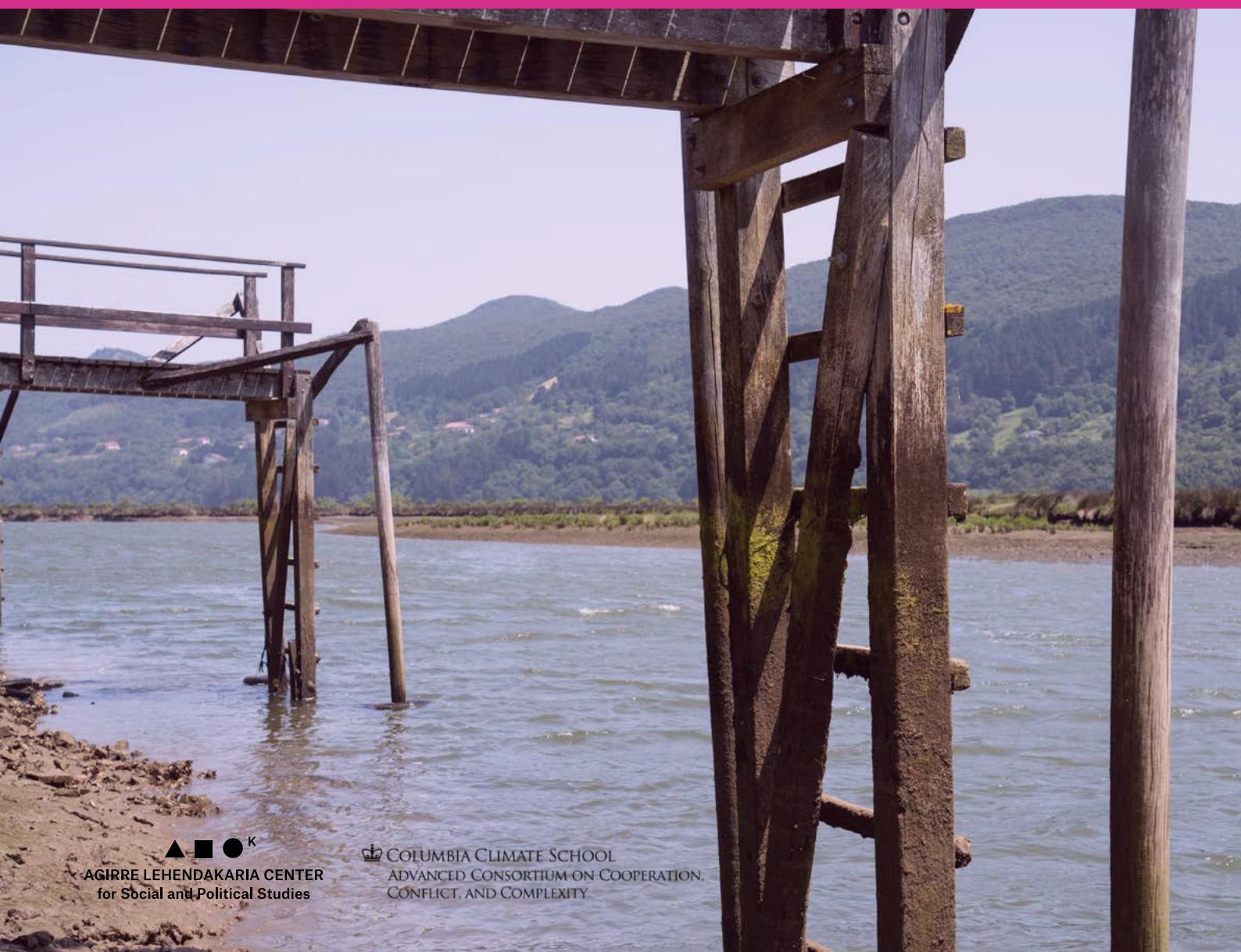


Informe final del proceso de escucha

Busturialdea-
Urdaibai



AGIRRE LEHENDAKARIA CENTER
for Social and Political Studies

COLUMBIA CLIMATE SCHOOL
ADVANCED CONSORTIUM ON COOPERATION,
CONFLICT, AND COMPLEXITY



Introducción

Este informe recoge los hallazgos del proceso de escucha en Busturialdea-Urdaibai sobre la posible ampliación del Guggenheim Bilbao Museoa en la comarca encargado por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia a Agirre Lehendakaria Center en colaboración con AC4-Columbia University y TZBZ. Este informe complementa el informe previo publicado en el mes de julio de 2025.

Durante los 10 meses que ha durado este proceso, se han recogido 1002 narrativas individuales que se han contrastado mediante siete sesiones de interpretación colectiva.

Toda esta información fue contrastada y enriquecida en el seminario internacional celebrado en Ekoetxea Urdaibai los días 1 y 2 de diciembre de 2025.

Una vez tomada la decisión de no continuar con el proyecto de ampliación del museo en Urdaibai por parte de las instituciones vascas, este documento continúa siendo de validez para enriquecer el debate sobre la manera en la que la sociedad vasca puede afrontar la necesaria transición socio-ecológica del territorio.



Proceso



El proceso de escucha se ha concentrado en la recogida y análisis de narrativas individuales en la comarca. Durante 2025, el equipo de Agirre Lehendakaria Center en colaboración con AC4-Columbia University y TZBZ se han entrevistado con 949 personas. En algunos casos, se ha desarrollado una segunda conversación para profundizar en temáticas concretas y contrastar si se habían producido cambios significativos en las percepciones tras la decisión de las instituciones de no continuar con el proyecto de ampliación del museo Guggenheim Bilbao en Urdaibai. Por eso, el número total de narrativas recogidas es 1002. Todas las conversaciones han sido grabadas (a excepción de algunas pocas entrevistas en las que la persona entrevistada ha preferido que no se grabara la conversación), anonimizadas y se encuentran publicadas en el espacio digital habilitado para este proceso urdaibai.agirrecenter.eus.

La mayoría de estos diálogos se han producido de manera presencial y telemática, aunque también se han recibido opiniones escritas y por audio. Por edades, aunque la distribución de participantes es equilibrada, las personas de 45 a 64 años son el grupo más numeroso (42,89%).

También es significativa la presencia de jóvenes y personas de mediana edad, un 13,49% entre 18 y 29 años y un 23,08% entre 30 y 44 años. Por su parte, los mayores de 65 años representan el 20,55% de los participantes. En cuanto al género, la participación ha sido muy equilibrada, un 52,37% de mujeres y un 47,63% de hombres. El 5,58% de los participantes corresponde a personas nacidas fuera de la comarca, pero que tienen allí su residencia habitual.

Las narrativas recogidas mediante el muestreo en bola de nieve se han analizado en siete espacios de interpretación colectiva, presentadas a través de perfiles etnográficos.

Estos perfiles no se construyen a partir de variables demográficas, sino de patrones de sentido compartidos que emergen del análisis cruzado de las narrativas. Además, este análisis se complementa con una codificación temática y relacional en la herramienta digital, lo que permite observar cómo se conectan distintas percepciones, qué contradicciones emergen y qué elementos se repiten, cambian o se refuerzan a lo largo del tiempo.



Patrones narrativos

En el proceso de escucha han emergido **cinco patrones narrativos diferenciados** que reflejan las distintas formas de posicionarse ante la iniciativa y, más ampliamente, frente al futuro de la comarca.

Lejos de ser homogéneos o cerrados, estos patrones agrupan voces plurales —en edad, género, ideología o profesión— que comparten argumentos, preocupaciones o prioridades similares.

Estos cinco patrones no solo revelan posiciones sobre el museo, sino formas diversas de entender el desarrollo, la gobernanza, la participación y la identidad en Urdaibai.

1

"Estoy absolutamente en contra de la ampliación del museo Guggenheim en Urdaibai"

2

"Estoy en contra de la ampliación, pero quiero hablar del desarrollo de la comarca"

3

"Estoy a favor, tenemos que hacer algo"

5

"Mi opinión no va a cambiar las cosas"

4

"Depende de cómo se haga, no tengo información suficiente"

001 Primer patrón narrativo



“Estoy absolutamente en contra de la ampliación del museo Guggenheim en Urdaibai”.

- **Este primer patrón representa la oposición frontal a la posible ampliación del museo en la comarca.**

Su principal objetivo es evitar que se lleve a cabo este proyecto y considera que la discusión debe centrarse en esta cuestión más allá de que haya otros temas relevantes relacionados con el desarrollo de la comarca.

Aunque en las interpretaciones colectivas hemos asignado a este patrón una edad y una profesión ficticia a través de perfiles etnográficos, dentro de este mismo patrón confluyen diferentes generaciones, género, ocupaciones o incluso ideologías y posiciones políticas.

Sus argumentos son contundentes: la posible ubicación del museo en el humedal de Murueta no respeta la legislación vigente, no existe información suficiente sobre el proyecto y las decisiones se han tomado en contra de la voluntad de la ciudadanía.



Evolución del perfil:

Dentro de un análisis longitudinal del proceso de escucha, puede afirmarse que **este patrón fue inicialmente el más representado en las primeras fases del trabajo**, tal y como ocurre habitualmente en muestreos cualitativos basados en bola de nieve, donde tienden a aparecer primero las voces más movilizadas e involucradas.

Los espacios de interpretación colectiva han dado muestra de cómo al asociarse este patrón con de actitudes tipo NIMBY (“*lejos de mi casa*”, “*not in my back yard*”, por sus siglas en inglés), se introducen matices significativos más propias del patrón número 2.

002 Segundo patrón narrativo



“Estoy en contra de la ampliación, pero quiero hablar del desarrollo de la comarca”.

- **Este segundo patrón se opone también a la ampliación del museo, pero considera que es necesario centrar la discusión en el desarrollo de la comarca.**

Es una cuestión de prioridad o urgencia. Este patrón también es compartido por diferentes ideologías, géneros y generaciones.

Las narrativas recogidas en este patrón consideran que Urdaibai está estancada y en declive. A pesar de conocer las propuestas que se están impulsando por las instituciones en el marco del nuevo Plan Estratégico de la comarca y la declaración de zona de

actuación prioritaria (ZAP), consideran que la inversión económica está mal orientada y es insuficiente. También considera que la discusión ha sido superficial y limitada a los agentes menos críticos.



Evolución del perfil:

Este patrón ofrece un marco más amplio para personas que no se identifican exclusivamente con la problemática medioambiental. El énfasis en prioridades territoriales (industria sostenible, vivienda, transporte, cuidados y empleo estable) ha funcionado como punto de encuentro entre experiencias diversas. La ampliación del museo como eje principal del debate, evoluciona hacia una reflexión más amplia sobre el modelo de desarrollo que necesita la comarca. Una vez analizadas 1002 narrativas, **constatamos que este patrón es el que mayor prevalencia tiene a día de hoy**.

003

Tercer patrón narrativo



“Estoy a favor, tenemos que hacer algo”.

- Este patrón representa a quienes apoyan la posible ampliación del museo.

Su principal argumento es que hay que tomar la iniciativa ante una situación que se percibe como declive. En su opinión, las instituciones tienen la responsabilidad y la legitimidad democrática para plantear iniciativas tractoras y disruptivas y, aunque son conscientes de que pueden surgir críticas, argumentan que siempre se cuestiona lo nuevo... hasta que funciona.

Consideran que normalmente criticamos a las instituciones por no hacer suficiente y cuando lo hacen, son cuestionadas. Lo comparan con lo que ocurrió con el Museo Guggenheim en Bilbao: rechazo inicial, y apoyo generalizado tras ver su impacto positivo.

003



Evolución del perfil:

A diferencia de los patrones 1 y 2, este patrón ha mantenido una prevalencia relativamente estable a lo largo del proceso de escucha. Su intensidad no ha crecido de manera significativa, pero tampoco ha disminuido, en parte porque expresa un tipo de percepción que no depende tanto de la información disponible sobre la ampliación como de una lectura general del estancamiento de la comarca. Quienes se sitúan aquí no han esperado a conocer todos los detalles del proyecto para posicionarse: su apoyo nace de una necesidad estructural de cambio y de la sensación de que el territorio lleva demasiado tiempo sin una iniciativa transformadora.

Las sesiones de interpretación colectiva han permitido observar un matiz importante: no se trata de un “sí a cualquier precio”, sino de un “sí porque hace falta movimiento”, acompañado de demandas de regulación ambiental y claridad institucional. La ampliación del museo actúa, en estos discursos, como un posible punto de inflexión en sí mismo. Este patrón tiende a aparecer en contextos con un pasado reciente de empleo y bondad económica que se ha ido transformando, donde tienden a emergir narrativas que priorizan la acción sobre la cautela. Su estabilidad en el tiempo indica que, incluso si la ampliación no convenciera completamente, la expectativa de un proyecto tractor de estas dimensiones tiene capacidad para aglutinar a colectivos muy distintos, todos ellos atravesados por la urgencia de que la comarca recupere actividad, movimiento y futuro.

En los últimos meses y debido a las declaraciones institucionales que han destacado las dificultades técnicas para el desarrollo del proyecto, este patrón expresa su frustración ante lo que percibe como una nueva oportunidad perdida para la comarca que refuerza las dinámicas de falta de iniciativa y declive progresivo. Narrativas asociadas a este patrón advierten sobre el riesgo de un “efecto dominó” en caso de que el proyecto no llegue a ejecutarse. Señalan que podría perderse la inversión prevista y que el supuesto efecto tractor del Museo Guggenheim para la comarca podría revertirse, produciendo un impacto contrario al inicialmente previsto.

004 Cuarto patrón narrativo



“Depende de cómo se haga, no tengo información suficiente”.

- Este cuarto patrón no tiene una posición totalmente definida y representa a personas que en función del desarrollo de la iniciativa, se posicionaría a favor o en contra de la ampliación del museo.

Comparten con los patrones anteriores la crítica a la falta de información y por ese motivo consideran que no pueden tener una posición clara.

Este patrón se mueve en un terreno intermedio en el que la falta de información estructural condiciona cualquier posicionamiento. No rechaza el proyecto por principio, pero tampoco lo apoya: necesita garantías, comparativas, escenarios y datos verificables. Lo que expresa no es resistencia, sino prudencia y cautela.



Evolución del perfil:

En las sesiones de interpretación colectiva las personas cercanas a este patrón narrativo se han mantenido en posiciones intermedias, reclamando información verificable y dejando claro que su postura depende de cómo se concrete el proyecto. No se sienten representadas ni por las posiciones de rechazo directo al proyecto del patrón 1 ni por el impulso del patrón 3.

A medida que ha avanzado el proceso, la ausencia de información suficientemente detallada, unidas al ciclo comunicativo y las informaciones aparecidas en los medios de comunicación, han ido desplazando progresivamente a algunas de estas voces hacia posiciones más definidas.

Una parte significativa ha desplazado su posición hacia el patrón 2, priorizando la necesidad de un proyecto territorial estructurado y una conversación más amplia sobre el modelo de desarrollo. Algunas voces lo han hecho hacia el patrón 3, atraídas por la percepción de oportunidad, mientras que otras se han desplazado hacia el patrón 1, al interpretar que las cuestiones ambientales y de protección del estuario no quedaban claramente resueltas.

El patrón 4 ha funcionado así como un espacio de tránsito, más que como una posición fija, y su evolución estará estrechamente vinculada a la capacidad de ofrecer datos contrastables y garantías para la ciudadanía.

005 Quinto patrón narrativo



“Mi opinión no va a cambiar las cosas”.

- Este quinto patrón representa principalmente a aquellas personas que expresan impotencia, desafección y escepticismo respecto a los procesos participativos e institucionales.

Consideran que su voz no cuenta lo suficiente como para cambiar el rumbo de las decisiones. A menudo dan por hecho que las instituciones ya tienen tomada la decisión, y por tanto, participar no tiene sentido. Algunas personas adscritas a este patrón están participando en el proceso de escucha, pero lo hacen con escepticismo.



Evolución del perfil:

Este patrón ha adquirido una gran relevancia en el análisis narrativo. **Combina personas y argumentos diversos que ponen el acento en las dificultades económicas de los colectivos más desfavorecidos y en la falta de confianza en los procesos participativos tradicionales.** Condensa problemas estructurales del territorio y hace visibles brechas de representación que trascienden el debate sobre el museo. Este patrón no funciona tanto como oposición o apoyo al proyecto, sino como un sentimiento de desafección y distancia con la discusión sobre la ampliación del museo, llamando la atención sobre otros problemas estructurales de la comarca.

Desde una perspectiva metodológica, este patrón recuerda que, **cuando las personas no sienten capacidad real de incidencia o cuando la conversación pública se percibe lejana a las instituciones y las comunidades, tienden a retraerse.** El reto no es conducir a estas voces hacia un “sí” o un “no”, sino crear condiciones para que deseen participar sin sentir que el esfuerzo será inútil.



Prevalencias

Como hemos señalado, desde el inicio del proceso, se observa una arquitectura narrativa compuesta por cinco posiciones principales en torno a la posible ampliación del museo Guggenheim en Urdaibai. No es posible hablar de mayorías ni minorías —al tratarse de un estudio cualitativo—, pero sí de prevalencias, entendidas como tendencias de mayor presencia, densidad, madurez argumental o repetición a lo largo del tiempo. La interpretación de prevalencias ha sido posible gracias al análisis del volumen, frecuencia e intensidad de narrativas y a las siete sesiones de contraste realizadas durante 2025, tal como se recoge en el informe preliminar sobre patrones narrativos.

En la primera fase del proceso (febrero-junio), la posición prevalente correspondía al patrón 1, es decir, la oposición frontal a la ampliación del museo. Este predominio se explica tanto por la lógica del muestreo en bola de nieve (que tiende a recoger primero las voces más activas y movilizadas) como por la concentración inicial de opiniones asociadas al rechazo al proyecto. Estas narrativas, de fuerte contenido ambiental, legal y simbólico, reúnen perfiles de alto nivel en ecología, activistas ambientales, profesionales del sector cultural, vecinas y vecinos preocupados por

la masificación turística o por el impacto en su vida cotidiana. Este patrón concentra también otra capa de sentido más profunda: el miedo a la turistificación, a la masificación y a la transformación irreversible de un espacio natural considerado único y precioso. Para muchas de estas personas, la defensa del medio ambiente funciona como marco legítimo para expresar un temor más amplio a perder el control sobre un territorio que ya ha vivido procesos de mayor densidad turística (como el caso de San Juan de Gaztelugatxe) y cuyos efectos perciben cotidianamente: presión sobre la vivienda, congestión, degradación del paisaje y sensación de expulsión simbólica del propio lugar.

Esta confluencia entre argumentos técnicos y emociones territoriales explica la fuerza inicial de este perfil, que agrupó a sectores movilizados, expertos ambientales, activistas y vecinas con una vivencia directa del deterioro asociado al turismo masivo.

Sin embargo, conforme avanzó el proceso, y tras las sesiones de interpretación colectiva, la prevalencia se desplazó hacia el patrón 2, que se ha consolidado como el más significativo. Este patrón comparte el “no” al proyecto museístico, pero desplaza el centro de gravedad del debate hacia el modelo de desarrollo

de la comarca. Se trata de un perfil más transversal, que agrupa a personas preocupadas por el deterioro económico de la zona, la falta de industria, la escasez de vivienda y la necesidad de un marco estratégico coherente para Busturialdea-Urdaibai.. Se oponen al museo, sí, pero desde una lectura más amplia: el proyecto no responde a las prioridades reales del territorio. Este perfil se ha enriquecido con matices procedentes del patrón 4 y de discursos emergentes: parte de quienes al inicio decían “depende” han acabado situándose en este “no, pero la prioridad es el futuro socioeconómico”.

En paralelo, el patrón 3 (a favor del proyecto) mantiene una prevalencia estable. Reúne perfiles con posiciones muy distintas: personas con cierto nivel de estabilidad económica y profesional que ven el museo como palanca tractora; empresas del sector turístico, personas en situación más vulnerable que trabajan en la hostelería y los cuidados; y habitantes de pueblos pequeños del interior que sienten un declive grave y ven en el museo una señal de movimiento y proactividad tras años de debates infructuosos.

El patrón 4 (“depende de cómo se haga”), que en fases iniciales tenía mayor presencia, se ha ido diluyendo y redistribuyendo hacia posiciones más definidas: parte hacia el patrón 2 y parte hacia el patrón 3. El rasgo distintivo de este perfil es la demanda persistente de información clara, datos verificables y garantías ambientales. La falta de información ha desplazado a muchas de estas personas hacia posiciones finalmente contrarias.

Por último, el patrón 5 (“mi opinión no cuenta”) ha adquirido una relevancia cualitativa y cuantitativa creciente, independientemente de su prevalencia. Este patrón incluye voces que sienten que sus condiciones materiales (especialmente vivienda, precariedad laboral, transporte o cuidado) eclipsan cualquier debate cultural. Aquí encontramos varios subgrupos que confluyen: personas jóvenes con sensación de desarraigado con respecto al territorio; personas migradas que, pese a sostener buena parte del empleo en la hostelería y los cuidados, expresan que el debate “no es suyo” y que su capacidad de incidencia es mínima o voces que no participan por desconfianza institucional.



Conclusiones





1. Participación

La participación ha sido ampliamente plural y heterogénea. El proceso ha recogido 1002 narrativas, lo que demuestra el interés y la voluntad por hacer una contribución significativa para el futuro de la comarca. Este volumen de entrevistas, conversaciones y etnografías permite observar no solo posiciones explícitas, sino otro tipo de percepciones, tensiones y patrones narrativos que no suelen emergir en dispositivos consultivos convencionales. La pluralidad no implica simetría entre argumentos, pero sí un mapa narrativo representativo del territorio. Desde ALC y AC4 agradecemos nuevamente la participación de las personas que han dedicado su tiempo a este proceso de escucha. Asimismo, respetamos a las personas que no han querido participar en el proceso.

La participación juvenil comenzó siendo más baja, pero a través de un esfuerzo mayor por conseguir este tipo de perspectivas, especialmente las no organizadas, hemos llegado al 13,49% de participantes de entre 18 y 29 años. Mientras que la presencia de población de entre 45 y 65 años es alta en comparación con otras franjas (42,89%). Estos datos reflejan en gran medida la demografía de una comarca envejecida.

El proceso de escucha ha permitido sacar a la luz las diferentes formas de ver este proyecto. No hay una única forma de verlo y existen muchos matices. Frente a una fotografía en blanco y negro, ahora tenemos muchas fotos e imágenes en color que nos dan una perspectiva más rica y compleja.

2. Credibilidad

En sectores movilizados apareció inicialmente la preocupación de que el proceso sirviera para legitimar decisiones previamente tomadas, una dinámica común en contextos con antecedentes de participación percibida como meramente procedural. Sin embargo, la publicación de los primeros resultados en el mes de julio, que incluían de forma íntegra las críticas ambientales, simbólicas y legales generó un cambio significativo en la percepción sobre la integridad metodológica del proceso. Desde ese momento, el proceso de escucha ha recogido más narrativas que consideran que se está operando con criterios de independencia suficientes como para formar parte del espacio legítimo de disputa pública. La desconfianza no desaparece totalmente, pero se introducen matices significativos.

A nivel de proceso, hemos constatado cómo este tipo de escucha sostenida en el tiempo es costosa (a nivel material y humano) y genera dificultades para las instituciones por el nivel de transparencia e incertidumbre sobre los resultados finales. Sin embargo, hemos comprobado también cómo este tipo de intervenciones genera mayores niveles de confianza en la sociedad en momentos en los que la desconexión entre política pública y percepción ciudadana cuestiona los fundamentos del contrato social.

3. Consensos

Existen diferencias, pero también grandes consensos sobre el desarrollo de la comarca. En función de las narrativas recogidas, nadie cuestiona la necesidad de combinar la protección medioambiental con el desarrollo socio-económico de Busturialdea-Urdaibai, o el marco de la Reserva de la Biosfera. Tal y como se pudo constatar en el seminario internacional no existen muchos conflictos similares en los que se produzcan consensos tan amplios. Estos consensos presentan unos mimbres únicos para construir, desde la diversidad, un futuro compartido en la comarca.

El museo es una parte importante de la discusión, pero el proceso de escucha nos invita a ampliar la mirada y poner el foco en los retos y posibilidades para seguir impulsando un desarrollo humano sostenible en la comarca.

4. Inclusión

En la parte que corresponde a las narrativas de personas migradas identificamos un reto bidireccional de exclusión tácita en los espacios de decisión, no necesariamente propio de la comarca sino del conjunto de la sociedad vasca. Por un lado, a partir de las conclusiones preliminares publicadas en julio, muchas narrativas expresaban su sorpresa al conocer los argumentos favorables a la ampliación que existe entre las personas migradas. Una parte importante de este colectivo muestra apoyo al proyecto por razones laborales (aumento del turismo y la hostelería), unido a una percepción de que el debate “no es suyo” por tener escasa capacidad de incidencia.

De cara al futuro, sería pertinente explorar mecanismos específicos de reconocimiento y participación de estas comunidades en el debate sobre el desarrollo de la comarca y sobre las transiciones que deben abordarse en el conjunto de Euskal Herria.

5. Contradicciones

El análisis de las narrativas recogidas revela múltiples contradicciones, no como reproches individuales, sino como indicadores de debates abiertos en el conjunto de la sociedad. Se critica con dureza el impacto de los pisos turísticos, pero buena parte de esas viviendas pertenecen a propietarios locales. La defensa de la identidad y el deseo de ser atendido y vivir en euskera convive con una fuerte dependencia de mano de obra que no siempre es reconocida ni integrada. Se invoca la Reserva de la Biosfera como valor compartido y bien común, pero al mismo tiempo se defiende un uso casi “privado” de algunos espacios públicos para ocio y paseos diarios. Al mismo tiempo, se reivindica la necesidad de cuidar el entorno, pero se mantiene una fuerte dependencia del uso individual del vehículo. Por último, se reclama constantemente apoyo y reivindicación del primer sector, pero esto opera más como símbolo identitario que como horizonte vital realista para las nuevas generaciones. Muchas personas reclaman apoyo a la pesca y agricultura, pero casi nadie está dispuesto a trabajar en él ni quiere que sus hijas e hijos lo hagan.

Estas contradicciones, inherentes a todas las sociedades y seres humanos, no invalidan las narrativas, las matizan y reflejan su complejidad. El proceso de escucha permite nombrarlas sin moralizar, para abrir un espacio de autocritica compartida. Si todas las posiciones tienen una parte de verdad, todas tienen también una parte de incoherencia que será necesario asumir con naturalidad si queremos construir un modelo de desarrollo más honesto y sostenible.

6. Modelo de desarrollo como eje

Las narrativas identificadas permiten visibilizar efectos cruzados entre conservación, turismo, vivienda, empleo y movilidad. Múltiples actores con intereses legítimos, pero en tensión. Por eso, las narrativas han reflejado que el debate no es solamente sobre la ampliación del museo, sino sobre cómo abordar la transición socio-ecológica de la comarca y qué papel puede jugar cada agente de la comarca.

En este contexto, el desacuerdo sobre la posible ampliación del museo Guggenheim en Urdaibai se convierte en un “proxy” o sustituto del debate más profundo sobre el modelo socioeconómico y la transformación de la comarca. Las narrativas convergen en dos consensos amplios: la protección de la biosfera es incuestionable, pero debe ir acompañada de propuestas socioeconómicas viables; y el turismo ya no se percibe como un valor positivo en términos absolutos. Lo que antes se interpretaba como motor de prosperidad, hoy se lee como riesgo para la vivienda, la movilidad y la cohesión social. La mayoría de patrones solicitan reorientar el modelo hacia formas de desarrollo más equilibradas, con empleo estable, retorno local y límites a la presión turística.

El proceso de escucha nos ha permitido visibilizar preocupaciones y contradicciones que afectan al conjunto de la sociedad vasca, no sólo a Urdaibai. Construir un nuevo modelo de turismo sostenible, apoyar la transición socio-ecológica de todas las comarcas y entender las diferentes formas de percibir la misma realidad son retos que nos interpelan a todas y todos.

7. Nuevos matices

Tanto los participantes que rechazan el proyecto, como los que lo apoyan o tienen dudas, coinciden en que el territorio necesita actuar, moverse y tomar decisiones estratégicas como pionero del desarrollo verde en una reserva de la biosfera. El *Not In My Back Yard* inicial (“lejos de mi casa”, en el que muchas personas que rechazaban el proyecto lo veían con buenos ojos aplicado a Enkarterri), ha evolucionado hacia una posición más matizada, focalizada en el futuro de Urdaibai. Esta evolución es clave: indica que buena parte de las resistencias no son estáticas, sino que se abren a escenarios alternativos si cumplen con criterios de protección ambiental, coherencia territorial y retorno social. Este matiz emergente es especialmente relevante para escenarios futuros de política pública, ya que permite imaginar soluciones más negociadas y menos polarizadas.

El propio proceso ha permitido contrastar diferentes formas de ver el proyecto y el desarrollo de la comarca. Gracias a este contraste se han introducido matices que antes no existían en los discursos.

8. Vinculante o no vinculante

El proceso de escucha de Busturialdea-Urdaibai fue concebido desde su inicio como un dispositivo no vinculante. Su objetivo ha sido enriquecer el debate. Sin embargo, uno de los aprendizajes centrales del proceso es que, sin ser formalmente vinculante, ha tenido efectos materiales y políticos reales, reordenando el marco del debate, enriqueciendo la discusión y contribuyendo al proceso de toma de decisiones.

9. El proceso de escucha como dispositivo de gobernanza

Más allá de la recogida de percepciones, el proceso ha funcionado como un instrumento de gobernanza colaborativa. Especialmente en los sectores más contrarios a la ampliación del museo, se ha convertido en un espacio donde hacer oír, contrastar y ver recogidas sus preocupaciones y propuestas. Las instituciones públicas, por su parte, han podido experimentar las dificultades y el valor añadido que supone incorporar herramientas de escucha e interpretación colectiva de la información en el ámbito comunitario.

Este es uno de los grandes aprendizajes que nos plantea el seminario internacional. En lugar de escuchar de forma puntual, al comienzo y al final de los proyectos, los procesos de gobernanza colaborativa más fructíferos son los que desarrollan una capacidad de escucha e interacción permanente con el territorio que permite introducir cambios y adaptaciones a las iniciativas complejas en tiempo real. La escucha y el diálogo no sólo se produce con las redes organizadas sino que también pueden construirse canales de interacción directa con la ciudadanía.

Una vez tomada la decisión de no continuar con el proyecto de ampliación del museo, aquellas organizaciones que se oponían al mismo, han visto reconocidas sus preocupaciones y sugerencias. Al mismo tiempo, las instituciones que han facilitado este proceso, asumiendo riesgos políticos y electorales que normalmente se consideran excesivos, han podido experimentar como su apuesta por el desarrollo de la comarca era enriquecida con aportaciones muy concretas. Todos los esfuerzos de estos agentes sociales e institucionales deberían ser reconocidos. En lugar de vivir una confrontación de suma cero, el proceso de escucha ha permitido visualizar un escenario de futuro en el que gana el conjunto de la comarca.

10. ¿Y ahora qué?

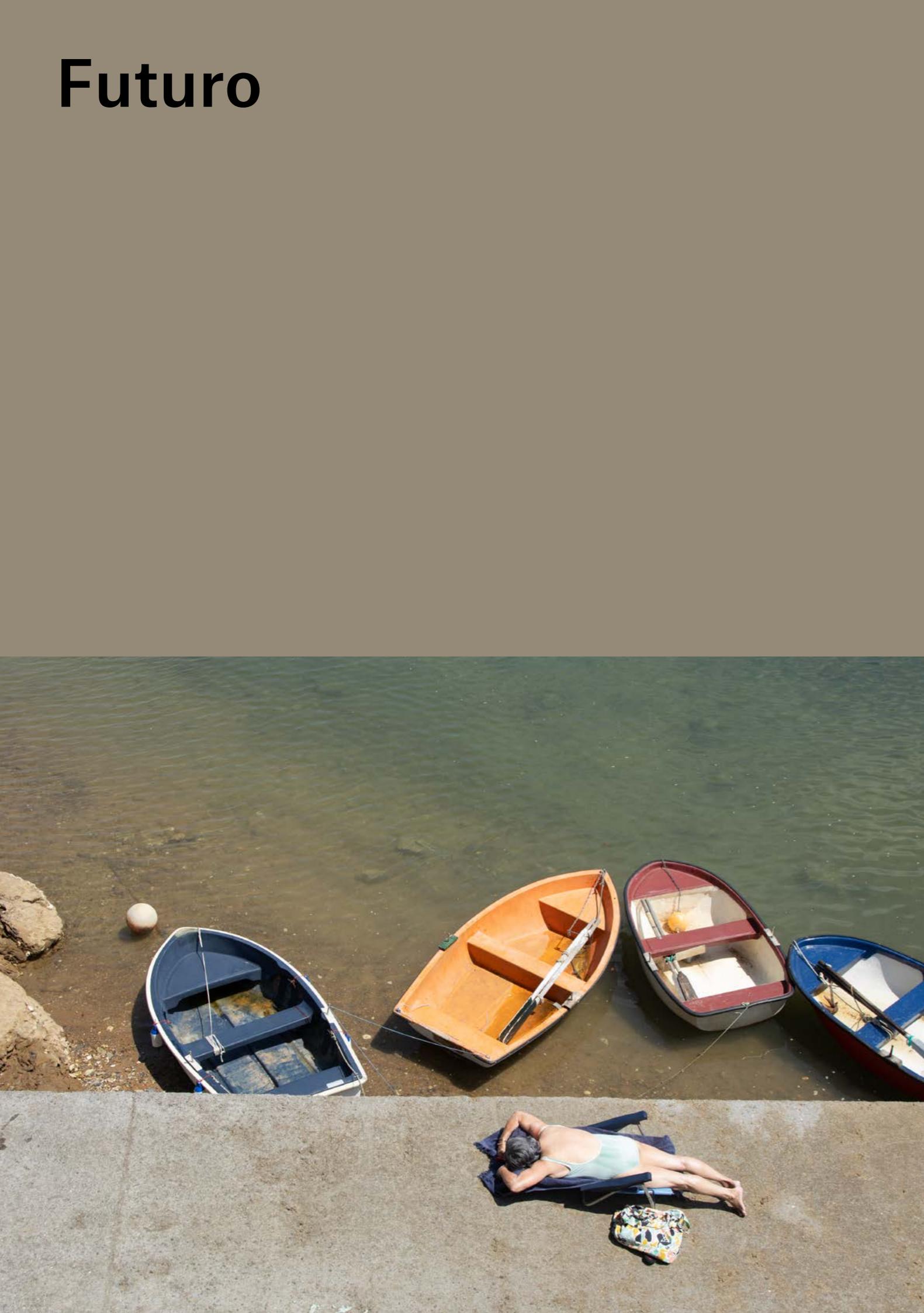
El reto a partir de ahora no es cerrar el debate, sino reiniciar la discusión y dotarlo de nuevo contenido, evitando que el vacío generado se traduzca en parálisis o desafección. En lugar de plantear nuevas soluciones puntuales, las narrativas recogidas reclaman reforzar el Plan Estratégico actual con nuevas iniciativas que complementen las necesarias inversiones en infraestructuras ya comprometidas. Tal y como sugiere la OCDE para este tipo de procesos, estas iniciativas deberían abordar las diferentes temáticas recogidas en lugar de apostar todos los esfuerzos en un área determinada. Es la manera de controlar el riesgo de la inversión y permitir que las diversas perspectivas vean que sus sugerencias están siendo contempladas. El proceso de diálogo entre los agentes de la comarca para la implementación del Plan Estratégico determinará cuáles deberán ser potenciadas en el futuro y las que deben descartarse.

A la luz de lo recogido, el proceso de escucha podría mantenerse activo (integrando otros procesos de participación existentes) como un espacio estable de contraste y devolución pública, reforzando su carácter pedagógico y experimental. Esto implicaría seguir incorporando nuevas voces —especialmente jóvenes, personas migradas y habitantes de municipios pequeños—, trabajar el diálogo intergeneracional y territorial, y explorar herramientas capaces de simular nuevos escenarios de desarrollo (conectar narrativas con datos empíricos y anticipar impactos territoriales de distintas decisiones). El proceso de escucha, lejos de agotarse en una discusión concreta, se podría transformar en una herramienta estratégica para gestionar las tensiones entre protección y desarrollo, articulando un proyecto colectivo que combine identidad, sostenibilidad y bienestar.

La principal fortaleza del proceso radica en su capacidad para hacer visibles y analizables dinámicas sociales que normalmente permanecen en el plano de lo intangible. Convertir el significado colectivo, las tensiones latentes y las narrativas en inteligencia relevante para las políticas públicas constituye uno de sus aportes centrales. La posibilidad de identificar la pluralidad de relatos y relaciones que configuran el territorio no solo enriquece el diagnóstico, sino que permite comprender cómo se construye socialmente la legitimidad —o la desconfianza— hacia determinadas decisiones.

Teniendo en cuenta esta experiencia, podemos afirmar que Urdaibai reúne todas las condiciones para convertirse en un espacio de aprendizaje avanzado para el Desarrollo Humano Sostenible de la sociedad vasca. Además de las características del entorno, los esfuerzos institucionales y sociales por impulsar una nueva transformación del territorio y sobre todo, el compromiso de su ciudadanía, permiten atraer el talento y las inversiones para testar un conjunto de iniciativas concretas que posteriormente puedan escalar al conjunto de Euskal Herria.

Futuro



La experiencia desarrollada en Urdaibai abre la puerta a una evolución hacia modelos más anticipatorios de gobernanza territorial. La base de datos cualitativos y relacionales generada constituye un primer catálogo de datos sociales, que integra tanto información objetiva (agentes, iniciativas, políticas, indicadores) como información subjetiva (narrativas, percepciones, marcos de sentido). La plataforma digital creada por ALC y AC4 para este proceso de escucha permite explorar cómo han evolucionado las narrativas locales y las percepciones colectivas a lo largo del tiempo, así como visualizar el mapa dinámico de actores y sus interconexiones entre municipios, instituciones y sectores. De este modo, convierte el tejido social que subyace a la gobernanza en algo que puede observarse, rastrearse y comprenderse colectivamente.

La herramienta digital desempeña así una función integradora clave: conecta los datos cualitativos —narrativas, perfiles etnográficos y metanarrativas— con las estructuras relaciones e institucionales, permitiendo visualizar en tiempo real cómo evoluciona el sustrato social sobre el que se toman las decisiones. Esta capacidad resulta especialmente relevante

en contextos de alta complejidad, donde las decisiones no dependen únicamente de variables técnicas, sino de marcos culturales, relaciones de confianza y percepciones compartidas.

En ese escenario, sería posible explorar simulaciones que no se limiten a proyectar tendencias económicas o ambientales —como precios de la vivienda o impactos climáticos—, sino que incorporen también la evolución de narrativas, niveles de confianza y significados colectivos en respuesta a distintas decisiones estratégicas para el desarrollo territorial. Este enfoque abre una gran oportunidad para profundizar en la apuesta de las instituciones vascas por la innovación en gobernanza colaborativa.

La información recogida en el proceso de escucha resulta fundamental para avanzar hacia la construcción de Gemelos Digitales Sociales, entendidos como representaciones digitales de las dinámicas de sistemas sociales y culturales que integran datos cuantitativos y cualitativos en tiempo real. A diferencia de los modelos predictivos tradicionales, estos sistemas no buscan sustituir la toma de decisiones humanas, sino amplificar

la capacidad institucional para comprender y gestionar escenarios complejos, simular posibles impactos y anticipar riesgos sociales antes de que se materialicen.

En este enfoque, la tecnología actúa como mediadora entre el mundo físico y el digital, permitiendo un flujo bidireccional de información que se adapta a procesos no lineales y a cambios en las narrativas colectivas. La posibilidad de simular escenarios incorporando no solo variables técnicas, sino también niveles de confianza, aceptación social o polarización, representa una oportunidad para mejorar la calidad democrática de la toma de decisiones públicas.

La experiencia colectiva también ha permitido identificar importantes lagunas de información: voces aún poco representadas, conexiones relationales difíciles de capturar, ausencia de datos cuantitativos consolidados sobre impactos ambientales, vivienda o movilidad, así como limitaciones en el acceso a información normativa o administrativa.

Al mismo tiempo, estas carencias apuntan hacia nuevas posibilidades.

La herramienta digital sugiere que, en el futuro, algunas fases del proceso podrían ampliarse o incluso automatizarse parcialmente,

facilitando una recogida y análisis más sistemáticos. La combinación de la base cualitativa existente con capas legales, administrativas, cuantitativas y ambientales permitiría evolucionar hacia un modelo vivo del territorio, capaz no solo de reflejar, sino también de anticipar dinámicas de cambio.

No obstante, el desarrollo de estos modelos plantea también desafíos significativos: la gestión de grandes volúmenes de información cualitativa, la necesidad de curaduría humana experta, la dificultad de automatizar el análisis narrativo sin perder contexto y significado, y los riesgos asociados a la opacidad algorítmica. Por ello, cualquier avance en esta dirección debe sostenerse sobre principios claros de inclusión, transparencia, auditabilidad y control democrático, entendiendo estas tecnologías como bienes públicos al servicio de la deliberación y no como instrumentos tecnocráticos de control.





AGIRRE LEHENDAKARIA CENTER
for Social and Political Studies



COLUMBIA CLIMATE SCHOOL
ADVANCED CONSORTIUM ON COOPERATION,
CONFLICT, AND COMPLEXITY