VT: Gower Publishing.
- Piqueiras, P., Canel, M.J. y Luoma-aho, V. (2020), "Citizen engagement and public sector communication", En V. Luoma-aho M.J. Canel (Eds.), *Handbook of Public Sector Communication* (pp. 277-288), Chichester, UK: Wiley-Blackwell.
- Plati, C. (2005), "Listen", *Social Policy*, 35(3), pp. 49-50.
- Portes, A. (1998), "Social capital: Its origins and applications in modern sociology", *Annual review of sociology*, 24(1), pp. 1-24.
- Prieto, R. y Fabelo, R. (2009), "Liderazgo y capital social: Uso de redes como herramienta para el desarrollo sostenible", *Telos*, 11(1), pp. 52-68.
- Putnam, R. (1993a), "The prosperous community", *The American Prospect*, 4(13), pp. 35–42.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. y Nanetti, R. (1993b), *Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, London: Simon & Schuster.
- Putnam, R., Feldstein, L. y Cohen, D. (2003), *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon & Schuster.

- Putnam, R. (15 septiembre 2010), Para superar conflictos hay que escucharse entre diferentes, *El Diario Vasco*, disponible en: <https://www.diariovasco.com/v/20100915/politica/para-superar-conflictos-escucharse-20100915.html>
- Revans, R. W. (1998). Sketches in action learning. *Performance Improvement Quarterly*, 11(1), 23-27.
- Revans, R. (2011), *ABC of Action Learning*, Farnham: Gower.
- Richards, J. (2008), *Rhetoric. The New Critical Idiom*. London: Routledge.
- Saffer, A. (2016), "A message-focused measurement of the communication dimension of social capital: Revealing shared meaning in a network of relationships", *Journal of Public Relations Research*, 28(3-4), pp. 170-192.
- Seller, E. (2011), "Capital social, inteligencia cooperativa y diálogo significativo en el ámbito local: dimensiones de análisis e intervención para intensificar la participación", *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 10(2), pp. 9-27.
- Simmons, R. (2011), "Leadership and listening: The reception of user voice in today's public services", *Social Policy & Administration*, 45(5), pp. 539-568.
- Southard, B. y Wolvin, A. (2009), "Jimmy Carter: A case study in listening leadership", *The Intl. Journal of Listening*, 23(2), pp. 141-152.
- Stewart, M. y Arnold, C. (2018), "Defining social listening: Recognizing an emerging dimension of listening", *International Journal of Listening*, 32(2), pp. 85-100.
- Stivers, C. (1994), "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration", *Public Administration Review*, 54(4), pp. 364-369.
- Whiteley, P., Clarke, H. y Sanders, D. (2016), "Why Do Voters Lose Trust in Governments? Public Perceptions of Government Honesty and Trustworthiness in Britain 2000–2013", *The British Journal of Politics and International Relations*, 18(1), pp. 234–254.
- Wilson, P. (1997), "Building social capital: A learning agenda for the twenty-first century", *Urban studies*, 34(5-6), pp. 745-760.
- Woolcock, M. y Narayan, D. (2000), "Social capital: Implications for Development Theory, Research and Policy", *The World Bank Observer*, 15, pp. 225-249.

Yang, A. y Taylor, M. (2013), "The relationship between the professionalization of public relations, societal social capital and democracy: Evidence from a cross-national study", *Public Relations Review*, 39(4), pp. 257-270.