

LA GOBERNANZA LINGÜÍSTICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA: RACIONALIDAD NEOLIBERAL Y DEMANDAS COMUNITARIAS

*LANGUAGE GOVERNANCE IN THE BASQUE AUTONOMOUS COMMUNITY: NEOLIBERAL
RATIONALITY AND COMMUNITY CLAIMS*

Eduardo Apodaka, Jordi Morales

**Universidad del País Vasco; eduardo.apodaka@ehu.es;
morales.jordi@gmail.com**

Historia editorial

Recibido: 10-04-2019

Primera revisión: 15-07-2020

Aceptado: 14-09-2020

Publicado: 26-01-2021

Palabras clave

Política Lingüística; Gobernanza; Neoliberalismo; Participación Comunitaria; Movimiento social

Keywords

Language Policy; Governance; Neo-liberalism; Community Participation; Social Movement

Resumen

La gobernanza de las políticas lingüísticas en la Comunidad Autónoma Vasca ha sido y es protagonizada por actores heterogéneos que han ido moviéndose desde un abierto antagonismo hacia dinámicas de colaboración. Hemos analizado dicha gobernanza a través de los textos programáticos de sus actores, con especial atención al discurso institucional, a su relación con la racionalidad neoliberal, y a las demandas socio-comunitarias a favor de un modelo de gobernanza centrado en la comunidad. Para ello exponemos el marco analítico que guiará el análisis: la racionalidad neoliberal implícita en las políticas públicas, y la influencia de racionalidades alternativas en la normalización de lenguas minorizadas. Damos cuenta de los principales tópicos discursivos y de su contexto, y, por último, presentaremos el modelo de gobernanza sobre el que actualmente negocian los actores de la normalización del euskera en la CAV.

Abstract

Language policy governance in the Basque Autonomous Community (BAC) has been led by heterogeneous actors that have shifted from open antagonism towards new dynamics of collaboration. We have analyzed this governance through the actors' programmatic texts, paying special attention to the institutional discourse, to the latter's relation with neoliberal rationality, and to social and communitarian demands in favor of a governance model focused on the community. To this end, we present the analytical framework that will guide the analysis: the implicit neoliberal rationality in public policies and the influence of alternative rationalities in the normalization of minoritized languages. We also present the main discursive topics and their context. Finally, we present the governance model that the actors of the normalization of Basque language are currently negotiating in the BAC.

Apodaka, Eduardo & Morales, Jordi (2021). La gobernanza lingüística en la Comunidad Autónoma Vasca: racionalidad neoliberal y demandas comunitarias. *Athenea Digital*, 21(1), e2667. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2667>

Introducción

En los últimos años, algunos cambios en las políticas de gestión y administración pública —junto a la influencia de las TIC, de las redes sociales y de la globalización— han afectado extraordinariamente a la gobernanza de los programas de revitalización y normalización de las lenguas minoritarias (Lewis y Royles, 2017, p. 2). En el caso vasco, se añaden a todo ello las consecuencias de la institucionalización autonómica, del conflicto político y la complejidad de las estructuras y actores implicados.

En este trabajo analizamos la gobernanza del proceso de normalización de la lengua vasca en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) a través fundamentalmente de los textos programáticos de sus principales actores, con especial atención al discurso institucional y su relación con la racionalidad neoliberal. Dicho proceso ha sido y es protagonizado por actores heterogéneos (socio-comunitarios, privados e institucionales) que han ido moviéndose desde un abierto antagonismo hacia dinámicas de colaboración. Sus textos programáticos definen y proyectan las políticas lingüísticas y su gobernanza, sirviéndose de los recursos de sentido y legitimación de diversas racionalidades. Pero además reflejan y refractan las disputas, los conflictos y negociaciones de la gobernanza lingüística. Esos tres aspectos serán, pues, el objeto de nuestro análisis: los modelos de gobernanza, las racionalidades puestas en juego y los conflictos y negociaciones de la gobernanza lingüística en la CAV.

En el primer apartado expondremos el marco analítico que guiará el análisis: la relación entre la racionalidad neoliberal y la gobernanza de las políticas públicas, así como la influencia de racionalidades alternativas en la revitalización y normalización de lenguas minorizadas. En el segundo, presentaremos el contexto y recorrido de la gobernanza de las políticas lingüísticas de la CAV desde el final del franquismo hasta fin de siglo. En el tercero, se analizarán los tópicos discursivos de los textos programáticos de las dos primeras décadas del siglo XXI. Por último, en el apartado cuatro y en la conclusión, presentaremos el modelo de gobernanza sobre el que actualmente negocian los actores de la normalización del euskera en la CAV.

Gobernanza y racionalidad neoliberal en las políticas públicas

El auge de la gobernanza neoliberal

La gobernanza es, idealmente, la regulación directa de las interacciones dadas en un sistema sociopolítico por parte de los implicados (Kooiman, 1993, p. 258). Según Bob Jessop “la gobernanza se refiere a mecanismos y estrategias de coordinación de cara a la interdependencia recíproca compleja entre agentes” (Jessop, 2016/2017, p. 230). En teoría, los agentes autónomos —auto-organizados y reflexivos—, al interactuar y tomar decisiones sobre sus relaciones, irían constituyendo una especie de gobierno en red, de gobierno sin gobierno (Rhodes, 1996). En el ámbito político, gobernanza indica, por un lado, la pérdida de relevancia del poder soberano del estado nación en un mundo más interdependiente y, por otro, su vaciamiento y disolución por medio de la delegación

de sus funciones en agentes privados o sociales, proceso acompañado por una creciente indistinción entre dichos agentes (Brown, 2015/2016, p. 165).

Los estudios sobre gobernanza tienen muchas veces carácter propositivo y programático. Se habla con frecuencia de buena gobernanza, de gobernanza abierta, colaborativa o democrática, y de los dispositivos que deberían acompañar a cada tipo de gobernanza: participación, mutuo reconocimiento, transparencia, coherencia, rendición de cuentas, evaluaciones, etc. Ahora bien, los modelos y casos de gobernanza están sobre-determinados por ideologías y racionalidades, tanto como por las estructuras institucionales o las condiciones materiales e históricas de su contexto, de modo que gobernanza puede indicar tanto un modelo de democratización de la política como una estrategia de privatización del poder.

El auge de la gobernanza se inició en dos campos: el primero, el de la globalización y la concepción de lo político y, el segundo, el campo de la gestión empresarial y por extensión de las políticas y administraciones públicas. El primero, fue convirtiéndose en protagonista del discurso político desde la mitad de los 80 (De Angelis, 2003, p. 1). Una década más tarde, podía ser considerada la matriz política de la globalización neoliberal, se había convertido en la visión hegemónica de lo político en el contexto de la crisis de legitimidad y gobernabilidad de la democracia representativa (Santos, 2005, p. 4). Así se impuso un cambio en la legitimación política que transformó al actor político en receptor-cliente-usuario de servicios y que legitimaba el poder por los resultados y por la *accountability* de las actuaciones institucionales ante su público cliente.

En el segundo campo se pueden distinguir, asimismo, dos fases. La primera, la extensión en el Reino Unido durante los años 80 de los métodos neoliberales de gestión empresarial a la función pública bajo la *Nueva Gestión Pública* (*New Public Management*, en adelante NPM). La incentivación, el empresarialismo, la subcontratación o la competencia se presentaron como factores de modernización de la administración pública. Pero en torno al año 2000, con la llegada del Nuevo Laborismo y la denominada Tercera Vía, se comenzó a hablar de una gobernanza supuestamente alternativa a la NPM: nueva gobernanza, gobernanza en red o nuevo servicio público (Denhardt y Denhardt, 2000; Dickinson, 2014).

De la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza Pública

Stephen P. Osborne (2010) sintetiza el cambio en los modelos de gobernanza de las administraciones públicas en tres fases. La primera, desde los años cuarenta a los setenta, es la fase de la vieja *Administración Pública*, la de la gestión burocrática clásica, con funcionarios profesionales, funcional y jerárquicamente organizados bajo el imperio

de la ley. La segunda fase corresponde a la NPM, comenzó a finales de los sesenta y para principios de los noventa su espíritu empresarial había conquistado el sector público, la administración y el gobierno en nombre de la eficiencia y la efectividad económica (Osborne y Gaebler, 1992, pp. 19-20). “Gobiernos empresariales” promovieron la competencia en la administración pública, los sistemas de evaluación de la *Total Quality* y su cultura de auditoría, apostaron por la devolución y privatización de servicios, o redefinieron a los ciudadanos como clientes que podían y debían elegir entre diversos proveedores de servicios (Osborne y Gaebler, 1992, p. 20). En resumen, se presentó al estado como un catalizador que debía dinamizar a todos los sectores (público, privado, voluntario) y orientar la regulación de mercados de manera indirecta y flexible.

En una década, a las voces críticas y contrarias a la NPM se sumaban los análisis negativos sobre sus efectos. La externalización y privatización habían debilitado la coordinación y el control de los aparatos del estado, el sector público fragmentado y multiplicado en agencias no había adelgazado, los mecanismos de supervisión y evaluación de la calidad sustitutos del control directo habían destruido la confianza entre los trabajadores públicos y la “cultura emprendedora” y “empresarial” habían provocado la pérdida del espíritu de servicio público (Bevir y Rhodes, 2011; Dickinson, 2016; Diefenbach, 2009). En respuesta a estos problemas, se desarrolló, desde finales de la década de los 90, la *New Public Governance* (NPG). En esta fase, la tercera en el modelo de Osborne, la gestión y las políticas públicas se presentaron como una red de complejos vínculos institucionales y actores sociales autónomos bajo el apremio de la búsqueda de cooperación y mutua confianza (Rhodes, 2007).

Dos rasgos distinguen la NPG, por un lado, su relación con las teorías neo-institucionales y, por otro, la concepción reticular y pluralista de lo social y del estado (Osborne, 2010). Del primero recoge el sentido de la administración pública como servicio a una ciudadanía democrática, basado en normas, en diálogo sobre creencias y valores, y en alianzas y responsabilidades compartidas (Stoker, 2006). Por otro lado, la concepción reticular toma en consideración a las redes de actores menos formalizadas y más flexibles, entiende la gobernanza como gobernanza de redes entre actores interdependientes, en torno a programas, decisiones, o implementación de políticas (Rhodes, 1997, p. 15).

Las fases del modelo de Osborne se basan en tipos ideales que hay que contrastar en la investigación de campo. De hecho, más allá de los tipos ideales, nos encontramos con escalas y formas complejas y, en ocasiones, ambivalentes de tipos, paradigmas o tradiciones de gestión pública (Dickinson, 2016, p. 45). De ahí que hayan surgido propuestas como la meta-gobernanza o la gobernanza de la gobernanza, es decir, la ges-

ción de la complejidad de modelos y prácticas de las gobernanzas (Jessop, 2004). Por ello, hay que tener en cuenta las hibridaciones prácticas de modelos, discursos y racionalidades, y examinar usos y efectos, de modo que también se aprecien los discursos divergentes y los efectos ambivalentes. La hibridación de modelos y escalas de gobernanza pueden deberse a cuestiones prácticas contextuales, pero las ambivalencias de los dispositivos de la gobernanza son más bien consecuencia de las racionalidades en juego que definen la legitimidad de los actores, la naturaleza de lo político y los fines y métodos de la acción política.

Respecto a la ambivalencia de algunos de los dispositivos de la gobernanza, en 2005 Boaventura de Sousa Santos pensaba que la riqueza y diversidad de la sociedad civil estaba dando lugar a una gobernanza no neoliberal, una gobernanza insurgente, contra-hegemónica y multiescalar (2005, p. 12). Michael Hardt y Antonio Negri (2009/2011, p. 373) hablan incluso de una gobernanza constituyente de lo común que desborda la gobernanza neoliberal global nacida en las propias estructuras de gestión de las empresas capitalistas. Santos (2005, p. 17) encontraba los elementos de la matriz de la gobernanza neoliberal presentes en la matriz de la gobernanza insurgente: participación voluntaria, horizontalidad, autonomía, coordinación, autorregulación, empoderamiento de agentes sociales, etc. De hecho, hay modelos normativos de gobernanza que se presentan como un avance en la democratización de la política (gobernanza participativa, abierta, colaborativa, etc.). Pero, por eso mismo, se ha denunciado el uso del lenguaje de la democracia contra el *demos* o de la participación y el consenso contra la deliberación política sobre valores y fines comunes (Brown, 2015/2016, p. 111).

Racionalidad neoliberal

En los estudios sobre administración y gestión a veces se contraponen la NPG y el NPM como filosofías de gestión basadas en valores opuestos. Sin embargo, desde un punto de vista crítico, ambos modelos se pueden contemplar como expresiones consecutivas y mutuamente implicadas de una sola racionalidad, la racionalidad neoliberal. Desde esa perspectiva, la NPG sería una forma de gestión adaptada al control de las sociedades actuales (Dickinson, 2016), esto es, la forma correspondiente a un neoliberalismo que, más que una política económica o una fase del capitalismo, es la racionalidad hegemónica, “la nueva razón del mundo” o el conjunto de discursos, prácticas y dispositivos que establecen la competencia como principio universal y forma natural de las relaciones humanas (Laval y Dardot, 2009/2015, p. 15). Un mundo en el que el mercado y la competencia y, por consiguiente, la empresa, informan todo lo social (Foucault,

2004/2009, p. 161)¹, donde la política queda reducida a la lógica del mercado y la administración de intereses privados o particulares y donde es cada vez más difícil pensar lo público, lo común, y la racionalidad política como antagonismo entre valores y proyectos diferenciados (Brown, 2015/2016, p. 30). Ahí es donde la gobernanza entra en escena, ya que, aunque la gobernanza no es en sí neoliberal, el neoliberalismo la ha saturado para economizar la vida hasta convertirla, por lo menos en las democracias liberales del norte global, en la “forma administrativa primaria del neoliberalismo” (Brown, 2015/2016, p. 162).

En la medida en que informa el sentido común, la racionalidad neoliberal es la norma de lo sensato, de lo razonable y de lo legítimo. Opera en y a través de dispositivos y discursos como razón (razonable) y sentido (legítimo) de la realidad, de la definición de los problemas y de sus soluciones; los principales son los siguientes (seguimos parcialmente a Wendy Brown, 2015/2016, pp. 168-186):

- *Economización y forma empresa.* La competencia entre actores orientada a la maximización del beneficio y a la capitalización regulará las actuaciones de manera óptima. El estado debe reducir los conflictos sociales y políticos y establecer normas que hagan posible el mercado libre, en el que juega como un actor más. Esto, más que un estado mínimo, supone un estado extendido por medio de la compenetración entre sector público y privado más allá de la oposición mercado/estado. El tercer sector, lo socio-comunitario, también se debe gestionar por la lógica del mercado y adaptarse a la forma empresa (e integrarse en el conglomerado gobierno-mercado).
- *Delegación y responsabilidad.* En un mercado libre hay que delegar y atribuir la responsabilidad de las decisiones y sus consecuencias a los propios actores, responsables, además, de su valor de mercado. El aparato estatal no debe monopolizar ningún sector de actividad y debe apoyarse en agentes privados y sociales para cumplir sus tareas. Como sistema de gestión de organizaciones funciona delegando la responsabilidad hacia unidades menores sea cual sea su situación o sus recursos y competencias.
- Se debe reorientar la democracia hacia la *solución de problemas y el consenso*. Hay que evitar el conflicto (político) entre posiciones antagónicas, generando y

¹ Como es bien conocido, la conceptualización del neoliberalismo como racionalidad proviene de Michel Foucault (2004/2009) *Nacimiento de la biopolítica, 1978-1979*. Respecto a las diferencias entre *racionalidad* y *discurso*: “el ‘discurso’ se puede especificar como un orden o ensamble de actos normativos del habla que constituyen un campo particular y a los sujetos dentro de él: en los discursos, la norma y la desviación son los medios con que se hacen, disponen, representan, juzgan y conducen los sujetos y los objetos en un campo” (Brown, 2015/2016 p. 155). Los discursos dominantes hacen circular una verdad normalizadora, pero la racionalidad es un orden de razón normativa que llega a estructurar la vida y la actividad como un todo y que determina los modos legítimos y razonables de comportamiento con los demás y con uno mismo.

movilizando consenso (técnico o experto) y compromiso entre los depositarios o grupos de interés.

- *Gobierno y control de condiciones.* En el mercado las relaciones de poder jerárquico se deben sustituir por relaciones de autorregulación, negociación e influencia mutua (por medio de técnicas de marketing, persuasión, liderazgo o inducción indirecta). El estado debe regular y garantizar las condiciones del mercado competitivo indirectamente y no por medio de un control y mando directo. Sin embargo, mercado desregularizado y estado autoritario y de seguridad se complementan para garantizar la acumulación y la gobernanza de los mercados (Jessop, 2016/2017, pp. 296-97).
- *Saber experto (técnico o administrativo).* La consulta a los depositarios, la cooperación multipartita, la participación social, etc., son los medios para producir e implementar soluciones prácticas ante problemas definidos de modo técnico y despolitizado. La experiencia y el conocimiento eficaz o exitoso de agencias e instituciones reemplazan a las discusiones políticas, éticas o normativas (Brown, 2015/2016, p. 173). Se multiplican los métodos para producir, distribuir o capitalizar conocimiento aplicado o *know-how*: las evaluaciones comparativas o *benchmarking*, las mejores prácticas, los estándares y códigos de conducta, etc.

Gobernanza comunitaria en política lingüística

Son varios los modelos de gobernanza en algún sentido alternativos: gobernanza colaborativa, gobernanza democrática local, comunitaria, etc. (Paquet, 2005; 2011). En algunos casos, y con diferente intensidad, se alejan de la racionalidad neoliberal al (re)introducir la lógica política y democrática frente a la economización y los intereses privados, reconsiderando a la ciudadanía como cuerpo político en el que, teniendo valores, intereses o posiciones diferentes y antagónicas, se disputa y colabora en el gobierno de la vida común. Estos modelos pueden hacer fallidos los propósitos de la gobernanza neoliberal, convirtiendo la gobernanza en metagobernanza, esto es, en un campo de antagonismos acerca de los modelos de gobernanza (Jessop, 2016/2017).

De esos modelos, destacamos la gobernanza comunitaria. En un sentido radical y exigente, la gobernanza comunitaria sería el gobierno de los gobernados sobre sí y sobre lo común (frente a lo privado) de manera común (articulados, en red y colaboración) constituyendo una agencia política pública, un *demos*². En un sentido más co-

² Verónica Gago recoge la política de los gobernados de Partha Chatterjee al valorar las ambivalencias de la gubernamentalidad neoliberal y la apropiación política de subjetividad y agencia por parte de quienes han sido objetivados como gobernados pasivos (en un paradigma clásico de gobierno) o como responsables impotentes y manipulados (en la gobernanza neoliberal). La apuesta de Chatterjee es des-liberalizar y des-pasivizar la gubernamentalidad y Verónica Gago se pregunta si “¿se impone una nueva noción de autonomía conquistada al interior de los dispositivos de la *governance*?” (Gago, 2015 p. 312).

riente se refiere, sin embargo, a la organización y desarrollo por parte del *tercer sector plural* (Mintzberg, 2015) de lo que el estado delega en él, de sus interrelaciones o sus propias iniciativas (Cardinal y Forgues, 2015, p. 4). Así se ha usado en la gobernanza lingüística de Canadá y Quebec para dar cuenta de las prácticas de concertación y colaboración de los organismos comunitarios francófonos (Léger, 2015, p. 26)³.

Si “gobernanza comunitaria” da a entender que el estado juega un papel secundario, hablar de gobernanza lingüística en vez de políticas lingüísticas indica un cambio en la racionalidad que legitima y da sentido a las actuaciones sobre la lengua. Términos como política, gestión o planificación lingüística se han ligado al control y la intervención jerárquica de instituciones y aparatos burocráticos centralizados (Kaplan y Baldauf, 1997, p. xi; Johnson, 2013, p. 325). Haciendo un paralelismo con las fases del modelo de Osborne, la política lingüística basada en la planificación se corresponde con la fase de la administración pública. En ese caso, la política lingüística está compuesta por las actuaciones gubernamentales sobre el uso de las lenguas y las actitudes lingüísticas. Habitualmente esa política se hace expresa mediante leyes y normas que determinan cuáles son los derechos y obligaciones lingüísticas de las poblaciones. Por su parte, la gobernanza lingüística se correspondería con las siguientes fases del modelo. Como marco conceptual, aplica las características y herramientas conceptuales de la gobernanza a las políticas e intervenciones lingüísticas: múltiples actores, escalas diversas, redes de influencias complejas, etc. (Williams, 2007).

La gobernanza en las políticas lingüísticas de la C.A.V. a finales del siglo XX

Durante la dictadura franquista, el movimiento socio-comunitario a favor del euskera (en adelante, MSCE)⁴ vivió entre la clandestinidad y las pocas posibilidades de actividad pública que ofrecía el régimen. Fue un movimiento fuertemente ligado a la resistencia vasca al franquismo y, a partir de los años 60, a las posiciones independentistas y de izquierda del nacionalismo vasco. Tras la dictadura franquista y ante el desarrollo del estado de las autonomías, el MSCE se vio envuelto en la lucha política entre las fuerzas que apoyaban la reforma del estado español y las que reclamaban una ruptura con la dictadura y se negaban a reconocer como legítimas las instituciones surgidas de

³ Para una revisión de modelos de gobernanza lingüística, véase Bérubé, 2018; Walsh, 2012; Williams & Walsh, 2019; Williams, 2007. Para el caso de Canadá: Wallot, 2005; Cardinal & Forgues, 2015.

⁴ En euskera se usa el término *euskalgintza* (actividad o producción del euskera) para denominar al campo de acción relacionado con el euskera, incluyendo a los sectores que trabajan en euskera y/o por su promoción y normalización. Usaremos, como traducción, campo del euskera, un campo de acción social que se organiza en la tensión entre antagonismos, colaboraciones y/o complementariedades. Esa organización es el objeto de la gobernanza del campo.

la reforma. En el periodo de institucionalización autonómica los actores del campo del euskera tuvieron que resituarse en un nuevo marco que incluía la co-oficialidad del euskera, su introducción en el sistema educativo o la creación de medios de comunicación públicos en euskera, así como posicionarse acerca de la legitimidad del nuevo marco jurídico, de los nuevos actores institucionales y de sus políticas lingüísticas (Urla, 2012a; Larrinaga, 2017).

Desde la reforma constitucional y el desarrollo institucional autonómico, leyes, normas y políticas lingüísticas han conformado un marco normativo dinámico y un mercado lingüístico (Bourdieu, 1982) en el que se han tenido que desenvolver tanto el MSCE como los hablantes. En ese tiempo, desde principio de los años 80 a la primera década del siglo XXI, las relaciones entre las políticas lingüísticas oficiales y el MSCE se pueden sintetizar en tres ejes: (1) el conflicto político y su traslación a este ámbito en términos de poder/contrapoder; (2) la progresiva especialización, profesionalización y burocratización de las políticas lingüísticas en el marco general de cambio de modelo de acción colectiva, de gestión pública y de relación entre instituciones y movimientos sociales; y (3) las divergencias acerca del marco jurídico y los objetivos de la normalización.

El ciclo poder/contrapoder

Si durante el franquismo el antagonismo aglutinante del MSCE era la dictadura, tras la dictadura parte del movimiento se posicionó con la estrategia de ruptura del independentismo de izquierda radical y se encontró subsumido en una dinámica de contrapoder anti-institucional en la que el antagonista eran las instituciones autonómicas. Estas últimas respondieron con un discurso que denunciaba la utilización partidista del euskera y en varios casos con iniciativas públicas paralelas y en competencia respecto a las iniciativas sociales. Todo ello supuso un conflicto interno tanto en el MSCE como en la propia comunidad lingüística (Larrinaga, 2018, p. 327). Aun así, el MSCE no se limitó nunca a la confrontación, sino que fue construyendo toda una red de asociaciones locales de promoción de la lengua, de centros de enseñanzas de euskera para adultos, de medios de comunicación, etc. De esas iniciativas salieron en muchos casos las personas que se integrarían como profesionales expertas en las administraciones locales y autonómicas.

El ciclo del saber experto y la nueva gestión

A finales de los años 80 se inicia un nuevo ciclo caracterizado por una creciente autonomía del MSCE (respecto a la confrontación política o partidista) y por el desarrollo

de la profesionalización y el saber experto. Es un cambio lento pero que determinará la gobernanza de las políticas e iniciativas lingüísticas durante las décadas de los 90 y 2000. Según Ane Larrinaga (2018, p. 328) en este periodo se configuran dos formas de entender la acción en pro de la lengua, una más política, que sitúa la lengua en el contexto de las relaciones de poder y la acción política, y otra más cultural y gerencial. El marco gerencial fue asumido por parte del movimiento y adquirió mayor relevancia a medida que aumentaba la colaboración con las instituciones. El principio estratégico de esta corriente fue la autonomía de la comunidad lingüística y de la normalización de la lengua (frente a la subordinación a estrategias políticas) y la necesidad de desarrollar un saber experto y técnico. En esta época, junto a numerosas asociaciones comunitarias y debido a la extensión de planes de normalización lingüística a ámbitos públicos y privados, creció el número de técnicos de la lengua en la administración pública y surgieron empresas de consultoría y servicios lingüísticos que aplicaron los métodos del NPM (Urla, 2012a, 2012b).

En 1996 se creó la federación de asociaciones de vascoparlantes, *Topagunea* (“Punto de encuentro”), y en 1997 se conformó *Euskararen Gizarte Erakundearen Kontseilua* (“Consejo de las Organizaciones Sociales del Euskara”). Desde entonces, esos organismos han sido esenciales en la gobernanza comunitaria del euskera y en la colaboración con las instituciones, han trabajado por la aglutinación y el fortalecimiento de la comunidad vascoparlante y por la articulación y planificación integral de las políticas lingüísticas. En 2015 formaban Topagunea unos 20.000 socios en 96 asociaciones dedicadas a dinamizar actividades sociales y culturales en euskera. Kontseilua, por su lado, reúne en la actualidad a medio centenar de entidades del campo del euskera.

El marco jurídico de la normalización

El marco jurídico lingüístico de la CAV establece una co-oficialidad asimétrica: la Constitución española establece que el español es de obligado conocimiento (artículo 3 del Título Preliminar) y el Estatuto de Autonomía dispone que conocer y usar el euskera es un derecho de los habitantes de la CAV (art. 6). En ese marco, la Ley de Normalización del uso del euskera (1982) obliga a las instituciones a garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos y orienta las políticas lingüísticas hacia la “normalización”, entendida como equivalencia entre lenguas co-oficiales, por lo menos respecto al uso institucional: las instituciones deben hacer cumplir y proteger el derecho a usar el euskera en ámbitos oficiales. La normalidad lingüística proyectada en las políticas del Gobierno Vasco se basa en los derechos lingüísticos individuales pero, dada

la situación socio-lingüística esos derechos, solo se cumplen parcialmente⁵. Como veremos, el discurso institucional ha tratado de superar la contradicción entre derechos formales y su falta de cumplimiento real mediante una versión diglósica de la normalización de la lengua (propugnando una *diglosia sostenible* que conduciría paulatinamente a un *bilingüismo más equilibrado*). Por su lado, el MSCE ha denunciado constantemente la equiparación formal de las opciones lingüísticas y el incumplimiento de los derechos lingüísticos (Larrinaga, 2018, p. 327). Y parte del movimiento ha exigido políticas cuyo objetivo sea la integridad funcional del euskera, que no giren únicamente en torno a la elección y adhesión personal y que fomenten el uso social incidiendo en la propia situación de uso. En el fondo nos encontramos dos posiciones ideológicas sobre la lengua: el hablante y la lengua como recurso y competencia personal frente a la lengua como estructura y actividad comunitaria.

Discursos y gobernanza lingüística en la CAV en el siglo XXI

Como hemos dicho, la racionalidad neoliberal se desenvuelve a través de dispositivos, artefactos y disposiciones, por medio de los cuales se extiende a cualquier aspecto de la vida. En el caso de la gobernanza lingüística de la CAV nos encontramos con una malla de dispositivos, artefactos y disposiciones de actores de diferentes escala y naturaleza (privada, pública, social, comunitaria): hay *dispositivos* de gestión tecnológico-burocráticos como los planes, las normativas o los sistemas de calidad de la gestión lingüística; hay *artefactos* de tecnología contable, clasificatoria y de mapeo (encuestas y mapas sociolingüísticas, por ejemplo; Urla, 2012b), y hay, por último, *disposiciones* (valores, creencias, imaginarios, etc.) que son objetivo continuo de investigación, gestión y gobierno para la motivación, activación y responsabilización de los hablantes.

Todos esos elementos son expuestos y articulados en prácticas discursivas que dicen cuáles son las políticas lingüísticas pertinentes y quién, cómo y por qué debe hacerlas. Parte de esa labor discursiva es explícita y pública en un tipo de dispositivo: los textos programáticos. A parte de dar una exposición argumentada y reflexiva de fines y medios en programaciones temporales, los textos programáticos definen el campo de acción y los agentes legítimos, para ello adoptan el lenguaje y la lógica de las racionalidades que operan como código de sentido común y legitimación. Los textos se articu-

⁵ Según la VI Encuesta Sociolingüística (Gobierno Vasco, 2016) en la CAV son vasco-parlantes el 33,9 % de los mayores de 15 años (24,1 % hace 25 años), pero solo un 16,5 % lo usa intensivamente. En los últimos 25 años el uso ha aumentado 3 puntos, pero en los diez últimos no ha variado. La normalidad diglósica del euskera es que los hablantes lo usen o no según expectativas sobre la competencia e ideología lingüística de los interlocutores o del entorno.

lan entre sí y con los demás dispositivos, artefactos y disposiciones del campo del euskera; se interpelan, se complementan o se confrontan en antagonismo abierto.

Siguiendo las aportaciones del Análisis Crítico del Discurso (Van Dijk, 2011; Fairclough, 2000; Íñiguez, 2003; Leeuwen, 2008) hemos identificado los temas, tópicos, recursos o repertorios interpretativos (Potter y Wetherell, 1987) de la racionalidad neoliberal y de los modelos de gobernanza que definen, legitiman y dan sentido a los aspectos mencionados (campo de acción, acciones, políticas, actores, antagonismos). En concreto, hemos identificado en los textos los usos de la racionalidad neoliberal y alternativas, para así reunir y exponer los discursos normativos que vehiculan (Parker, 1992; Fairclough, 2002).

El ecosistema textual

En las últimas tres legislaturas (del 2005 al 2017), la Viceconsejería de Política Lingüística del Gobierno Vasco ha producido una serie de textos programáticos, investigaciones y agendas o planes que pretenden sentar las bases de una política lingüística para el siglo XXI. En esa triple estructura las investigaciones dan cobertura técnico-científica a las propuestas programáticas en las que se establecen objetivos estratégicos, mientras que los planes guían la implementación práctica de algunas de las propuestas en escenarios institucionales concretos. Todos esos textos se han ido confeccionando y publicando en una cadena temporal en la que cada nuevo texto se apoya en los precedentes desde un texto seminal redactado por el Consejo Asesor del euskera⁶: *Euskara21. Hacia un pacto renovado. Bases para la política lingüística de principios del siglo XXI*⁷. Entre todos conforman un único texto acumulativo con diferentes y consecutivas adaptaciones temporales y avances en áreas o aspectos específicos, una red intertextual que a veces se confronta o se articula con los demás textos de su ecosistema textual, los del MSCE. Los principales textos programáticos del Gobierno Vasco son los siguientes (todos incluidos en el análisis):

- *Euskara21. Hacia un pacto renovado. Bases para la política lingüística de principios del siglo XXI*, 2009, Gobierno Vasco-CAE.
- *Plan de Acción para la Promoción del Euskera*, 2012, Gobierno Vasco-CAE.
- *Agenda Estratégica del Euskera 2013-2016. Una lengua viva para la convivencia*, 2013, Gobierno Vasco.

⁶ El Consejo Asesor del euskera, CAE, es un órgano consultivo del Gobierno Vasco formado por expertos de la administración, investigación, empresa, etc. Es, desde su inicio, un órgano fundamental en la gobernanza lingüística de la CAV, autor de gran parte de los textos de política lingüística del Gobierno Vasco. Varios de sus miembros participan también en la confección de los textos socio-comunitarios.

⁷ En adelante, para los documentos con nombre en castellano y euskera se usarán los primeros, en los que solo tienen nombre en euskera proponemos una traducción (en la lista de referencias aparecen con su nombre original).

- *Discursos Básicos Sobre el Euskera*, 2016a, Gobierno Vasco-CAE.
- *¿Y a partir de ahora qué? La sostenibilidad del desarrollo del euskera o «Piedra que rueda no cría musgo»*, 2016b, Gobierno Vasco-CAE.
- *Agenda Estratégica del Euskera 2017-2020*, 2017, Gobierno Vasco.

En cuanto al MSCE, hemos analizado los textos programáticos de los principales constructores de discurso del MSCE: el Consejo de entidades, *Kontseilua*, y la Federación de asociaciones, *Topagunea*. No son los únicos constructores de discurso, ya que hay numerosos organismos dedicados a la educación, al corpus lingüístico, a la creación o actividad cultural, o al activismo reivindicativo, etc., pero sí son los que estructuran el MSCE.

Kontseilua

- *Una nueva política lingüística eficaz* (Kontseilua, 2009).
- *Ejes. 10 propuestas para fortalecer y desarrollar la política lingüística* (Kontseilua, 2014).
- *Lectura y conclusiones del año* (Kontseilua, 2017).

Topagunea

- *Las asociaciones de vascoparlantes en el siglo XXI. Informe para consensuar las bases-norte* (Topagunea y Sorguneak, 2010).
- *Guía de Acogida*, 2015 (Zapata, 2015)
- *Reaprender y revisar. Un repaso del último medio siglo para concluir un futuro de esa lectura*, 2015 (Amonarriz et al., 2015).

El discurso institucional: los tópicos discursivos de la red intertextual institucional

Los textos institucionales tienen características formales y estilísticas que pertenecen al campo de inteligibilidad de la racionalidad neoliberal y que son también parte del discurso: describen con detalle el proceso de su confección (que se suele describir como amplio y participativo), se da cuenta de los autores y de su *expertise*, se explicitan los textos previos con los que se relaciona, se describe el contexto de elaboración, etc. Otros aspectos también reflejan la racionalidad neoliberal y los mecanismos habituales del NPM: la estructura de los textos o el uso selectivo del léxico (significantes nodales que activan unos u otros marcos de interpretación). Pero en el análisis nos vamos a centrar en la exposición de los tópicos principales o macroestructuras semánticas del discurso y sus expresiones (Van Dijk, 2015, p. 212). En síntesis, los siguientes son los tópicos estructurantes del discurso institucional, sobre todo en sus primeros

textos (como explicaremos, a partir del año 2014 se perciben cambios en la focalización de algunos de ellos):

- ✓ *Autoridad e interlocutores legítimos.* En medio del ciclo poder/contrapoder la institución procura legitimarse ante la sociedad y el MSCE y definir desde su posición el campo y las acciones posibles, para ello defiende la legitimidad de la autoridad (democrática) institucional, del marco legal y de las políticas institucionales. Solo los poderes públicos, se dice, representan el interés público y hay que rechazar el mito que presenta la labor a favor del euskera como un movimiento de resistencia y considera a “los poderes públicos como enemigos del euskera o, al menos, omisos y laxos en su defensa” (Gobierno Vasco-CAE, 2009, p. 36). En correspondencia, la interlocución se limita a quienes “trabajan lealmente por la revitalización del euskera”, se legitima como actores del campo a los que están dispuestos a colaborar con las políticas institucionales y se rechaza a quienes se sitúan en la confrontación política y en el “hipercriticismo destructivo” (Gobierno Vasco-CAE, 2009, p. 36).
- ✓ *Complementariedad entre sector público y privado.* Se divide a los actores en públicos (las instituciones autonómicas) y privados, y se defiende una complementariedad jerarquizada en la que lo “privado” no puede “fijar las prioridades de la política lingüística” y debe limitarse a colaborar con las políticas decididas por los poderes públicos, ya fomentando la adhesión social, ya proponiendo mejoras (Gobierno Vasco-CAE, 2009, p. 38).
- ✓ *La construcción del consenso* por medio de procesos de participación selectivos es la herramienta privilegiada de legitimación de las propuestas programáticas y de los objetivos de las políticas lingüísticas: consenso, persuasión y firmeza democrática (Gobierno Vasco-CAE, 2009, p. 58). Pero un consenso predefinido, ad hoc: “el objetivo nunca ha sido sintetizar lo que no admite síntesis (...) [sino] un leal contraste de opiniones que nos conduzca a una forma eficaz de consenso” (Gobierno Vasco-CAE, 2009, p. 17). Así, se establece la política institucional como la única posible y eficaz, una política despolitizada sustentada en conocimientos técnico-científicos, con referencias a la sociolingüística, al marketing o al *management*, y en la que la ciudadanía es presentada como clientela de servicios públicos. Se trata, como diría Bob Jessop, de “esfuerzos por definir ciertos problemas como más adecuados para formas de toma de decisiones teóricamente *apolíticas*” (Jessop, 2016/2017, p. 239).
- ✓ *Despolitización y delegación.* La política lingüística se presenta como implementación técnica, científica o burocrática de mandatos legales y de diagnósticos expertos sobre la realidad lingüística: resolución de problemas e implementación de programas. En ese marco aparecen los tópicos del NPM: modernización, fle-

xibilización, innovación, calidad, aprendizaje y mejora continua, eficiencia, etc. (Gobierno Vasco-CAE, 2009, p. 25; Gobierno Vasco, 2013, p. 4). Por otro lado, el receptor admisible de las políticas lingüísticas es el hablante individual y su derecho formal a elegir la lengua oficial que desee, una elección que se codifica en términos de consumo opcional de servicios y productos. En el hablante se delega, en última instancia, la responsabilidad de la situación lingüística (y el éxito o fracaso de las políticas lingüísticas). La libertad formal de elegir la lengua de uso convierte al hablante en responsable de la situación social de la lengua (Gobierno Vasco-CAE, 2009, p. 31).

- ✓ *Política lingüística como garantía de la igualdad de oportunidades.* La administración debe garantizar la igualdad en la elección de la lengua de uso, por ello, se dice, son necesarias las intervenciones y políticas lingüísticas (Gobierno Vasco-CAE, 2009, p. 58). Se trata de organizar, de promover y garantizar un *mercado lingüístico* libre, competitivo pero equilibrado, un “bilingüismo equilibrado”. Ahora bien, más allá de la metáfora del mercado lingüístico, la intervención política no debe sustituir al mercado real, la competencia es el mecanismo regulador de una producción cultural “emancipada y normalizada” (de calidad, atractiva, referencial, etc.) (Gobierno Vasco-CAE, 2009, p. 47).
- ✓ *Convivencia y diglosia sostenible.* La igualdad de oportunidades se desliga del cumplimiento de los derechos lingüísticos y se vincula a la convivencia social, que se convierte en objetivo *per se*. Para ello, hay que evitar el conflicto y las demandas exigentes respecto al cumplimiento de derechos o la normalización de la lengua. En nombre del realismo, lo posible se convierte en lo deseable, sostener la diglosia actual en objetivo (Gobierno Vasco-CAE, p. 27-29). Bajo un significante técnico suficientemente difuso, “diglosia sostenible”, se legitima la renuncia a la plenitud funcional y la hegemonía social del euskera (clásicas reivindicaciones del campo del euskera) y se posiciona la política lingüística institucional como la única técnica y científicamente posible (Escribano, 2017, p. 215).

A partir del 2014 se empiezan a percibir cambios en los textos institucionales. En *Discursos Básicos sobre el Euskera* del 2016 se constata la influencia de Topagunea. El texto es el informe de una investigación (iniciada en el 2014) acerca de los discursos sociales sobre el euskera y confluye con la iniciativa *Reaprender y revisar* de Topagunea (Amonarriz et al., 2015). Ambos proyectos están inspirados por las propuestas previas de uno de sus autores, el sociólogo Iñaki Martínez de Luna, acerca de la necesidad de un nuevo *framing* para el euskera (Martínez de Luna, 2013, 2016). La investigación en cuestión pretende detectar los contenidos para un discurso unificado, positivo y motivador en el que sustentar la política lingüística. La idea básica del documento es que el euskera necesita una imagen diferente que ayude a superar “actitudes del pasado”, que

“despolitice” la lengua y la normalización lingüística, y la oriente a estrategias o técnicas de mercado: marketing, persuasión, gestión de la imagen, etc.

En 2016 se publica *¿Y a partir de ahora qué?*, un informe sobre la reorientación de las políticas lingüísticas en el que se propone la complementariedad entre las políticas institucionales y la de los actores sociales y privados con matices respecto a la importancia y el protagonismo de cada sector. Junto a la división entre público y privado, que se había usado previamente, se introduce “el tercer sector” (con referencias a Henry Mintzberg) y se sitúa el éxito de las políticas públicas en la “participación activa de la ciudadanía como en los procesos democráticos” (Gobierno Vasco-CAE, 2016b, p. 28).

Aunque los tópicos principales del discurso oficial se mantienen (el bilingüismo equilibrado, la diglosia sostenible, la elección personal, etc.) el foco se mueve hacia el cumplimiento material de los derechos lingüísticos. Destacan entre ellos la igualdad de estatus entre lenguas, la igualdad de oportunidades entre hablantes o la equidad y la acción positiva como principio de las políticas públicas (Gobierno Vasco-CAE, 2016b, pp. 42-44). Las asimetrías de la “diglosia sostenible” siguen presentes y el concepto de *bilingüismo equilibrado* no desaparece del discurso oficial, pero en este texto aparece el concepto de *bilingüismo igualitario*, “que todos los ciudadanos y ciudadanas dispongan de los mismos derechos lingüísticos” (Gobierno Vasco-CAE, 2016b, p. 52).

En la *Agenda Estratégica 2017-2020* se recoge el discurso precedente, pero con dos novedades: se focaliza en la activación social para lograr la igualdad y, en ese contexto, se menciona el modelo de las políticas de género, y se introduce el término gobernanza, “necesitamos una gobernanza basada en el diálogo y en la cooperación, en el trabajo conjunto entre las entidades públicas y los agentes sociales” (Gobierno Vasco, 2017, p. 40).

El discurso de los actores socio-comunitarios

Los actores socio-comunitarios, desde la confrontación radical o la colaboración crítica, han intentado establecer otro discurso y otra gobernanza para la política lingüística. Las divergencias principales del discurso del MSCE aparecen en los siguientes tópicos:

Definición de los objetivos: superar la subordinación y el conflicto lingüístico. Para los actores del MSCE la normalización es la superación del conflicto lingüístico (Konsteilua, 2009, p. 11), el fin del “paradigma del bilingüismo equilibrado” o la transformación de la minorización, subordinación y dominación lingüística en hegemonía (Topagunea y Sorguneak, 2010, p. 12; Amonarriz et al., 2015, p. 30). Más allá del conocimien-

to generalizado de las lenguas oficiales, se defiende el uso social normalizado y hegemónico del euskara. Kontseilua, por ejemplo, defiende que el euskera sea la lengua prioritaria y habitual (Kontseilua, 2009, p. 4). E insiste para ello en la necesidad de cambios en la “arquitectura jurídica” que amparen formal y materialmente los derechos lingüísticos.

Definición del sujeto de la normalización y el modelo de gobernanza. Los actores del MSCE coinciden en la necesidad de una única dirección política (Kontseilua, 2009, p. 5) o una autoridad (Amonarriz et al., 2015, p. 9) que guíe o coordine el proceso de normalización y que dirija tanto las iniciativas sociales como las institucionales. En opinión de Kontseilua, la dirección política, de carácter ejecutivo, debería estar integrada por una parte técnica y otra social (grupos, empresas y ciudadanía) y las administraciones deberían actuar de acuerdo con la dirección (Kontseilua, 2009, p. 5). Con o sin dirección, los actores proponen modelos de liderazgo de la gobernanza. Kontseilua habla de coordinación de la iniciativa popular y las instituciones públicas. Topagunea es más claro en cuanto a sus objetivos de liderazgo, se propone llegar a ser el líder referencial del MSCE (Topagunea y Sorguneak, 2010, p. 25) y convertir a la comunidad en el sujeto de la normalización. En el documento del 2010, fruto de la colaboración entre Topagunea y Sorguneak (grupo de investigación de la Universidad de Mondragón) se propone convertir al movimiento en lobby, *think tank* y referente simbólico, y se apuesta por seguir los ejemplos de movimientos sociales como el ecologismo, el movimiento gay o el feminismo (Topagunea y Sorguneak, 2010, pp. 22-25). En el modelo de gobernanza correspondiente el movimiento social se ocupa de la activación y el empoderamiento comunitario, de la crítica al discurso y a las políticas institucionales, y de buscar espacios de colaboración; a las instituciones compete decidir políticas, leyes y normas, ofrecer recursos, reconocer y proteger al movimiento, o influir en la sociedad y en los poderes económicos (Amonarriz, et al., 2015).

El sujeto de la vida lingüística: del hablante a la situación social. Mientras que el discurso oficial deduce del derecho formal de elección de lengua, la responsabilidad del hablante en sus elecciones abstrayéndolo de la situación material, el MSCE fija su atención en las condiciones sociales que afectan al uso de la lengua, a las limitaciones en el cumplimiento material del derecho. Kontseilua es muy explícito al denunciar el mensaje del discurso oficial que culpa y acusa a los vascoparlantes de no usar el euskara lo suficiente y de ser los responsables de la mala situación lingüística del euskera (Kontseilua, 2009, p. 7).

Definición del conocimiento y del estilo de activismo. Con matices diferentes, los actores sociales defienden el conocimiento experto, técnico y científico para la planificación “sistémica y holística de la normalización” (Kontseilua, 2017). Se propone como

tarea de la gobernanza lingüística la articulación de tecnificación, consenso y reducción del conflicto (Amonarriz et al., 2015, p. 8), pero también se demanda un marco legal y normativo consensuado y eficaz en la protección de los derechos lingüísticos. Topagunea, además, defiende la necesidad de una ideología lingüística para la autonomía del movimiento y propone para ello la “ecología lingüística” (Topagunea y Sorguneak, 2010). Asimismo, reivindica el *know-how* acumulado por los grupos de euskera y su estilo de activismo: creativo, alegre, transgresor y crítico, orientado a actividades realizables y cómodas que aporten logros pragmáticos (Topagunea y Sorguneak, 2010, p. 27).

Otro ciclo, ¿otro paradigma?, ¿otra gobernanza?

Topagunea se planteó como tarea propia una nueva gobernanza, una nueva forma de organizar las relaciones entre movimiento e instituciones y de entender y afrontar el proceso de normalización. Los demás agentes socio-comunitarios, con diferencias en las prioridades y algunos matices, han ido dando por bueno ese modelo. Pero los cambios no se limitan al modelo de gobernanza y a las tensiones por la hegemonía o el liderazgo dentro del campo del euskera, pues existe una extendida percepción de agotamiento de las políticas lingüísticas oficiales y de algunas de las prácticas y discursos del MSCE cuyo síntoma más relevante sería el estancamiento de la progresión del conocimiento y uso del euskera. La impresión que se repite es la de estar en “un cruce de caminos” y ante un “nuevo paradigma” (Goirigolzarri et al., 2017; Amonarriz y Martínez de Lagos, 2017). En síntesis, ese paradigma se focalizaría en promover escenarios y situaciones sociales de uso del euskera, en la adhesión pragmática a la lengua, en atender más a la influencia de los cambios globales y los niveles supra-estatales de regulación, y en construir para todo ello un nuevo discurso, unos nuevos marcos o una nueva ideología lingüística con aportes práctico-discursivos de movimientos como el feminismo⁸.

En los últimos años han aumentado las iniciativas que recogen esas características y que podemos considerar síntomas de la extensión del nuevo paradigma. En el lado institucional se puede destacar el papel de la Dirección de Igualdad Lingüística de la Diputación de Gipuzkoa. Su línea de actuación quedó bien expuesta en el acto *Euskara bidegurutzetik aurrera* (*Euskera, de la encrucijada en adelante*, mayo de 2017), en el que su director, Mikel Irizar (previamente presidente de Topagunea), presentó diez proyectos de colaboración entre la Diputación y agentes de la normalización del euskera. El

⁸ El feminismo está teniendo una influencia notable en el campo del euskera, quizás porque brinda una racionalidad alternativa a la racionalidad neoliberal. Aparte de recursos discursivos y prácticos, el feminismo hace razonables y legítimas algunas de las necesidades percibidas por el MSCE: la acción práctica, la equidad y la acción positiva, el empoderamiento personal y colectivo, la politización de las prácticas cotidianas, la denuncia de la subordinación, etc. (ver, Agirre y Eskisabel, 2016; Arakistain et al., 2014; Arbelaitz, 2015).

léxico que usó nos remite al discurso de Topagunea: igualdad, activación social, colaboración, coparticipación, innovación, investigación, liderazgo, etc. Todos los proyectos presentados eran parte del programa *Etorkizuna Eraikiz*, una estrategia participativa integrada por iniciativas de gobernanza abierta y colaborativa (Barandiaran, 2018, p. 6).

En el lado socio-comunitario la iniciativa más importante ha sido *Euskaraldia*, un experimento social de transformación de los usos lingüísticos consistente en visibilizar las competencias lingüísticas mediante dos roles, uno activo (*ahobizi* o “boca viva”) comprometido a hablar en euskara, y otro pasivo (*belarriprest* u “oído dispuesto”) que invita a que se le hable en euskera. Se trata así de crear situaciones cómodas para el uso del euskera que sirvan a su vez para crear redes de uso y empoderar personal y colectivamente a los vascoparlantes. En su primera edición (del 23 de noviembre al 3 de diciembre de 2018) participaron 164.000 *ahobizi* y 61.200 *belarriprest*, un 14,7 % de la población vascoparlante mayor de 16 años. Aunque la iniciativa tiene un origen netamente popular, fue organizada por Topagunea y las instituciones públicas y colaboraron más de 4000 municipios y 200 entidades de todo tipo. Se inspiró en la performance *Transitoak* (2015) del artista bilbaíno Lutxo Egia que durante un mes trató de vivir en Bilbao comunicándose en euskera y sin recurrir al idioma hegemónico, el castellano. El grupo de euskera del barrio donostiarra Egia puso en marcha una iniciativa similar pero colectiva y durante ocho semanas. De ahí se extendió a otros barrios y municipios y a la participación institucional. Destaca el caso de Lasarte en donde la asociación de euskera Ttakun y el ayuntamiento organizaron en octubre de 2016 una iniciativa denominada *baietz 40 egun euskaraz. Irten armairutik! (40 días en euskera. ¡Sal del armario!)*, iniciativa en la que participaron unas tres mil personas⁹.

Por último, en 2018, dentro del congreso de su centenario, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos¹⁰ desarrolló un proceso de reflexión sobre cinco áreas estratégicas con una participación abierta a todos los sectores. Una de ellas, titulada “Construyendo los Escenarios de Futuro del Euskera Colaborativamente”, trató específicamente el futuro del euskara desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa pero partiendo de la comunidad “que desea vivir, desarrollarse y abrirse al mundo en euskera”. En esa reflexión se analizaron las fortalezas y capitales de esa comunidad, el nuevo marco interpretativo y la praxis de transformación social. En octubre de 2018 se presentó el resumen de conclusiones con una declaración sobre las bases mínimas del futuro de la comunidad. El principal argumento de la declaración es la garantía de la

⁹ Referencia a *Sortir de l’armari lingüístic. Una guia de conducta per a viure en català*, de Ferran Suay y Gemma Sanginés, 2010.

¹⁰ Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos es una entidad privada científico-cultural, fundada en 1918 por las Diputaciones Forales.

igualdad lingüística, para cuya materialización se prevén dos condiciones: comprensión universal del euskera y equiparación de los derechos lingüísticos con el resto de derechos sociales. Respecto a la (meta)gobernanza, se propone a la comunidad actuar como industria lingüística y conseguir que el sector político-económico del euskera tenga peso en las principales estrategias y decisiones.

Conclusiones

Desde nuestra perspectiva, el análisis de la gobernanza no se reduce al análisis de juegos de influencia y poder entre grupos de presión, lobbies, alianzas o comunidades de intereses, en dicho análisis hay que tener en cuenta el marco ideológico y las racionalidades puestas en juego. En este caso, las ideologías de la lengua o de lo político y las racionalidades que dan sentido y legitimidad a los discursos y prácticas de la normalización del euskera. Desde ellas se establece no solo el sentido y la pertinencia de las iniciativas o políticas concretas, sino también la legitimidad de los modelos de gobernanza y de las maniobras, las disputas o colaboraciones por hacer real el modelo deseado.

La racionalidad neoliberal se presenta en las políticas e iniciativas lingüísticas y su gobernanza de manera doble: en tanto que administración y en tanto que actividad sobre un común. Por un lado, da sentido y legitima las políticas lingüísticas en términos de administración de servicios; una administración bajo la “forma empresa”, según la lógica económica del capitalismo neoliberal y con el conocimiento gerencial experto que la convierte en moderna, eficaz, eficiente o de calidad. Por otro lado, no solo las políticas institucionales, sino también la acción colectiva socio-comunitaria e incluso la vida lingüística cotidiana, adoptan buena parte del sentido y la legitimidad de la racionalidad neoliberal. Se convierte en la racionalidad de la actividad y la gobernanza sobre un común (la vida social de las lenguas). En este caso, la racionalidad neoliberal básicamente individualiza y abstrae de las situaciones sociales las competencias y disposiciones psicosociales, de modo que se entienden y viven como disposiciones privadas, cuestión de cálculo económico, de opción personal, pero también de regulación indirecta y de gobernanza. En consecuencia, la vida social de las lenguas es significada como un campo económico, un mercado, entre capitales en competencia por su maximización.

En el caso de la lengua vasca, los dispositivos de administración neoliberal llegaron primero a la vida económica y política en general, de ahí se extendieron a la política y al movimiento social por la lengua como racionalidad, como tecnología de administración neutral y apolítica. No ha sido un proceso sin ambigüedades, reciclajes o

distorsiones interesadas, ya que se han usado los dispositivos de administración y de intervención social, los modelos de gobernanza y de regulación de la acción colectiva o el léxico y los tópicos discursivos como recursos de poder y sentido en las relaciones y conflictos internos del campo del euskera. Incluso se han re-significado desde una racionalidad política y comunitaria que habla de acción y práctica política directa, de igualdad y de derechos, de lucha contra la minorización y la subordinación, de pueblo y de comunidad, etc.

En la última década se ha llegado a un diagnóstico común sobre la necesidad de un nuevo paradigma para la normalización del euskera. En él se aprecia un modelo de gobernanza basado en la colaboración y complementariedad funcional entre actores mutuamente reconocidos y legitimados, y una nueva orientación en los objetivos y métodos hacia la activación del uso social del euskera desde la situación pragmática, con el apoyo multiescalar de las instituciones y dentro de una planificación coherente y a largo plazo. Este paradigma en ciernes coincide en la mayor parte con la propuesta de Topagunea, y parece haber sido aceptado por los demás agentes socio-comunitarios y por las instituciones de la CAV. Es un modelo similar a la gobernanza dialógica tal como la define B. Jessop, esto es, la coordinación de redes autoorganizadas en la negociación, la deliberación y la redefinición de objetivos en vista de las circunstancias cambiantes en torno a un proyecto consensuado a largo plazo (2016/2017, p. 232). Ahora bien, las condiciones de éxito de ese nuevo paradigma y su carácter radican en la metagobernanza de la gobernanza (para la cual se propone) y no hay que descartar ni la competencia dentro del modelo, ni sobre el modelo.

Como hemos apuntado, por un lado, el MSCE está renovando sus prácticas y discursos con especial atención a modelos y experiencias como la del feminismo donde se mezclan militancia política, trabajo comunitario, activismo social y saberes y prácticas expertas y técnicas. Por otro lado, siguiendo a B. Jessop, pudiera considerarse que la actitud institucional es un caso de “revolución pasiva”, esto es, de absorción e incorporación del MSCE a la política lingüística institucional, de modo que la política beligerante se transforme en una cuestión técnica o burocrática (2016/2017, p. 243). De ser así, el liderazgo comunitario y la autonomía del MSCE en la gobernanza del campo del euskera se estaría desarrollando a la “sombra de la jerarquía” (Jessop, 2016/2017, p. 242) de la administración autonómica y sería más bien un efecto de la colibración del campo, es decir, del re-equilibrio de las formas de gobernanza operado desde las instituciones de gobierno.

Referencias

- Agirre, Lorea & Eskisabel, Idurre (2016). Euskalgintza eta feminismoa. *Bat Soziolinguistika Aldizkaria*, 98(1), 11-22.
- Amonarriz, Kike; Arexolaleiba, Julen; Erize, Xabier; Irizar, Mikel; Laka, Elena; Martínez de Lagos, Iker; Martínez de Luna, Iñaki; Mendizabal, Jasone & Sarasua, Jon (2015). Berrikasi eta Berrikusi, *Topaberri*, 66, 2-11.
- Amonarriz, Kike & Martínez de Lagos, Iñaki (2017). Bidegurutzetik ateratzeko palankak. *Bat Soziolinguistika Aldizkaria*, 103(2), 27-38.
- Arakistain, Joana; Oruesagasti, Goizargi & Otaegi, Aizpea (2014). Nola txertatu genero-ikuspegia hizkuntza-politikan. *Bat Soziolinguistika Aldizkaria* 92-93, 67-86.
- Arbelaitz, Lander (2015). Euskalgintza: berritu ala hil. Kolpe bat mahai gainean arnasa berritzeko. *Argia. Larrun*, 197(04). <https://www.argia.eus/argia-astekaria/2458/euskalgintza-berritu-ala-hil>
- Barandiaran, Xabier (2018). Hacia un modelo de metagobernanza para Gipuzkoa: El caso de Etorkezuna Eraikiz. *European Public & Social Innovation Review* 3(1), 1-12. <https://doi.org/10.31637/epsir.18-1.1>
- Bérubé, Julie (2018). *Modèles de gouvernance des politiques linguistiques*. Conseil supérieur de la langue française.
- Bevir, Mark & Rhodes, Roderick A. W. (2011). The stateless state. In Mark Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 203–17). Sage.
- Bourdieu, Pierre (1982). *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*. Fayard.
- Brown, Wendy (2015/2016). *El pueblo sin atributos*. Malpaso Ediciones.
- Cardinal, Linda & Forgues, Eric. (Dir.). (2015). *Gouvernance communautaire et innovation au sein de la francophonie néobrunswickoise et ontarienne*. Presses de l'Université Laval.
- De Angelis, Massimo (2003). Neoliberal Governance, Reproduction and Accumulation. *The Commoner*, 7, 1–28.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Dickinson, Helen (2014). *Performing Governance: Partnerships, culture and New Labour*. Palgrave Macmillan.
- Dickinson, Helen (2016). From New Public Management to New Public Governance: The implications for a 'new public service'. In John Butcher, & David Gilchrist (Eds.), *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* (pp. 41-60). ANU Press.
- Diefenbach, Thomas (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public administration*, 87(4), 892-909. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>

- Escribano, Daniel (2017). La diglòssia és morta. Visca la diglòssia? Sobre la ideologia lingüística del nacionalisme basc conservador. *Treballs de Sociolingüística Catalana*, 27, 215-233. <https://doi.org/10.2436/20.2504.01.133>
- Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos (2018). *Construyendo los Escenarios de Futuro del Euskera Colaborativamente*. www.eusko-ikaskuntza.eus/files/galeria/files/e5_Adierazpena_GAZ_181123.pdf
- Fairclough, Norman (2000). Representaciones del cambio en el discurso neoliberal. *Cuadernos De Relaciones Laborales*, 16, 13-36. <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0000120013A>
- Fairclough, Norman (2002). Language in New Capitalism. *Discourse & Society*, 13(2), 163–166. <https://doi.org/10.1177/0957926502013002404>
- Foucault, Michel (2004/2009). *El nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France (1978-1979)*. Akal.
- Gago, Verónica (2015). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Traficantes de Sueños.
- Gobierno Vasco (2013). *Agenda Estratégica del Euskera 2013-2016. Una lengua viva para la convivencia*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco (2017). *Agenda Estratégica del Euskera 2017-2020*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco, Gobierno de Navarra & Office Public de la Langue Basque (2016). *VI Encuesta Sociolingüística del conjunto del territorio del euskera*. http://www.euskara.euskadi.eus/r59-738/es/contenidos/informacion/argitalpenak/es_6092/encuestas_sociolingüisticas.html
- Gobierno Vasco-CAE (2009). *Euskara21. Hacia un pacto renovado. Bases para la política lingüística de principios del siglo XXI*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco-CAE (2012). *Plan de Acción para la Promoción del Euskera*, 2012. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco-CAE (2016a). *Discursos Básicos Sobre el Euskera*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco-CAE (2016b). *¿Y a partir de ahora qué? La sostenibilidad del desarrollo del euskera o «Piedra que rueda no cría musgo»*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco.
- Goirigolzarri, Jone; Landabidea, Xabier & Manterola, Ibon (Eds.) (2017). *Euskararen biziberritzea: marko, diskurtso eta praktika berriak birpentsatzen*. UEU.
- Hardt, Michael & Negri, Antonio (2009/2011). *Commonwealth. El proyecto de una revolución del común*. Akal.
- Íñiguez, Lupicinio (Ed.). (2003). *Análisis del Discurso. Manual para las Ciencias Sociales*. UOC.
- Jessop, Bob (2004). Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. In Ian Bache & Matthew Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 49-74). Oxford University Press.

- Jessop, Bob (2016/2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Los Libros de la Catarata.
- Johnson, David C. (2013). *Language Policy. Research and Practice in Applied Linguistics*. Palgrave Macmillan.
- Kaplan, Robert B. & Baldauf, Richard B. (1997). *Language planning from practice to theory*. Multilingual Matters.
- Kontseilua (2009). *Hizkuntza-politika berri eraginkorra*. <http://kontseilua.eus/wp-content/uploads/2015/05/HIZKUNTZA-POLITIKA-BERRI-ERAGINKORRA.pdf>
- Kontseilua (2014). *Ardatzak. Hizkuntza-politika indartu eta garatzeko 10 proposamen*. <http://kontseilua.eus/wp-content/uploads/2015/05/Hizkuntza-politika-indartu-eta-garatzeko-hamar-proposamen-20051213.pdf>
- Kontseilua (2017). *Urteko irakurketa eta ondorioak*. http://kontseilua.eus/wp-content/uploads/2015/05/UrtekoIrakurketaEtaOndorioak_20171116.pdf
- Kooiman, Jan (Ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society Relations*. Sage.
- Larrinaga, Ane (2017). Euskararen aldeko mugimenduaren bilakaera. Interpretaziorako proposamen bat. *Anuario de Eusko Folklore. Eusko Folklore Urtekaria*. 51/2015-2017, 55-58.
- Larrinaga, Ane (2018). Los movimientos sociales como contextos emocionales: El impulso emocional en el movimiento lingüístico vasco. *Athenea Digital*, 18(1), 319-347. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1897>
- Laval, Christian & Dardot, Pierre (2009/2015). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- Léger, Remi (2015). Qu'est ce que la gouvernance communautaire francophone? In Linda Cardinal & Eric Forgues Cardinal (Dis.), *Gouvernance communautaire et innovation au sein de la francophonie néobrunswickoise et ontarienne* (pp. 25-44). Presses de l'Université Laval.
- Lewis, Huw & Royles, Elin (2017). Language revitalisation and social transformation: Evaluating the language policy frameworks of sub-state governments in Wales and Scotland. *Policy & Politics* 46(3), 503-529. <https://doi.org/10.1332/030557317X14938075758958>
- Martínez de Luna, Iñaki (2013). Euskarak duen Framing Berri baten premia asetzeko proposamena. *Bat Soziolinguistika Aldizkaria*. 86(1), 13-83.
- Martínez de Luna, Iñaki (2016). Diskurtso multzo koherentea XXI. mendeko giltzarri. *Bat Soziolinguistika Aldizkaria*. 98(1), 39-56.
- Mintzberg, Henry (2015). *Rebalancing Society. Radical Renewal Beyond Left, Right, and Center*. Berrett-Koehler.
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison Wesley.
- Osborne, Stephen P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In Stephen P. Osborne (Ed.), *The new public governance: Emerging*

- perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 1-18). Routledge.
- Paquet, Gilles (2005). *Gouvernance: une invitation à la subversion*. Liber.
- Paquet, Gilles (2011). *Gouvernance collaborative: un antimanuel*. Liber.
- Parker, Ian (1992). *Discourse dynamics: Critical analysis for social and individual psychology*. Taylor & Frances/Routledge.
- Potter, Jonathan & Wetterell, Margaret (1987). *Discourse and social psychology: Beyond attitudes and behaviour*. Sage.
- Rhodes, Roderick A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 4, 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, Roderick A. W (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Rhodes, Roderick A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(08), 1243-1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Santos, Boaventura de Sousa (2005). Beyond neoliberal governance: The World Social Forum as subaltern cosmopolitan politics and legality. In Boaventura de Sousa Santos & Cesar Rodríguez-Garavito (Eds.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality* (pp. 29-63). Cambridge University Press.
- Stoker, Gerry. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? In *American Review of Public Administration*, 36(1),41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Suay, Ferran & Sanginés, Gemma (2010). *Sortir de l'armari lingüístic. Una guia de conducta per a viure en català*. Angle Editorial.
- Topagunea & Sorguneak (2010). XXI. *Mendeko euskaldunon elkarteak. Oinarriparrak adosteko batzorde txikiaren txostena*. Sorguneak ikertegia, Huhezi, Mondragon Unibertsitatea.
- Urla, Jacqueline (2012a). *Reclaiming Basque: Language, Nation and Cultural Activism*. University of Nevada Press.
- Urla, Jacqueline (2012b). Total Qualitive Language Revival. In Alexandre Duchêne & Monica Heller (Eds.), *Language in Late Capitalism. Pride and Profit* (pp. 73-92). Routledge.
- Van Dijk, Teun A. (2015). Critical Discourse Analysis. In Deborah Tannen, Heidi E. Hamilton & Deborah Schiffrin (Eds.), *The Handbook of Discourse Analysis (2nd Ed.)*. (pp. 466-485). John Wiley & Sons.
- Van Dijk, Teun A. (Ed.) (2011). *Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction*. Sage.
- Van Leeuwen, Theo (2008). *Discourse and practice. New tools for Critical Discourse Analysis*. Oxford University Press.
- Wallot, Jean-Pierre (Ed.) (2005), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*. Presses de l'Université d'Ottawa.

Walsh, John (2012). Language policy and language governance: a case-study of Irish language legislation. *Language Policy*, 11(4), 323–341.
<https://doi.org/10.1007/s10993-012-9238-7>

Williams, Colin H. & Walsh, John (2019). Minority Language Governance and Regulation. In Gabrielle Hogan-Brun & Bernadette O’Rourke (Eds.), *The Palgrave Handbook of Minority Languages and Communities*. Palgrave Macmillan.

Williams, Colin H. (Ed.) (2007). *Language and governance*. University of Wales Press.

Zapata, Oskar (2015). (Coord.) *Harrera Gida. Euskaltzaleen Topagunea zertarako eta nola*. Euskaltzaleen Topagunea.



Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Usted es libre para Compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y Adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:

Atribución: Usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios . Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)