
Complejidad regional y la necesidad de una gobernanza comprometida

90

Este artículo presenta los conceptos de complejidad regional y gobernanza comprometida. La complejidad regional es la situación en la que existe un conflicto de intereses entre diferentes actores regionales; una situación en la que no existe una respuesta clara a cómo se puede resolver un conflicto. Es también una situación en la que ningún actor tiene autoridad para resolver el conflicto por sí mismo. La gobernanza comprometida es la participación activa de actores interdependientes y supone el empleo de conocimiento basado en la investigación para resolver una situación de complejidad regional.

Artikulu honetan eskualdeko konplexutasunaren eta gobernantza konpaketituaren kontzeptuak aurkezten dira. Eskualdeko konplexutasunak aditzera ematen duen egoeran, eskualdeko eragileen interesen arteko gatazka gertatzen da, eta gatazka hori konpontzeko moduari buruzko erantzun argirik ez da. Gainera, eragileek ez dute gatazka beren kabuz konpontzeko aginpiderik. Gobernantza konpaketitua eragile interdependenteen parte-hartze aktiboa da. Gobernantza konpaketituan ikerketan oinarritutako ezagutza baliatzen da, eskualdeko konplexutasun-egoera bat konpontzeko.

The paper introduces the concepts regional complexity and engaged governance. Regional complexity is a situation where there is a conflict of interest between different regional actors. It is a situation where there is no clear answer of how this conflict can be solved. It is also a situation where no single actor has the authority to solve the conflict. Engaged governance is active participation between interdependent actors, and use of research based knowledge in order to solve a situation of regional complexity.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Características de la complejidad regional
 3. ¿Cómo se puede resolver la complejidad regional?
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gobernanza, conflicto, consenso, colaboración, investigación para la acción.

Keywords: governance, conflict, consensus, collaboration, action-research.

N.º de clasificación JEL: H77, R58.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta los conceptos de complejidad regional y gobernanza comprometida. La complejidad regional es una situación en la que se produce un conflicto de intereses entre actores regionales interdependientes¹. Se trata de una situación en la que ninguno de los actores tiene autoridad y poder para imponer al resto de actores llegar a un consenso. Puede haber diferentes tipos de complejidad regional, como en el caso de conflicto por diferen-

cia de objetivos o de medios o un conflicto por diferencias tanto de objetivos como de medios.

Consenso y conflicto suelen ser considerados como opuestos. El conflicto suele ser visto como algo malo y como un obstáculo para poder tomar las medidas necesarias para cambiar una situación en una región mientras que el consenso suele ser considerado algo bueno y un requisito previo para el desarrollo de objetivos, estrategias y medios comunes dentro de los planes regionales de innovación y desarrollo económico. Sin embargo, el consenso también puede tener efectos negativos; puede ser un obstáculo para el desarrollo de innovaciones porque los actores no ven que haya necesidad de cambio o porque los actores poderosos no quieren el cambio. Un conflicto puede ser utilizado para mostrar la diversidad de valores, problemas y soluciones y para expresar la democracia en la práctica ya que permite que voces diferentes digan lo que piensan. Un conflicto no es

* Agradecimientos: el debate sobre complejidad regional se presentó en varios seminarios (mayo y junio de 2009) por el Instituto Vasco de Competitividad-Orkestra. Gracias a Miren Larrea por animarme a escribir este artículo. Gracias asimismo a Arne Isaksen por sus comentarios a anteriores borradores y a los editores de la revista *Ekonomiaz*.

¹ El concepto de complejidad regional se ha inspirado en Johnsen y Normann (2004) y Normann e Isaksen (2009). Sin embargo, ellos no utilizan el concepto de complejidad regional, sino el concepto de contexto complejo en una situación en la que existe un conflicto de intereses entre los actores de una región.

necesariamente una situación negativa. Puede haber desacuerdo entre actores pero éstos pueden seguir respetando el derecho de los demás a decir lo que piensan y a tener una opinión diferente. El consenso entre actores puede ser fuerte o débil y puede cambiar de acuerdo con la situación. Ello implica que la intensidad y el alcance de un conflicto puede variar y lo mismo se puede aplicar al consenso entre actores (Koppenjan, 2007). La dimensión conflicto/consenso es mucho menos nítida de lo que se supone normalmente.

La gobernanza en red es una alternativa al planteamiento jerárquico y al de mercado para resolver una situación de complejidad regional. En la gobernanza en red, actores regionales interdependientes tienen que colaborar y tratar de resolver una situación de complejidad regional. Los actores regionales que colaboran representan a los usuarios finales, como son las empresas, trabajadores y ciudadanos de la región. Una estrategia para abordar la complejidad regional es establecer redes de gobernanza regional con actores que puedan debatir, poner en práctica y aprender de diferentes clases de propuestas políticas. La gobernanza comprometida es una estrategia para evitar la palabrería y crear un terreno común para la acción. Los actores que participan en una red de gobernanza deben demostrar compromiso y tener cualidades de liderazgo regional; es decir, demostrar que son capaces de influir de algún modo en otros actores. También deben utilizar el conocimiento basado en la investigación para encontrar soluciones a situaciones regionales complejas.

Un ejemplo de situación de complejidad regional es el desarrollo y la transición de un modo de producción dominante a otro. La innovación es en sí misma un fenómeno

complejo y cuando hay intereses enfrentados relacionados con un desafío de innovación, se puede producir una situación de complejidad regional. Para poder acometer un desafío, los diferentes actores tienen que colaborar contando con la incertidumbre implícita al resultado del curso de acción o estrategia que se decida, puesto que no existen soluciones previas claras a un desafío de innovación, como lo demuestra la historia finlandesa.

A comienzos de este siglo, Finlandia estaba considerada una de las economías más competitivas del mundo en las clasificaciones del Foro Económico Mundial². El éxito económico de Finlandia hizo que autores como Himanen y Castells (2004), propusieran un modelo finlandés de innovación tecnológica, productividad económica y organización social. Sin embargo, tras ocupar los primeros puestos de la clasificación en 2003, Finlandia fue decayendo en la lista. En la clasificación del Foro Económico Mundial 2009-2010 ese mismo país ocupaba el 10.^º puesto. Finlandia está en trance de convertirse en víctima de su propio éxito relacionado con las industrias nacionales de telecomunicaciones y TIC (Sabel y Saxenian, 2008). La historia de estas industrias, a pesar de sus diferentes rendimientos presenta muchas similitudes con la antigua industria que constituía la base económica del país, la industria papelera. Ambas industrias adaptaron estructuras corporativas y de gestión que explotaban al máximo la trayectoria tecnológica existente, en lugar de optar por la exploración sistemática de alternativas (Sabel y Saxenian, 2008, p. 110). El caso finlandés demuestra que las estrategias que tienen éxito hoy no lo tendrán necesariamente mañana. La industria y el

² Ver <http://www.weforum.org>

sistema de innovación finlandeses tendrán que someterse en el futuro a una transformación necesaria (Sabel y Saxenian, 2008). El gobierno de Finlandia ha iniciado un proceso de cambio para mejorar la competitividad mediante el desarrollo de nuevas estrategias de innovación (Ministerio de Educación, 2009).

«Creemos que están acertados al hacerlo, siempre y cuando no olviden con las prisas que también se podrían volver a equivocar y, esta vez, tendrán que descubrir y corregir errores con más rapidez que antes» (Sabel y Saxenian, 2008, p. 110).

En el caso finlandés parece haber existido demasiado consenso y falta de conflicto así como de opiniones alternativas en cuanto a soluciones y objetivos políticos. Finlandia tiene una tradición de gestión de abajo-arriba, por la que el gobierno decide cuál es la mejor política de innovación. Cuando se desarrolló la última estrategia de innovación, el gobierno empleó expertos y asesores internacionales. La cuestión, que sólo podrá ser respondida en el futuro, es si este tipo de proceso de toma de decisiones creará compromiso y conocimientos aplicables en las regiones que están acometiendo los desafíos de la competitividad y la innovación.

Otro ejemplo es el futuro de la competitividad del País Vasco (Orkestra, 2009). En el informe de Orkestra se sostiene que el País Vasco tiene que hacer la transición de una etapa centrada en la inversión a una etapa enfocada a la innovación, lo cual implica pasar de producir productos estandarizados con menor coste que en otras economías a crear innovaciones en la frontera tecnológica. El mensaje del citado informe es que si este desafío no se acomete correctamente, la competitividad y el desarro-

llo económico del país podrían cambiar a un escenario negativo (Orkestra, 2009). El informe no dice mucho sobre cómo se pue- de acometer este desafío ni sobre el poten- cial conflicto de intereses entre los diferentes actores del proceso.

La conceptualización de la complejidad regional y la gobernanza comprometida se basa en los principales argumentos ex- puestos en la bibliografía sobre el sistema regional de innovación (*regional innovation system, RIS*), en el que se hace hincapié en que, para poder resolver los problemas de desarrollo regional hay que contar con frecuencia la colaboración de muchos ac- tores diferentes (por ej. Cooke, 1992; Lundvall, 1992; Braczyk *et al.*, 1998; Co- oke, 2002; Asheim *et al.*, 2006). En un mundo complejo y que cambia con rapi- dez, las soluciones no perduran necesaria- mente a largo plazo, o bien pueden surgir nuevos desafíos imprevistos. Cuando el cambio y la complejidad se convierte en la situación normal, el supuesto de resolver un problema de una vez y para siempre ya no resulta válido. Ni tampoco lo es la idea de que sólo existe una única solución a un problema. Se ha producido un incremento de la complejidad en general como resulta- do de la necesidad de interpretaciones contextuales del problema, la diversidad de soluciones y el potencial conflicto entre los diferentes actores (Sorensen y Torfing, 2007, p. 5). Ello implica que la complejidad regional no es necesariamente un desafío que se resuelva de una vez y para siempre, sino que es un proceso en el que diferen- tes tipos de desafíos se superponen unos a otros.

Este artículo sostiene que es necesario comprender con claridad las características de la complejidad regional, la gobernanza en red y la gobernanza comprometida. La es-

tructura de este artículo sigue esta lógica: en primer lugar se presentan las características de la complejidad regional, seguidas de la gobernanza en red y de la gobernanza comprometida. El artículo termina con un breve resumen de los temas tratados. Las principales cuestiones abordadas en el artículo son:

1. ¿Qué caracteriza a la complejidad regional?
2. ¿Cómo se pueden resolver las situaciones regionales complejas?
3. ¿Qué es la gobernanza comprometida?

2. CARACTERÍSTICAS DE LA COMPLEJIDAD REGIONAL

La complejidad regional en este artículo se refiere al conflicto de intereses entre diferentes actores regionales. El concepto fue inspirado por una obra de Johnsen y Normann (2004). Estos autores no utilizan el concepto de complejidad regional, sino que sostienen que la región es un contexto complejo si se compara con una empresa, a la que caracterizan de contexto simple. En un proceso de desarrollo de una empresa suele haber por lo general dos grupos de actores implicados: la dirección y los trabajadores. Las reglas para tomar decisiones en ese proceso son conocidas y quienes se ven afectados por ellas están directamente implicados en el proceso. En un contexto simple, la utilidad y el interés de los actores estarán articulados por aquellos a quienes afectan directamente las decisiones. En un contexto complejo, la situación es diferente. En primer lugar, los actores regionales no representan necesariamente las necesidades de las empresas, organizaciones y habitantes de la región. En

segundo lugar, pueden actuar estratégicamente y tener otras prioridades y objetivos propios además de los que representan. Tercero, los actores regionales pueden mantener una lucha de poder, lo cual puede de no ser beneficioso para el desarrollo de una región (Johnsen y Norman, 2004). Ello implica que la responsabilidad está menos clara en un contexto de este tipo. Responsabilidad significa que los actores representantes tienen un mandato del que responder ante sus organizaciones por lo que deberían comprobar si la esencia de su discurso y su actuación se corresponde o no con el mandato (Johnsen y Normann, 2004). El número de intereses representados en un proceso de desarrollo regional suele ser diverso. Por lo general, hay muchos actores implicados en el proceso, lo cual puede incrementar la complejidad.

La diferencia entre los conceptos «contexto complejo» y «complejidad regional» es que puede haber tipos diferentes de complejidad regional y puede haber una transición entre los diferentes tipos. Estos diferentes tipos de complejidad regional son el resultado de un conflicto de intereses entre diferentes actores. La dinámica entre conflicto y consenso entre actores es la dinámica que puede generar un cambio de un tipo de complejidad regional a otro u obstaculizar la transición de un tipo a otro.

2.1. Conflicto y consenso

Consenso significa acuerdo³. El consenso suele ser interpretado como un acuerdo sobre los valores más fundamentales, como son las normas, pero también puede hacer referencia al acuerdo acerca de la formula-

³ Los apartados sobre consenso y conflicto se basan en Koppenjan (2007).

ción de un problema, objetivos, soluciones, medidas políticas y métodos de trabajo. El mínimo grado de consenso es el «estar de acuerdo en que hay desacuerdo», lo cual permite coexistir pacíficamente a los actores interdependientes que están en desacuerdo en casi todo. Los actores interdependientes pueden estar de acuerdo en que coincidir en un tema no supone necesariamente coincidir en otro. El consenso entre actores puede variar de un caso a otro sin destruir la interdependencia existente entre ellos. Los actores también pueden expresar su opinión acerca del grado de importancia que algo tiene para ellos, clasificándolo desde muy importante a poco importante. Por lo tanto, el consenso puede variar en alcance, nivel e intensidad (Koppenjan, 2007).

Los conflictos son tan naturales como el consenso. La falta de consenso no implica

conflicto. El conflicto no es, por lo tanto, exactamente lo opuesto a consenso. El conflicto asume diferencias en cuanto a preferencias, intereses y opiniones entre actores y existe cuando otros actores impiden realizar sus objetivos a un actor o grupos de actores. El conflicto puede surgir por la división de recursos escasos, por incompatibilidad de caracteres o por diferencias ideológicas.

Conflicto y consenso pueden tener ambos efectos positivos y negativos; ver cuadro n.º 1. El conflicto puede destruir la confianza y el capital social de una región. Un conflicto puede dañar o incluso destruir la cooperación en un proceso de desarrollo regional. El consenso puede crear una situación de bloqueo, en la que los actores no logran percibirse de que el entorno exterior está cambiando. Los conflictos pueden ser la base

Cuadro n.º 1

Efectos positivos y negativos del consenso⁴

Efectos positivos	Efectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> —Necesario para la cooperación entre diferentes actores y para el desarrollo de una identidad común, con valores y normas, para una sociedad. —Necesario para el desarrollo de objetivos, estrategias y medios comunes para el desarrollo regional. —Eficiencia en la toma de decisiones. —El consenso también puede ser considerado como una meta en sí mismo. 	<ul style="list-style-type: none"> —Puede dificultar el desarrollo de innovaciones. —Puede obstaculizar la competencia y el desarrollo de la excelencia. —Puede dificultar que surjan percepciones, preferencias e intereses diferentes. —Puede pasar por alto o rechazar opiniones e intereses de las minorías en una región.

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Los cuadros n.º 1 y 2 están inspirados y se basan en los escritos de Koppenjan (2007).

para la creación de innovaciones en distintos sectores y nuevas vías de desarrollo en las regiones. Los conflictos pueden demostrar que existen diferentes opiniones acerca de objetivos, estrategias, medios y vías de desarrollo. Y también, dada una situación regional compleja, que puede haber más de una solución, o vector de soluciones.

Los cuadros n.º 1 y 2 muestran que conflicto y consenso pueden ser ilustrados como situaciones de grado de conflicto y de consenso. El gráfico también muestra que la dimensión conflicto/consenso puede ser ilustrada en posiciones más extremas, como son los cuatro tipos de complejidad. La complejidad regional es un proceso en el que la «voz» entre los diferentes intereses representa el alcance, el nivel y la intensidad del conflicto.

El consenso puede ser necesario para la cooperación y el desarrollo de objetivos y estrategias comunes. La existencia exclusi-

vamente de consenso o la existencia de conflicto exclusivamente entre los actores importantes de una región pueden resultar improductivas a largo plazo. El conflicto y el consenso utilizados estratégicamente pueden ser un mecanismo para iniciar procesos de cambio en la forma de pensar, actitudes y conductas de los actores regionales. Ello implica la necesidad de un equilibrio entre conflicto y consenso y utilizar los efectos positivos de ambos. El alcance, nivel e intensidad del conflicto y del consenso pueden diferir en una región.

2.2. Diferentes tipos de complejidad regional

Puede haber muchos tipos diferentes de complejidad regional. En este artículo se presentan cuatro tipos de complejidad regional. Una tipología es la descripción de una «com-

Cuadro n.º 2

Efectos positivos y negativos del conflicto

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">—Expresa la importancia que los diferentes grupos asignan a los valores, problemas, soluciones, etc.—Puede tener como resultado el surgimiento de innovaciones.—Demuestra la democracia en la práctica porque se permite la expresión de diferentes voces.—Genera información acerca de diferentes opiniones, soluciones, descripciones de problemas, metas, medios, etc.—Puede conducir a que se inicien investigaciones y se genere nuevo conocimiento.—Puede tener como resultado la formulación de nuevas soluciones. | <ul style="list-style-type: none">—Puede destruir la confianza y el capital social.—Puede obstaculizar la cooperación.—Puede dificultar la resolución de problemas y la toma de decisiones.—En el peor de los casos, puede provocar una lucha destructiva en la que todos salgan perdiendo. |
|--|--|

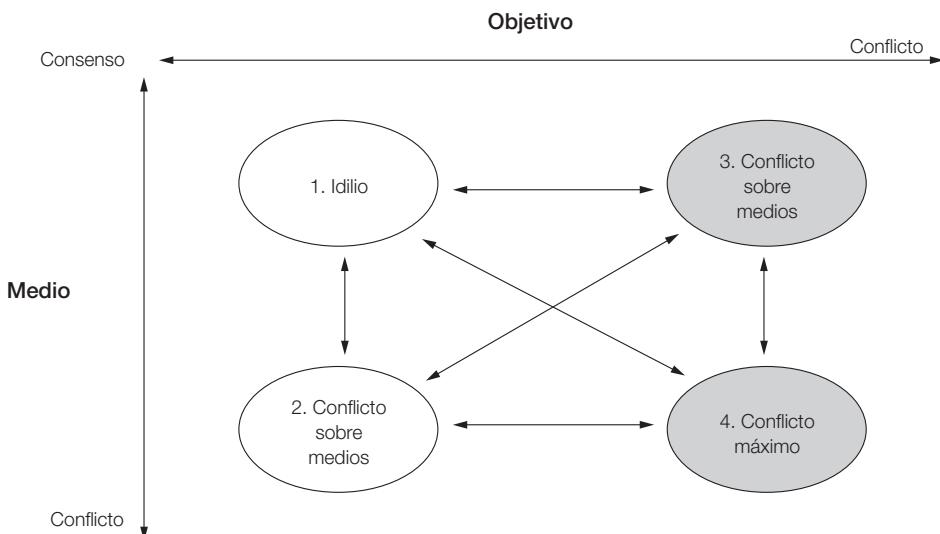
Fuente: Elaboración propia.

binación única de atributos» (Doty y Glick, 1994). El modelo de complejidad regional puede utilizarse para identificar si existen conflictos entre actores de una región así como el tipo de conflicto. Este tipo de información puede ser utilizada para diferentes objetivos. Un conflicto también puede utilizarse de forma estratégica para ilustrar que no existen soluciones evidentes a un problema y que habrá que poner en marcha algunas medidas para cambiar la situación.

Para simplificar el debate, asumo que los intereses pueden diferir con respecto a los objetivos y los medios. Dado que pueden diferir, también asumo que puede haber

conflicto de intereses entre algunos de los actores y consenso entre otros. La distinción entre conflicto y consenso, y objetivo y medios ha sido utilizada para construir un modelo, ver gráfico n.º 1⁵. El modelo se compone de dos dimensiones. La primera dimensión trata de consenso y conflicto sobre objetivos de manera eficaz y eficiente. La segunda dimensión trata de consenso y conflicto sobre medios, es decir, sobre cómo cumplir los objetivos de manera eficaz y eficientemente. Los medios pueden implicar herramientas económicas pero también la organización del trabajo de desarrollo regional y el papel y responsabilidades de las diferentes agencias regionales.

Gráfico n.º 1
Diferentes tipos de complejidad regional



Fuente: Elaboración propia.

⁵ El gráfico ha sido inspirada por Normann e Isaksen (2009).

Las dos dimensiones juntas proporcionan la posibilidad de construir diferentes clases de situaciones de complejidad regional, que van desde conflicto grave al amplio consenso. El gráfico puede ser utilizado para analizar una situación en una región y juzgar el grado de consenso y conflicto existente. El gráfico muestra diferentes «representaciones» de intereses, que pueden ser de naturaleza conflictiva o consensual. El término representación ilustra que la complejidad regional es un proceso; es un diálogo y no un resultado. Y como es un proceso, puede cambiarse. Las flechas del gráfico significan que puede haber una diferencia de grado de consenso y de conflicto. El gráfico ilustra que no está tan claro dónde termina el consenso y dónde empieza el conflicto lo cual significa que existe una tenua línea entre ellos.

Las flechas también simbolizan que una situación puede pasar de un tipo a otro, como de Conflicto máximo a Idilio o de Idilio a Conflicto sobre objetivos. Para mantener la simplicidad del argumento, sólo se han construido cuatro tipos diferentes de complejidad regional aunque en realidad, puede haber muchos tipos diferentes.

Tipo 1: Idilio

Es una situación en la que todos o al menos la mayoría de actores están de acuerdo con la descripción de un desafío y su causa, el objetivo, la necesidad de tomar medidas y con cómo actuar; es decir, están de acuerdo en cómo tratar de resolver la situación. En resumen, hay consenso en cuanto al objetivo y a los medios. El idilio no es sólo una situación que existe en teoría, también existe en la práctica. Cuando se produce este tipo de situación, existe un terreno común para la acción.

El idilio no es una situación estable y estática. Puede cambiar debido a las acciones ya sea de aquellos que participan en la situación o a las acciones externas a la situación. La acción introduce nueva información y la interpretación muestra que lo que antes había sido asumido como bueno ha dejado de serlo. O que los actores se dan cuenta de que no era tan sencillo resolver el desafío como se pensó en un principio. La nueva información puede mostrar que el objetivo era demasiado general y que los actores tenían diferentes opiniones sobre las soluciones que no se debatieron correctamente durante el proceso. Reconocer todo esto puede tener como resultado un debate más concreto pero cuando comienzan a hacerlo, los actores se dan cuenta de que han dejado de estar de acuerdo sobre lo que hay que hacer o sobre cómo hacerlo. Los actores han pasado del idilio a uno de los otros tipos de complejidad. En un mundo que cambia rápidamente no hay regiones que permanezcan en situación de idilio durante mucho tiempo. El idilio es una situación idónea para tomar medidas, no para dormirse en los laureles.

Tipo 2: Conflicto sobre los medios

Aunque exista un acuerdo sobre los objetivos, como puede ser incrementar la capacidad innovadora en una región, puede existir conflicto sobre cuáles son los mejores medios para lograrlo. Puede haber un debate sobre incentivos como desgravación fiscal frente a apoyo económico para la creación de nuevas empresas, apoyo económico a la innovación, colaboración entre empresas, mejorar la preparación de los trabajadores, etc. El debate también puede ser sobre cómo organizar la ayuda a los procesos de innovación, como el establecimiento de nuevas organizaciones o la

reconfiguración de las organizaciones existentes. Los conflictos sobre medios pueden ser duros ya que los actores con poder pueden querer proteger a sus propias organizaciones e intereses.

Tipo 3: Conflicto sobre objetivos

Los conflictos sobre objetivos son bastante comunes. El cuadro muestra que puede haber consenso sobre medios pero aún así darse un conflicto sobre la orientación concreta de dichos medios, es decir, los objetivos. Ello normalmente eclipsa el debate sobre medios. El conflicto sobre objetivos puede tener efectos negativos a largo plazo si destruye la confianza y el capital social y puede dificultar la colaboración futura.

Tipo 4: Conflicto máximo

El conflicto máximo puede sonar dramático y puede serlo si no se resuelve. En el peor de los casos puede tener como resultado una lucha devastadora en la que salen perdiendo todos los implicados. Esta puede ser la situación cuando una región se enfrenta a un nuevo desafío. Al principio, los actores no saben necesariamente cómo identificar el problema ni interpretar el desafío ni cuáles deben ser las medidas adecuadas para acometerlo. Los actores pueden responder con un «no sabemos» o «no sabemos todavía qué tenemos que hacer». Si los actores se quedan paralizados ante la magnitud del desafío o no encuentran nada sobre lo que ponerse de acuerdo, permanecen en situación de parálisis. Sin embargo, si los actores logran ponerse de acuerdo sobre una sola cosa y comienzan a trabajar en ello, pueden crear confianza en el proceso y con ello, establecer las bases para una futura colaboración. Ello significa que regresarán al idilio. Sin embargo, tam-

bién pueden evolucionar a uno de los otros tipos de situación, lo cual significaría que sigue habiendo cuestiones conflictivas que necesitan ser correctamente tratadas.

3. **¿CÓMO SE PUEDE RESOLVER LA COMPLEJIDAD REGIONAL?**

3.1. **Diferentes enfoques a la complejidad regional**

La complejidad regional es una situación que puede llevar mucho o poco tiempo resolver, si es que se llega a hacerlo, ya que pueden surgir nuevos desafíos como resultado del proceso o porque cambian las circunstancias económicas. Cuantos más actores estén implicados, más se tardará en llegar a un acuerdo y en tomar medidas comunes. Los conflictos de opinión entre actores también pueden ser considerados necesarios para debatir acuerdos alternativos sobre el desafío y sus soluciones. ¿Cómo se puede lograr esto de la mejor manera? En otras palabras: ¿cómo se puede resolver la complejidad regional? Hay tres planteamientos o enfoques cualitativos diferentes para resolver la complejidad regional; es decir, para encontrar un terreno común desde el que actuar para poder resolver una situación: el planteamiento del mercado, el planteamiento jerárquico y el planteamiento de la gobernanza; ver cuadro n.º 3⁶.

El primer enfoque implicaría dejar que el mercado eligiera entre los diferentes intereses, algo que es fundamental en teoría eco-

⁶ El origen del debate mercado/jerarquía se remonta a Coase (1937) que introdujo la distinción entre el mercado y la empresa como la unidad central de análisis. La obra de Coase (1937) fue desarrollada por Williamson en su debate sobre mercado, jerarquía y gobernanza (1975; 1985; 1986; 1996).

Cuadro n.º 3

Diferentes planteamientos de la organización económica

Formas			
Características clave	Mercado	Jerarquía	Gobernanza en red
Base normativa	Contratos-derechos de propiedad	Relaciones de empleo	Fortalezas complementarias
Medios de Comunicación	Precios	Rutinas	Relacional
Métodos de resolución de conflictos	Recusos a la justicia para cumplimiento	Supervisión administrativa	Norma de reciprocidad Preocupación por la reputación
Grado de flexibilidad	Alto	Bajo	Medio
Grado de compromiso entre los actores	Bajo	De medio a alto	De medio a alto
Tono o Clima	Precisión o sospecha	Formal, burocrático	Beneficios mutuos desde el inicio hasta el final
Preferencia o elecciones de los actores	Independiente	Dependiente	Interdependiente
Criterio de fracaso	Ineficiencias económicas. Fallos de mercado	Inefectividad Rigidez burocrática	«Ruido» «Conversación sin decisión (parloteo)»

Fuente: Powell, 1990, p. 300; Jessop, 2003, p. 102.

nómica ortodoxa. El enfoque del mercado se basa en actores independientes, pero con distinto poder de mercado. El mecanismo del precio es el medio principal de comunicación y el regateo o recurrir a los tribunales para hacer aplicar las resoluciones son los mecanismos para la resolución de conflictos. Ello puede originar la posibilidad de que las decisiones tomadas en interés de un grupo de élite, como empresas o quienes las controlan, no se correspondan con los

intereses de la mayoría, es decir, con quienes no controlan las empresas. Ello puede implicar que el interés de la mayoría dependa de la posibilidad de lograr resultados «socialmente eficientes» (Wilson, 2004).

El planteamiento jerárquico está basado en actores dependientes. Las rutinas formales y un sistema jerárquico son el principal mecanismo de gestión mientras que la supervisión administrativa es el mecanismo

para resolver los conflictos (Powell, 1990). Este enfoque se basa en la autoridad y el poder de un actor, que puede ser el gobierno regional, una agencia regional, una organización o una empresa en la que el actor trata de ordenar a otros actores para que cambien de conducta. Este tipo de acción no tiene que tener como consecuencia ningún resultado de éxito. La razón es que los otros actores no tienen que estar necesariamente de acuerdo con los intereses y la solución propuesta por este actor. Un enfoque clásico de abajo-arriba tampoco tiene por qué funcionar bien, ya sea por la falta de apoyo de un número suficiente de actores o porque sea bloqueado por actores regionales estratégicamente situados. Otro punto débil de este enfoque es que puede ser ineficaz debido a rutinas y procedimientos burocráticos complejos.

El enfoque de la gobernanza en red no implica ni los criterios explícitos del mercado ni el familiar paternalismo de la jerarquía (Powell, 1990). Este enfoque se basa en actores interdependientes, cuyas competencias relacionales constituyen el principal mecanismo para la comunicación mientras que la norma de reciprocidad y las cuestiones relacionadas con la reputación son el principal mecanismo para resolver los conflictos. El supuesto básico de este planteamiento es que un actor depende de los recursos controlados por otros actores por lo que se obtienen beneficios mediante la puesta en común de los recursos. «Fundamentalmente, las partes de una red acuerdan renunciar al derecho a buscar sus propios intereses a expensas de los demás» (Powell, 1990, p. 303). El enfoque de la gobernanza en red está basado en negociaciones entre los actores que participan en la red, lo que significa que los intereses de los actores que no forman

parte de la red pueden ser excluidos y no tenidos en cuenta.

Teniendo en cuenta que una situación de complejidad regional no puede ser resuelta por un único actor, sino mediante la colaboración de actores interdependientes, los dos planteamientos antes mencionados, el del mercado y el del gobierno (jerarquía), no ofrecen ninguna solución satisfactoria a este tipo de situaciones. A fin de resolver el desafío porque los actores dependen de la colaboración con otros actores de la región. Una situación regional compleja se caracteriza por la divergencia de opiniones tanto en lo que concierne a las causas como a los medios necesarios para encontrar una solución práctica al desafío y los actores necesitan colaborar en el proceso. No existen recetas mágicas y la única manera de acometer el desafío es que los actores de la región colaboren y creen soluciones diseñadas a la medida. Un punto débil del enfoque de red es que puede provocar mucho «ruido» y palabrería innecesaria sin llegar a tomar ningún tipo de decisión ni de medida.

El enfoque en red representa una transición del gobierno y la jerarquía a la gobernanza (March y Olsen, 1995; Stoker, 1997). Desde mediados de la década de 1990, la gobernanza se ha convertido en una forma destacada de dirección (March y Olsen, 1995). El gobierno representa la estructura institucional oficial acreditada para la toma de decisiones en el Estado moderno. La gobernanza es mucho más amplia y se centra en la interdependencia de los organismos públicos y niveles administrativos y los organismos no gubernamentales para reunirse y cooperar ante desafíos sociales y económicos (Stoker, 1997). Este énfasis en la gobernanza no quiere decir que haya reemplazado al gobierno o que la gober-

nanza sea el único enfoque relevante para comprender la complejidad regional. Gobernanza, jerarquía y mercado son sistemas que mantienen una relación interactiva, reciproca, e interdependiente.

La conexión de actores interdependientes en una red y el uso de la red para crear un proceso de cambio es la gobernanza en red (Sørensen y Torfing, 2007). El concepto hace referencia a un tipo específico de red y a una forma particular de gobernanza con las siguientes características: «1) una articulación horizontal relativamente estable de actores interdependientes pero operativamente autónomos; 2) que interactúan a través de negociaciones; 3) que tiene lugar dentro de un marco reglamentario, normativo, cognitivo e imaginario; 4) que se auto-regula dentro de los límites establecidos por organismos externos; y 5) que contribuye a la producción de objetivos públicos» (Sørensen y Torfing, 2007, p. 9). Uno de los tipos de gobernanza en red es la gobernanza comprometida.

3.2. **Gobernanza comprometida**

La gobernanza comprometida es una estrategia encaminada a encontrar una solución factible a una situación de complejidad regional. La gobernanza comprometida se define como participación activa, empleo del conocimiento basado en la investigación y toma de decisiones y de medidas en el marco de un proceso destinado a resolver desafíos como la complejidad regional o problemas prácticos y pertinentes de una región.

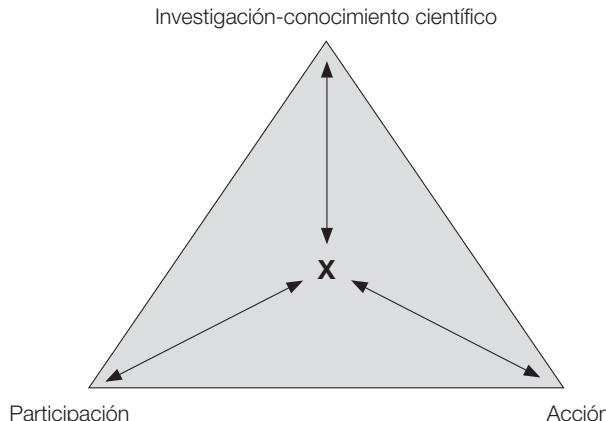
El compromiso y la participación de los actores es la base de todo proceso de cambio auténtico y no sólo las conversaciones. Es la base para cualquier tipo de red

cuyo objetivo sea cambiar una situación. Para cambiar una situación debe existir un auténtico interés en promover el cambio. El compromiso implica respeto por los intereses e intenciones de los otros actores, voluntad de participar en un diálogo y competencias para tomar decisiones y medidas generadas en común acerca de objetivos y medios comunes. El compromiso no es solo un acuerdo intelectual sino también emocional. La comprensión intelectual de conceptos puede simplificar algunos procesos pero tiene poco efecto en el cambio de las conductas (Goleman, 1998). La inteligencia emocional implica saber cuándo y cómo relacionarse, cómo expresar las emociones así como la capacidad de emitir opiniones juiciosas controlando las emociones. Implica conocimiento de uno mismo, auto-control, conciencia social y la capacidad de gestionar las relaciones (Goleman, 1998). La implicación emocional es un requisito previo para poner en marcha un proceso de cambio. El compromiso crea una responsabilidad en los actores para acatar las decisiones y llevarlas a la práctica.

La gobernanza comprometida se basa en las piedras angulares de la investigación-acción que son: la participación, la investigación-conocimiento científico y la acción. Adaptado a la gobernanza significa participación activa, uso del conocimiento basado en la investigación y acción en un proceso para resolver una situación de complejidad regional⁷. Existe dependencia mutua entre

⁷ La gobernanza comprometida se inspira en el concepto del investigador comprometido (*engaged researcher*) de Levin y Ravn (2007). Estos autores definen la investigación comprometida como la praxis mediante la cual los investigadores participan activamente en un campo social para tratar de resolver importantes problemas locales combinándola al mismo tiempo con un proceso de generación de conocimiento científico.

Gráfico n.º 2

Las piedras angulares de la investigación-acción (action research)

Fuente: Elaboración propia.

participación, investigación y acción, ver gráfico n.º 2. Por sí mismas, estas tres actividades no bastan para resolver la complejidad regional. Debe haber un equilibrio entre los tres elementos.

3.3. Actores participantes

La red de gobernanza se inicia generalmente por alguien con algún tipo de objetivo específico, como resolver una situación de complejidad regional. Un desafío al que suele tener que enfrentarse quien inicia la red es cómo seleccionar a los actores de la misma. En principio, todos los actores que son interdependientes y están interesados en un caso deberían reunirse en un proceso con el objetivo de generar una visión y una estrategia comunes para resolver una situación de complejidad regional. En una región es algo difícil de hacer. Todos los

afectados por el desafío no tienen la posibilidad de participar en el proceso y tampoco es posible organizar un proceso en el que puedan participar todos los habitantes, los trabajadores o las empresas de una región. La solución habitual y pragmática suele consistir en seleccionar actores que representen diferentes tipos de intereses para participar en una red; es decir que representen el interés de los usuarios finales. De acuerdo con el concepto de gobernanza comprometida, se podría seleccionar actores que muestren compromiso y capacidades de liderazgo regional. Al ser un líder, él o ella representan a la autoridad dentro de su organización. El liderazgo regional significa que los líderes son capaces de influir en las acciones de otras organizaciones y por lo tanto, también en las acciones y decisiones de otros líderes a pesar de no tener autoridad en dichas organizaciones (Sotarauta, 2005). Los líderes regionales tienen

autoridad en su propia organización pero también influyen en la conducta de las otras. El liderazgo regional es la capacidad de actuar, de transformar los proyectos en acciones y llevarlos a la práctica. El liderazgo regional es algo más que un cargo oficial dentro de una organización, es algo más que un simple discurso; es hacer realidad proyectos en el seno de la organización y mediante la colaboración con otras organizaciones.

Los actores en una red de gobernanza pueden ser privados, públicos y semi-públicos y pueden estar localizados en diferentes niveles geográficos, que van desde municipios a organizaciones multinacionales. Una red puede tener miembros procedentes de empresas, organizaciones gubernamentales y otros tipos de organizaciones públicas, como municipios, comarcas y distritos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, agencias y organizaciones en red, patronales y sindicatos. Son interdependientes porque dependen de los recursos y capacidades de los demás pero también son autónomos ya que nadie puede obligarles a participar en la red. Diversidad significa que puede haber diferencias de recursos, autoridad y conocimientos entre los actores. Por un lado, ello representa una ventaja para la red porque supone un potencial de intercambio de opiniones y de diferencias de interpretación de un problema regional. Por otro lado, la diversidad puede ser una desventaja, que podría ser utilizada por algunos actores para manifestar su cota de poder. Los actores con muchos recursos y autoridad formal pueden estar más habituados a participar en conversaciones y por lo tanto estarán mejor preparados para formular sus ideas, intenciones, intereses y planes para llevarlos a cabo que los actores con menos experiencia. Lo que no implica que

estos últimos tengan menos conocimientos que los primeros sino que carecen de experiencia a la hora de actuar y formular sus ideas y mantener conversaciones con los demás. Esta desigualdad puede dar lugar situaciones en las que algunos dominan el diálogo porque tienen más experiencia y las opiniones de los demás pueden quedar aisladas. Sin embargo, si algunos actores se proponen acallar e imponer su opinión sobre los otros, podría ocasionar la destrucción de la red (Sorensen y Torfing, 2007). Por el interés común de la red, hay que dejar que todo el mundo se exprese y que los más experimentados ayuden a los demás a formular sus argumentos. Los participantes de la red son iguales en el sentido de que todos tienen el mismo derecho a participar y argumentar en el diálogo. Cada participante debe aceptar que los otros puedan tener mejores argumentos y tolerar un grado creciente de diferencias de opinión (Gustavsen, 1992).

El potencial de juego de intereses que hay en una red hace que sea necesario crear reglas para su funcionamiento, ya sea para el aprendizaje y la reflexión, para manejar los efectos negativos del conflicto y el consenso y para crear un reglamento de toma de decisiones. Las reglas de la red pueden ser creadas por los propios actores o por el actor que la haya puesto en marcha. Cuando las reglas han sido creadas y acordadas por los actores participantes su empleo en la práctica resulta mucho más fácil. Incluso los actores con puntos de vista opuestos pueden colaborar si se ponen de acuerdo sobre una regla de consenso mínimo a aplicar a cada caso (Koppenjan, 2007). Ponerse de acuerdo solamente sobre el papel no es suficiente. Los participantes también deben respaldar activamente las decisiones con acciones (Gustavsen, 1992).

La complejidad regional suele producir mucha palabrería, poco conocimiento y escasas acciones eficaces y pocas acciones que puedan resolver la situación, como suele pasar en las consultas. En una consulta, se suele invitar a los actores a que den su opinión acerca de cuestiones específicas pero no se les invita a participar para cambiar la situación. Este tipo de uso de los actores puede ser contraproducente si se dan cuenta de la esterilidad de las consultas o que éstas no son más que una forma de comunicar información por parte de quien promueve la consulta al público. Si esto es lo que sucede, los actores perderán pronto la confianza y no malgastarán su tiempo en este tipo de reuniones ni se esforzarán por interesarse en los temas presentados en la consulta. Participar y hablar no es suficiente. Para resolver cuestiones regionales complejas, los actores deben estar comprometidos. Sin compromiso y sin participación los problemas debatidos pueden dar la impresión de quedar únicamente resueltos sobre el papel pero nunca en la práctica.

3.4. **¿Por qué el conocimiento basado en la investigación?**

Comenzaré por diferenciar entre dos tipos de conocimiento que poseen los individuos y agentes implicados: el conocimiento local y el conocimiento teórico. El primero es el conocimiento que tienen los actores regionales sobre una región o que tiene o comparte una red de gobernanza regional. Este tipo de conocimiento suele estar basado en la experiencia y se comparte a través de relaciones laborales o por la interacción social de quienes han vivido en la misma región durante un tiempo.

El conocimiento científico es el desarrollado por los investigadores aplicando métodos científicos y se codifica en un lenguaje accesible universalmente. En combinación con las modernas tecnologías de la comunicación, el conocimiento teórico se encuentra en todas partes. Esto significa que todas las personas tienen las mismas oportunidades de comprender el conocimiento científico, viven donde viven y adaptarlo a sus necesidades específicas. El uso de conocimiento teórico es cada vez más habitual en los procesos de innovación y de producción. Está considerado un factor importante para la competitividad de empresas y regiones. El aumento del uso y producción de conocimiento teórico en una sociedad está considerado como un cambio cualitativo de una sociedad industrial a una sociedad de la información y el conocimiento (Bell, 1974; Castells, 2000). Adaptar el conocimiento científico a un contexto de aplicación implica que los actores de la región tienen que tener una capacidad de absorción para adoptar y adaptar el nuevo conocimiento (Cohen y Levinthal, 1990). Los investigadores pueden ser utilizados como mediadores en el proceso de adaptación del nuevo conocimiento teórico. Es mediante este tipo de procesos de creación de conocimiento como se pueden resolver los problemas de complejidad regional o se pueden crear innovaciones.

La combinación de conocimiento teórico y de conocimiento basado en la práctica es bien conocida en los campos tecnológicos, como la ingeniería. También es bien conocida dentro de los procesos de desarrollo organizativo de las empresas. Parte de la tradición americana de investigación-acción con autores como Argyris y Schön (1996) y de la tradición noruega de investigación-acción con autores como Levin (2002) y Gus-

tavsen (1992) ha trabajado en procesos de cambio organizativo. En esta tradición, el investigador es una persona ajena que es invitada a participar en un proceso de cambio. Comparado con el nivel regional, el nivel organizativo es un contexto simple (Johnsen y Normann, 2004). Como se ha mencionado antes, la complejidad aumenta a escala regional porque hay más actores con diferentes tipos de intereses implicados. Dado que la universidad y las instituciones investigadoras son actores regionales, pueden convertirse en parte del conflicto. La experiencia de la región de Agder en Noruega muestra que no se trata sólo de una construcción teórica sino de algo que puede suceder en realidad. En la región de Agder, los propios investigadores se vieron implicados en un conflicto con otros actores regionales (Johnsen y Normann, 2004; Johnsen *et al.*, 2005). El papel clásico del investigador como una persona ajena a los procesos se ve por lo tanto cuestionado a nivel regional.

Los actores regionales, investigadores incluidos, pueden convertirse en parte de los conflictos al elegir qué intereses desean apoyar. Esto puede producirse por medio de negociaciones del tipo de «si yo te apoyo a ti en este caso, tú me puedes apoyar a mí en otro». El resultado y el conocimiento generados en dicho proceso son una solución negociada de diferentes intereses estratégicos, más que una mera reflexión sobre cual podría ser la solución más eficiente. Dada la posibilidad de que el investigador se vea arrastrado a ese juego político y estratégico, es necesario identificar este papel como el de una voz crítica. El investigador que trabaja en procesos de investigación-acción tiene que ser objetivo y crítico a fin de equilibrar la acción estratégica y proteger los ideales morales del con-

junto y por esta razón es algo más que un facilitador de la generación de conocimiento entre actores regionales. En una situación de complejidad regional, el investigador debe tener también el mandato y la autoridad para analizar los intereses contrapuestos y proporcionar esta información a otros actores y facilitar la reflexión sobre la base de su práctica. El papel del investigador puede ser desempeñado a modo de instrumento de reflexión que cuestione los supuestos en los que basan sus intereses los actores regionales.

Si los investigadores no quieren desempeñar este papel, la única alternativa que les queda es abandonar. Pero si aceptan cumplir con el papel, el investigador deja de estar legitimado para formular argumentos en el debate entre actores regionales.

Los investigadores deben aprender por lo tanto a participar con otros actores regionales en situaciones de complejidad regional. Este tipo de conocimiento solo puede de desarrollarse con la práctica; es decir, cuando el investigador ha participado antes con actores regionales y como resultado de ello ha desarrollado conocimientos sobre cómo hacerlo. Sin embargo, este tipo de conocimiento debe combinarse con conocimientos teóricos vanguardistas dentro de campos específicos. Para un investigador esto puede resultar una tarea muy exigente. Hay pocos «genios universales» que sean buenos aplicando conocimientos y que tengan conocimientos teóricos de vanguardia en muchos campos diferentes. Por tanto, tiene que existir un equipo de investigación que sepa aplicar el conocimiento y que disponga de conocimientos teóricos pertinentes en las cuestiones relevantes (Karlsen, 2009). En un equipo unos investigadores podrían participar para facilitar los procesos de procesos y otros podrían hacer el segui-

miento como observadores, mientras que otros podrían tener un papel más distante y crítico y, por último, otros podrían aportar conocimientos de vanguardia dentro de temas específicos. El investigador debe participar en el proceso de definición y solución del problema y en este proceso, desarrollar nuevos conocimientos que puedan ser útiles para resolver un problema regional así como aportar nuevos conocimientos teóricos (Greenwood y Levin, 2007; Levin y Ravn, 2007).

3.5. La acción

Las soluciones tradicionales que no funcionan en nuevas circunstancias regionales complejas tienen que ser cuestionadas por opiniones alternativas a fin de tratar de resolver una situación compleja. La complejidad regional es un desafío práctico. La gobernanza comprometida implica que los actores interdependientes entablen diálogos sobre cuestiones de complejidad regional y traten de resolvérlas en la práctica. Dado que los participantes están comprometidos, este modo de gobernanza es mejor para tratar conflictos y debatir sobre las posibles soluciones. Lo que se requiere es un amplio diálogo común entre diferentes tipos de actores regionales. Durante este diálogo se pueden y se deberían producir diferentes acuerdos y opiniones sobre el problema regional. El objetivo del proceso no es armonizar las opiniones, sino más bien lo contrario, exponerlas a los demás, cuestionarlas, profundizar en su comprensión y comprender mejor a todos y cada uno de los participantes en el proceso. Solamente así podrá cada participante llegar a tener claros el contenido y las condiciones de un proceso de toma de decisiones (Pålshaugen, 2009). En situaciones regionales complejas, no existe garantía de que un proceso amplio en una red de gobernanza vaya

a proporcionar las soluciones correctas. Las decisiones tomadas y las acciones emprendidas pueden ser erróneas. Sólo en el futuro se podrá juzgar si una decisión fue correcta. La inseguridad forma parte del proceso cuando se trabaja en un contexto de complejidad regional. En lugar de buscar la mejor solución teórica, se pueden buscar soluciones prácticas. En una situación regional compleja no hay otra forma de juzgar la calidad de una solución que poniéndola a prueba con las medidas definitivas y no solamente mediante argumentos concluyentes (Palshaugen, 2009). Si los actores en una red de gobernanza son conscientes de ello, estarán mejor equipados para aprender del proceso y tomar nuevas decisiones la próxima vez. Solo poniendo a prueba en la práctica los supuestos, teorías y conocimientos, se podrá averiguar si han superado la prueba de la realidad o si tienen que ser modificados (Greenwood y Levin, 2007; Palshaugen, 2009).

Es necesario reflexionar críticamente sobre los resultados de las acciones si se quiere aprender y hacer cambios e innovaciones tanto en una región como en una empresa. La gobernanza comprometida debe ser por lo tanto experimental y estar orientada al aprendizaje, para poder introducir los cambios estratégicos necesarios cuando sean necesarios, como lo hace la *Action Network* en el País Vasco.

3.6. Un ejemplo de gobernanza comprometida

El diseño de aprendizaje experimental de *Action Network* es un ejemplo de gobernanza comprometida que trata de trabajar con la complejidad regional y crear reglas para tomar decisiones en la vida real. Dado que la red es relativamente nueva, es demasiado

Action Network en el País Vasco. Gobernanza comprometida y aprendizaje experimental

Un ejemplo de diseño de aprendizaje experimental es la *Action Network* creada en el País Vasco en 2009 como resultado del desafío que surgió en la presentación del artículo. El punto de partida para la creación de *Action Network* fue un taller sobre investigación-acción al que fueron invitados representantes de diferentes redes por la institución investigadora vasca Orkestra. Fue el enfoque en la acción y la sensación de que había procesos participativos en la región que no se convertían en acciones lo que hizo que la propuesta resultara atractiva para la mayoría de las redes. La misión de *Action Network* consiste en alcanzar una etapa en la que todos «trabajen como una red multinivel». *Action Network* se ha centrado en llevar este objetivo a la práctica mediante acciones de cooperación que posteriormente cada miembro deberá tratar de activar internamente. Las metas acordadas a largo plazo son: «incidir en la definición de la política pública mediante procesos de abajo-arriba y de arriba abajo» y «operativizar la red para profundizar en distintos contenidos». La interdependencia y confianza en esta red quedan reflejadas en las reglas que han creado como «implicación de todos los participantes que conocen y comparten la misión y el significado de la red, posibilitando que todos los participantes avancen en la misma dirección y con el mismo compromiso». Además, una de las acciones específicas fijadas para alcanzar las metas a corto plazo es «aprender a transferir conocimientos y cómo difundirlos a cada participante de la organización».

Fuente: Orkestra⁸.

pronto para evaluar cómo está funcionando. La red ha adoptado una estrategia en la que se ha combinado el conocimiento basado en la investigación con el conocimiento basado en la experiencia para la búsqueda de soluciones prácticas. Uno de los desafíos de la red es lograr tomar decisiones factibles; es decir, decisiones que tengan implicaciones prácticas para los desafíos de competitividad e innovación a los que se está enfrentando el País Vasco. Otro reto sería juzgar si la red cuenta con los suficientes actores interdependientes para que pueda realmente introducir cambios mediante sus acciones comunes.

⁸ La información sobre *Action Network* procede de Orkestra, que hace de facilitador de la red.

4. CONCLUSIONES

En la introducción se plantearon las siguientes cuestiones: ¿Qué es lo que caracteriza a la complejidad regional?, ¿Cómo se pueden resolver situaciones complejas regionales?, ¿Qué es la gobernanza comprometida?

La complejidad regional se define como una situación de conflicto entre diferentes intereses, en la que ninguno de los actores tiene los recursos o la autoridad necesarios para ordenar al resto de actores que lleguen a un consenso. El conflicto de intereses puede darse por diferencia de objetivos, de medios o de objetivos y medios. La combinación de la dimensión conflicto/consenso y la dife-

rencia entre objetivos y medios fue utilizada para construir una figura que permite analizar los diferentes tipos de complejidad regional.

Se puede tratar de resolver el conflicto de intereses mediante el enfoque del mercado, el jerárquico y el de gobernanza. Se ha sostenido que el enfoque de la gobernanza en red es el más adecuado para resolver una situación de complejidad regional debido a la interdependencia entre los actores y a que nadie tiene los recursos y la autoridad necesarios para resolver solo una situación de complejidad regional. Para resolver una situación de complejidad regional los actores interdependientes deben colaborar en una red de gobernanza.

Uno de los puntos débiles de la gobernanza en red es que puede generar mucha palabrería y poca acción. La gobernanza comprometida es una estrategia para trabajar en contextos de complejidad regional creando compromiso y acción entre los actores regionales interdependientes. Se define como participación activa, uso de conocimiento basado en la investigación, toma de decisiones y acciones en un proceso encaminado a solucionar desafíos. Es una estrategia de la que existe poca experiencia como para poder reflexionar y extraer lecciones de ella. El *Action Network* en el País Vasco es un caso en el que la gobernanza comprometida está siendo probada en la práctica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGYRIS, C. Y SCHÖN, D. A. (1996): *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*, Addison-Wesley Reading, Mass.
- ASHEIM, B., COENEN, L. Y MOODYSSON, J. (2007): «Constructing Knowledge-Based Regional Advantage: Implications for Regional Innovation Policy», *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 7(2-5): 140-155.
- ASHEIM, B. T., BOSCHMA, R., COOKE, P., LAREDO, P., LINDHOLM-DAHLSTRAND, Å. Y PICCALUGA, A. (2006): *Constructing Regional Advantage: Principles - Perspectives - Politics. Final Report*. DG Research Expert Group on «Constructing Regional Advantage».
- BELL, D. (1974): *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Heinemann, London.
- BRACZYK, H.-J., COOKE, P. Y HEIDENREICH, M. (EDS) (1998): *Regional Innovation Systems*, UCL Press, London.
- CASTELLS, M. (2000): *The Rise of the Network Society*.
- COHEN, W. M. Y LEVINTHAL, D. A. (1990): «Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation», *Administrative Science Quarterly* 35: 128-152.
- COOKE, P. (1992): «Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe», *Geoforum*. 23: (365-82).
- COOKE, P. (2002): *Knowledge Economies: Clusters, Learning and Cooperative Advantage*, Routledge, London.
- DOTY, H. Y GLICK, W. (1994): «Typologies as a Unique Form of Theory Building: Toward Improved Understanding», *Academy of Management Review*. 19(2): 230-251.
- GOLEMAN, D. (1998): *Working with Emotional Intelligence*.
- GREENWOOD, D. J. Y LEVIN, M. (2007): *Introduction to Action Research - 2nd Edition*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- GUSTAVSEN, B. (1992): *Dialogue and Development. Theory of Communication, Action Research and the Restructuring of Working Life*, Assen: Van Gorcum.
- HIMANEN, P. Y CASTELLS, M. (2004): «Institutional Models of the Network Society: Silicon Valley and Finland», en M. Castells (eds.), *The Network Society: A Cross-Cultural Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- JESSOP (2003): «Governance and Meta-Governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony», en H. P. Bang (eds.), *Governance as Social and Political Communication*. Manchester University Press, Manchester.
- JOHNSEN, H. C. G., LYSGÅRD, H. K., KVAALE, G., FOSSE, J. K., NORMANN, R. Y KARLSEN, J. (2005): «The Agder Story», *AI & Society*, 19/4.
- JOHNSEN, H. C. G. Y NORMANN, R. (2004): «When Research and Practice Collide: The Role of Action Research When There Is a Conflict of Interest with Stakeholders», *Systemic Practice and Action Research*, 17(3): 207-235
- KARLSEN, J. (2009): «Universitetets regionale rolle: skaper av ny kunnskap eller en akademisk kapitalist?», en H. C. G. Johnsen, Halvorsen, A. y Repstad, P. (eds.), *Å Forske blant sine egne - Universitet og region - nærhet og uavhengighet*, Høyskoleforlaget Kristiansand: 49-72.
- KOPPENJAN, J. F. M. (2007): «Consensus and Conflict in Policy Networks: To Much or Too Little?», en J. Torfing and Sørensen, E. (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillian Basingstoke.
- LEVIN, M. (2002): *Researching Enterprise Development: Action Research on the Cooperation between Management and Labour in Norway*, John Benjamins Pub., Amsterdam, Philadelphia.
- LEVIN, M. Y RAVN, J. (2007): «Involved in Praxis and Analytical at a Distance», *Systemic Practice and Action Research*.
- LUNDVALL, B.-Å. (eds.) (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter, London.
- MARCH, J. G. Y OLSEN, J. P. (1995): *Democratic Governance*, The Free Press, New York.
- MINISTRY OF EDUCATION (2009): *Evaluation of the Finnish National Innovation System - Policy Report*, Ministry of Education and the Ministry of Employment and the Economy, Helsinki.
- NORMANN, R. Y ISAKSEN, A. (2009): *Klyngegovernance: perspektiver på styrkt utvikling av regionale næringsklynger*, Agderforskning Kristiansand.
- ORKESTRA (2009): *Second Report on Competitive-ness of the Basque Country: Towards an Innovation-Based Competitive Stage*, Orkestra, San Sebastián.
- POWELL, W. (1990): «Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization», *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336.

- PÅLSHAUGEN, Ø. (2009): «How to Generate Knowledge from Single Case Research on Innovation», *International Journal of Action Research*, 5(3): 231-254.
- SABEL, C. Y SAXENIAN, A. (2008): *A Fugitive Success: Finland's Economic Future*, The Finnish Innovation Fund Sitra, Helsinki.
- SOTARAUTA, M. (2005): «Shared Leadership and Dynamic Capabilities in Regional Development», en S. Halkier (eds.), *Regionalism Contested: Institution, Society and Governance*, Urban and Regional Planning and Development Series, Ashgate Cornwall.
- STOKER, G. (1997): «Public-Private Partnership and Urban Governance», en G. Stoker (eds.), *Partners in Urban Governance: European and American Experience*, MacMillan, London.
- SØRENSEN, E. Y TORFING, J. (2007): «Introduction Governance Network Research: Towards a Second Generation», en J. Torfing and Sørensen, E. (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan Basingstoke.
- WILSON, J. (2004): «Strategic Decision-Making in Development Theory and Practice: A Learning Approach to Democratic Development», *Department of Commerce Birmingham Business School. The University of Birmingham*. Birmingham University of Birmingham. Doctor of Philosophy.