

El sistema de gobernanza en el País Vasco

El sistema de gobernanza del País Vasco está condicionado por la proliferación y la densidad institucionales. El resultado es la constitución de un sistema con problemas de coordinación, llamadas a la participación interinstitucional y el requerimiento de la necesidad de sistemas de evaluación en las prácticas institucionales. Los límites y las pugnas por saber donde comienzan las competencias de unas administraciones y donde terminan las de otras no son fáciles de delimitar, por más que existan leyes, decretos y ordenamientos internos que tracen límites y fronteras con las competencias exclusivas de cada institución. En estas circunstancias, la gobernanza del sistema administrativo tan poblado de instituciones, obliga a que los mecanismos de gestión de la complejidad como los de la coordinación, la participación o la evaluación, se erijan en los recursos y baluartes de buenas prácticas y del funcionamiento eficiente y eficaz del sistema.

Euskal Autonomia Erkidegoko gobernantza sistema dentsitate eta ugaritze instituzionalagatik baldintzatua dago. Honen emaitza, koordinazio arazoak dituen sistema baten eraikuntza, partehartze inter-instituzionalerako deiak eta praktika instituzionalen ebaluaketa sistemaren beharraren inguruko eskakizunak dira. Administrazio batzuen eskumenak non hasten diren eta beste batzuenak non bukatzen diren zehaztea ez da erraza izaten kasu askotan, nahiz eta instituzio bakoitzaren eskumen propioekiko mugak definitzen dituzten legeak, dekretuak eta barne-ordenantzak ageri. Egoera honetan, instituzio desberdinez jositako sistema administratiboaren gobernantza, konplexutasunaren kudeaketa mekanismo diren koordinazioa, parte-hartzea eta ebaluaketaren hedapenaren eskutik bakarrik iritsi daiteke, praktika egoki eta funtzionamendu eraginkorraren ardatz nagusi bilakatuaz.

The system of governance of the Basque Country is conditioned by its' institutional density and proliferation. As a result, the system is facing several coordination problems, calls to inter-institutional participation, and the requirement of a system of evaluation of the institutional practices. The limits and struggles to know where the responsibilities of certain administrations start or finish are not easy to define. The existence of laws, decrees and arrangements that trace these limits and frontiers with the exclusive responsibilities of each institution don't guarantee the solution to the problem. In these circumstances, the governance of the administrative system demands that the mechanisms to manage such complexity, like those related to coordination, participation or evaluation, become the main resources and bastion of good practices in order for the system to function efficiently and effectively.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Los contextos de la gobernanza
 3. La gobernanza en el País Vasco
 4. La arquitectura de la gobernanza vasca
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gobernanza, País Vasco, instituciones, evaluación.

Keywords: governance, Basque Country, institutions, assesment.

N.º de clasificación JEL: H77, O38.

1. INTRODUCCIÓN

Los recursos que las sociedades requieren para lograr tasas de desarrollo económico y bienestar no son factores que se dibujen sobre páginas de papel en blanco sino opciones acerca de decisiones que diseñan el presente y el futuro. En todos los casos, los países que logran tasas de crecimiento económico combinan las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales con las estrategias que movilizan las capacidades de las instituciones internas, por eso las sociedades contemporáneas son reacias a tomar formas estables puesto que los procesos de modernización, con uno u otro rostro, no tienen indicios de pisar el freno.

En el caso que analizamos —País Vasco— el paso del tiempo permite realizar una afirmación; han cambiado demasiadas cosas como para seguir afirmando que la sociedad vasca es una sociedad industrial. Pero de la observación nace una pregunta, ¿ha cambiado lo suficiente para decir, sin te-

mor a equivocarnos, que es ya una sociedad del conocimiento? Las dificultades están determinadas por la insuficiencia de los modelos teóricos al uso al comprender la sociedad del conocimiento como el punto de llegada en el desarrollo de las sociedades que hacen *desaparecer* las estructuras económicas y las dinámicas culturales de la sociedad industrial (Castells, M. y Pekka, 2006; Fan, Qimiao *et al.*, 2009; Hamalaian, T. J. y Heiskala, R., 2007; Saxenian, A., 1996, Van Den Berg, L. *et al.*, 2005). Durante las tres últimas décadas hemos conocido perspectivas teóricas que, bajo el advenimiento de la nueva era, enfatizan las novedades y transformaciones acaecidas en nuestras sociedades. Todas anuncian su entrada defendiendo la superación de los paradigmas pasados y las formas estructurales de las sociedades industriales, en vez de percibir que la era industrial y la del conocimiento no se vuelven la cara una a la otra sino que sus dinámicas se integran, se entrecruzan y no es fácil determinar donde empieza una y termina la siguiente (Albuty, D. y Mulgan, G., 2003;

Beck, U., 1988; Beinhocker, D., 2007; Berger, P. L. y Huntington, Samuel P., 2002; Berkun, S., 2007; Boekema, F. y Rutten, R., 2007; Boekema, F., 2003; Boutellier, *et al.*, 2008; Bowler, P., Rhys Morus, I., 2005).

El sistema vasco está condicionado por: 1) la proliferación institucional, que es producto y consecuencia del diseño con el que se quiso institucionalizar la administración y el buen gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca. La Ley de Territorios Históricos encauzó y legalizó el entramado administrativo, de tal suerte que las competencias de los ayuntamientos coexisten con las de las diputaciones forales y, por supuesto, con las del Gobierno autonómico, el Estado español y la Unión Europea y 2) la densidad institucional, que responde a la necesidad de legitimación de las instituciones políticas. La administración vasca asume que el *output* del sistema político dispone de dos instrumentos: el dinero y el derecho. Por otra parte, este mismo proceso institucional impulsa el *ethos* administrativo donde se cumple la máxima de que para ser eficiente debe actuarse con criterios de compensación y ayudar al ciudadano por las desventajas y los costes que experimenta cuando participa en la vida social. La consecuencia, en contextos de densidad institucional, conduce a la sobre-institucionalización de las prácticas administrativas en sus relaciones con la sociedad, de tal manera que la administración es omnipresente en cualquier suceso o circunstancia que ocurre en los límites de la Comunidad Autónoma. El imaginario de la cercanía de la administración a los administrados no sólo forma parte del diseño institucional, sino que vincula las prácticas institucionales con el buen gobierno. Esta lógica es aún más significativa cuando la vida social y económica sufre quebrantos (crisis económica, dificultades

sociales) o cuando el gobierno decide impulsar sectores sociales o económicos estratégicos (el caso más obvio son los diferentes planes de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación).

El modelo de gobernanza que analizamos hunde sus razones y argumentos en este diseño (Aguilar, L. F., 2007; Löffler, E., 2003; Bevit, M. y Rhodes, R. A. W., 2003; Duffield, M., 2001; Bowler, P., Rhys Morus, I., 2005; Kapstein, E. B., 1994; Kholer-Kock, B. y Rainer, E. (eds.), 1999; Kholer-Kock, B. y Rittberger, B., 2007; Lanham, R. y Littlefield, K., Anne Mette, 2004; Kooiman, J. (ed.), 1993; Sage, 2003). En un contexto geográfico y demográfico limitado, como el que representa la Comunidad Autónoma —2.100.000 habitantes y 7.200 km²—, con un alto grado de diversificación y densidad administrativa e institucional tan elevada —ayuntamientos, diputaciones, Gobierno vasco, Gobierno español y UE—, el modelo existente persigue la eficacia y eficiencia a través de la cercanía al ciudadano. El resultado es la constitución de un sistema de políticas públicas con algunos problemas de coordinación, llamadas continuadas a la participación social interinstitucional y la necesidad de introducir sistemas de evaluación en las prácticas institucionales. Los límites y las pugnas por saber dónde comienzan las competencias de unas administraciones y dónde terminan las de las otras no son fáciles de establecer, por más que existan leyes, decretos y ordenamientos internos que tracen límites y fronteras con las competencias exclusivas de cada cual. No es extraño que la coordinación del sistema administrativo tan poblado de instituciones obligue a que algunos mecanismos de gestión de la complejidad como la coordinación, la participación o la evaluación, se erijan en recursos y baluartes de las buenas

prácticas y del funcionamiento eficiente y eficaz del sistema.

En el análisis asociamos la idea de innovación, primero a la importancia del buen gobierno para ocupar el lugar relevante en las sociedades del conocimiento, después con el papel de los escenarios de la política para comprender la complejidad gestada detrás de este modelo y en tercer lugar, con la necesidad de crear mecanismos de coordinación, participación y evaluación de la organización institucional. Cada uno de los principios genera consecuencias, algunas previstas, otras imprevisibles y en todos los casos obligan a crear mecanismos interactivos para actuar sobre la realidad que quiere comprenderse. Detrás se erige la propuesta para fundar una filosofía pública donde la evaluación de los resultados se integra en un modelo coordinado de acción pública, donde la participación no sea una actividad reivindicada sino la evidencia sociopolítica que se ejerce desde la normalidad de la cultura de la innovación, y desde el cambio que gestiona y gobierna la complejidad de las políticas públicas en el territorio autonómico.

2. LOS CONTEXTOS DE LA GOBERNANZA

En el País Vasco, la institucionalización del Estado autonómico y la crisis socioeconómica que se desata en esas fechas (años ochenta) condiciona y obliga a replantear el modelo económico y algunos de los soportes sobre los que descansaba la sociedad industrial clásica apoyada, sobre todo, en el hierro, el sector metal mecánico y el naval. Los datos llevan a pensar que estamos ante un tiempo histórico que si bien guarda continuidad con el pasado y con la historia de la

modernización tradicional, por otra parte, aparecen nuevas condiciones y contextos, agentes diversos, soportes socioeconómicos novedosos y una nueva cultura del trabajo que es el producto entrecruzado de la tradición industrial y de la era del conocimiento. Todo ello se afirma desde el valor del pragmatismo y desde el uso y el poder de las instituciones públicas. El nuevo modelo se teoriza como si fuese el correspondiente al de la sociedad del conocimiento, siendo sus características más importantes la apertura al exterior, la integración en los mercados europeos y globales, la salvaguarda protectora de la institucionalización autonómica, la aplicación del I+D+i a los procesos productivos, el impulso a la calidad total como filosofía de la gestión de las empresas y el uso de la innovación como objetivo y respuesta a los dilemas de la productividad y la competitividad. Pero más allá de las pretensiones señaladas, la dinámica social está atravesada por fenómenos como la recesión demográfica, el envejecimiento de la población, una estructura económica formada por pequeñas y medianas empresas —auténtico nervio económico de la economía vasca— y un capital humano bien formado en técnicas y tecnología de futuro.

Analizando la trayectoria de la administración vasca en los últimos treinta años se cumple una regla de oro; la administración actúa con criterios de compensación en relación con las demandas de los ciudadanos. Es probable que estemos ante la situación donde el cambio social conduce a resultados inducidos que deben ser asumidos. Lo que en un principio es querido aparece después, a la vista de los resultados, como algo que es preciso soportar. Esto, como enseñó Luhmann¹, es

¹ Luhmann, N., *Teoría Política del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1989.

válido respecto de la exigencia de que la administración pública compense a cada ciudadano por las desventajas que experimenta cuando participa en la vida social. Tomado en serio, el principio de compensación conduce a la competencia universal de la administración. La política es el destinatario de las injusticias experimentadas por los ciudadanos, pero las posibilidades de intervención de la política son limitadas. Los límites del crecimiento institucional dejan de ser el problema porque el impulso lo constituye el deseo de compensaciones. En sociedades satisfechas, las compensaciones están inscritas en los procesos de toma de decisiones y en la legitimación que los ciudadanos están dispuestos a prestar a los gobiernos. Se gesta la idea de que la calidad, la eficacia y la legitimidad de la acción pública se fundamentan en la calidad de la interacción entre diversos niveles de gobierno y entre éstos, la sociedad civil y las organizaciones empresariales. El foco del interés se desplaza hacia las redes de interacción, las estructuras y los procesos. Los principios más sobresalientes son los siguientes:

1. Los gobiernos no son los únicos actores que deben afrontar las grandes cuestiones de las que se ocupan. En ellas están involucradas las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. En consecuencia, se rompe el monopolio estatal de los intereses generales. Esto supone un cambio en la relación entre el Estado y la sociedad; reconociendo la autonomía de ambas supone que el valor más importante es la interdependencia y la cooperación entre unos y otros agentes y entre unas y otras agencias.
2. Se crean nuevos modos para gestionar la complejidad institucional, lo cual no supone eliminar ni la burocracia ni

la gerencia. La buena gobernanza requiere transformar las estructuras organizativas, introducir flexibilidad en los perfiles competenciales, visión estratégica, capacidad para resolver conflictos y construir consensos, cambios en los instrumentos de gestión pasando del plan a la estrategia; se multiplica, además, el valor dado a la participación, a la transparencia y a la comunicación. La gobernanza no tiene carácter universal, sus estructuras son un «*menú a la carta*» que se ajusta según el nivel de gobierno y el sector de la administración sobre el que se actúa. La consecuencia es que es multifacética y plural; busca la eficiencia, exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por medio del ensayo basado en el acierto y el error.

3. Las cuestiones o desafíos sociales son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son conocidos en su integridad, no están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. La clave para el funcionamiento está en saber organizar el espacio público deliberativo, basado en normas y en procedimientos que realimentan la confianza en las estructuras de interdependencia.
4. La conciencia de los límites del conocimiento disponible ante cuestiones complejas y con márgenes de incertidumbre sobre las consecuencias de la decisión, provoca que los objetivos no sean fáciles de determinar y queden sujetos a frecuentes revisiones.
5. Los intereses generales se constituyen mediante relaciones de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No hay monopo-

lios por parte de las agencias que actúan sobre el espacio público y sobre el que se constituye la gobernanza. La política no puede refugiarse en fundamentos exclusivamente legales o técnicos; la legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos valiosos y entender que en la decisión entran en juego valores, intereses y oportunidades.

6. Sólo desde la creación de procesos interactivos que estimulen el intercambio y la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, se aseguran la calidad y la capacidad necesarias para abordar las grandes cuestiones de nuestro tiempo.
7. La misión general, fundamental, de la dirección política consiste en crear las estructuras y los procesos en los que se pueda desarrollar la gobernanza buscada.
8. El desafío para el sistema es reestructurar las corresponsabilidades y actividades en base a la integración y diferenciación entre diversos intereses y objetivos. Esto plantea retos importantes de diseño, de gestión, transparencia y responsabilidad.
9. Lo que garantiza el proceso son los procesos de interacción en la comunicación transversal que definen los procesos de interdependencia. Podría añadirse que desde el punto de vista de los valores no es suficiente con que los gestores públicos sean eficaces y capaces de gestionar la complejidad. Es preciso que estén imbuidos de una «ética pública». Que estén convencidos de que su tarea influye en el bienestar colectivo y que deben por tanto

actuar en consonancia teniendo siempre presente que su función objetiva no es la racionalidad individual sino el logro de acciones que sean racionales desde un punto de vista colectivo.

En el *Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa*² aparecen cinco principios que articulan la propuesta, son los siguientes; Apertura, Participación, Responsabilidad, Eficacia, Coherencia. El objetivo es que los principios sean aplicados por las administraciones públicas que componen el mosaico europeo y no sólo por la administración central de la Unión Europea. Éstos refuerzan los de *proporcionalidad* y *subsidiariedad*, previamente afirmados. El hecho es que los siete: apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia, proporcionalidad y subsidiariedad, componen la columna vertebral del marco conceptual propuesto por la Unión Europea. A estos principios sería bueno añadirle el de la necesidad de que todos los gobernantes estén imbuidos de ética pública y buenas prácticas.

El método de la gobernanza advierte que antes de emprender una acción hay que delimitar el nivel y el ámbito, así como los instrumentos de la acción pública. La filosofía pública que subyace a este planteamiento es que las acciones y los instrumentos han de ser concertados entre los distintos interesados (*stakeholders*), en la medida en que éstos vayan a ser usuarios relevantes de los programas y planes derivados. En suma, y a grandes rasgos, la cuestión se plantea en el marco sistémico en el que in-

² Véase Comisión Europea (2001 y 2003); World Bank (2000a, 2000b y 2007). Department for Innovation, Universities & Skills (2008); Departamento de Hacienda y Administración Pública, Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (2007); Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco (2004 y 2006).

tervienen diversos poderes políticos, legislativo, judicial, económico y tecno-científico, sin perjuicio de que estén presentes otras formas de poder, aparte del contrapoder social que a veces resulta decisivo, en particular cuando da lugar a movimientos sociales organizados (ecologismo, *free knowledge*, antiglobalización o a movimientos culturales y sociales contrarios a la hegemonía de un poder concreto, etc.).

Resulta indispensable, como dice el Libro Blanco europeo, la creación de «órganos consultivos o de participación en los que se integran tanto las diversas instituciones como los agentes sociales y la sociedad civil organizada en defensa de sus propios intereses». De lo contrario, las acciones de gobierno promovidas por las elites son rechazadas por la ciudadanía, produciendo desconfianza y distancia entre la administración y la sociedad civil. Lo que se afirma es que se requiere la inclusión y la participación de diversos agentes sociales en los procesos de diseño, puesta en funcionamiento, seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno. Para ello hay que identificarlos e incluirlos, lo que no siempre es fácil porque hay que habilitar cauces y procedimientos de participación.

3. LA GOBERNANZA EN EL PAÍS VASCO

Como se ha dicho, el sistema en el País Vasco³ está condicionado por dos hechos: la proliferación y la densidad institucional. El modelo de política pública hunde las razones y argumentos en este diseño. Este hecho es el que le otorga carácter y singulari-

dad. En este caso, la coordinación se transforma en el problema básico. En todos los casos, el resultado es un sistema «preparado» para generar respuestas múltiples a los problemas detectados en el interior de la sociedad civil, en las instituciones y entre las instituciones. La consecuencia es la proliferación de nuevas entidades y nuevos organismos, como si la creación de nuevas instituciones públicas garantizase la legitimidad del sistema de políticas públicas. En ocasiones, se produce, como consecuencia del sistema, falta de rigor ante soluciones que requieren rapidez y capacidad de decisión. En estos casos, la sobre-institucionalización resulta la consecuencia indeseada pero diría que, por otra parte, es la consecuencia lógica del camino institucional elegido. Otra cosa es si la proliferación garantiza la eficacia y la eficiencia o si, por contra, dificulta los fines expresados por el trabajo de las instituciones, debiendo reflexionar sobre el modelo expansivo que probablemente genera más consecuencias indeseadas de las previstas.

La innovación⁴ es la metáfora que enuncia la necesidad de cambio pero éste, no lo olvidemos, tiene múltiples aplicaciones. Las redes representan formas de organi-

³ Véase Departamento de Hacienda y Administración Pública, Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (2006 y 2007); Comisión Europea (2001 y 2003).

⁴ El texto de Alfonso Vegara y J. Luis de las Rivas (2004) es una buena síntesis de las preocupaciones que mueven hoy el discurso de los urbanistas. Una magnífica y sintética reflexión la propone F. Ascher (2004). El libro de S. Lasch (2005) es una magnífica metáfora de los contenidos del texto urbano. Ver también Richard Florida (2009). Un autor siempre atrevido es A. Soja (2008). En el texto titulado, *Territorios inteligentes*, op. cit., p. 281, se define de la siguiente manera, «se trata de ciudades innovadoras capaces de encontrar un equilibrio entre los aspectos de competitividad económica; cohesión y desarrollo social; y sostenibilidad ambiental y cultural». Hay una amplia producción bibliográfica al respecto. Son muy interesantes los textos de Saskia Sassen (1998). E. W. Soja (2002), Butterwood-Heinemann (2006), Charles Landry (2000) y M.H. Huysman/V. Wulf (2005).

zación de poblaciones que, de hecho, «hacen algo», es decir, la importancia estriba en que su presencia afecta tanto al comportamiento individual como al del sistema. Las redes son objetos dinámicos no sólo porque las cosas sucedan en sistemas en red, sino porque evolucionan y cambian con el tiempo, impulsadas por las actividades o las decisiones de los componentes. En la era de la conectividad lo que sucede y el modo en que se hace depende de la red y ésta depende de lo que ha sucedido previamente. De hecho, aglutina los elementos que interconectan las partes, la conectividad preside sus acciones y eso quiere decir que el sujeto tiene abiertas las posibilidades de conexión. Se es sujeto porque se pueden establecer conexiones desde cualquier lugar y en cualquier momento. Es como si fuera no hubiese salvación o como si fuese la estructura el soporte que faculta y desde donde es posible el cambio. Las miradas se clavan en las redes de interdependencia, en la tupida malla donde lo que le distingue es la marca de la innovación y los signos y símbolos asignados a ella. La interdependencia tiene sus reglas de juego, nos coloca en el mundo por más que éste se presente como una amenaza o una oportunidad. Ser interdependiente es pertenecer y formar parte de algo. Es, dicho de otra manera, engancharse a la red para compartir las relaciones que la expresan visualizando lo que eres. De esta manera, puede discutirse sobre el tipo de red, sobre cuál es la mejor cualificada o cuál representa los intereses y las expectativas de cada cual. En todos los casos, lo que se transforma es la red y la interdependencia que segrega. No es extraño que la estructura de la innovación hable de redes, interdependencia, relaciones múltiples, pertenecer y ser.

La arquitectura del modelo parte de cinco principios generales: 1) complejidad; 2) diversidad; 3) interdependencia; 4) responsabilidad e 5) innovación. Estos principios son la base para definir medios, procedimientos, acciones y medidas que pretendan promover; a) la coordinación del sistema; b) la participación de la sociedad civil; c) la evaluación de las políticas públicas, a la luz del modelo que inspira a las administraciones vascas. Será preciso tener en cuenta la cuestión del tamaño al que he aludido. El logro de la eficacia en la gestión en una sociedad pequeña plantea problemas específicos que es preciso incluir en el análisis. La discrecionalidad frente al uso de reglas puede ser una de estas cuestiones, así como la flexibilidad frente a la burocracia y la independencia frente al poder de los partidos políticos.

4. LA ARQUITECTURA DE LA GOBERNANZA VASCA

El punto de partida toma como salida las dificultades de la acción del gobierno para dirigir la sociedad⁵ y de manera significativa, reconoce que necesita los recursos y las acciones de actores extra gubernamentales, que son sujetos capaces de autogobierno y tienen la capacidad de resolver los problemas que son de interés común para la sociedad. En la práctica significa; a) reconocer la productividad de esos actores independientes, dejarlos actuar, favorecer la actuación

⁵ Entre los textos señalados ver los siguientes: Fundación Kaleidos (2008), NESTA (2007), OECD (1995), Ministerio de las Administraciones Públicas (1996), OCDE, Gobierno del Distrito Federal (2000a), y (2000b), Organization for Economic Cooperation and Development (2002, 2003 y 2005), OECD-Eurostat (2005), Organization for Economic Cooperation and Development. PNUD (1997a), United Nations Development Programme (1997b, 2003, 2005, 2006 y 2007).

mediante legislaciones apropiadas y políticas públicas abiertas, sin desconocer que hay fallos y simulaciones que obligan a intervenir, así como errores en la cooperación voluntaria. Las organizaciones económicas y sociales resuelven, empero, de manera más eficaz y hasta más eficiente muchos de los problemas que en el pasado querían solventarse mediante la acción directa del gobierno y sus burocracias; b) el gobierno reconoce que esos actores —económicos y sociales— acreditan ser competentes en la solución de las diversas aspiraciones de la vida social (empleo, educación, salud, cuidado ambiental, defensa de los derechos...), razón por la cual ha comenzado a desarrollar con éxito (ciertas) políticas públicas y a prestar sus (determinados) servicios públicos, sumando las capacidades y recursos (económicos, técnicos, intelectuales, morales) de las empresas privadas lucrativas y de las organizaciones no lucrativas mediante diversas formas de asociación y contratación. En estos casos, la gobernanza del gobierno, tal y como sostenemos, pierde fuerza, sentido y eficacia. Asistimos al tránsito desde un centro protagónico a un sistema en correspondencia con la complejidad, el descentramiento y la fragmentación de la sociedad contemporánea.

Sin necesidad de profundizar en otros datos, como pueden ser el número de trabajadores⁶ del sector público (es decir, la plantilla del Gobierno Vasco, más las personas que prestan sus servicios en las tres diputaciones vascas, los trabajadores de las administraciones locales o los funcionarios que dependen del gobierno central) y el

presupuesto público que se destina para financiar las actividades de este sector, sin ninguna duda estamos ante la población activa más importante de la Comunidad Autónoma, tanto por el número total, el presupuesto público que consumen y el nivel de actividad que desarrollan. Es verdad, que si pasásemos a analizar, de forma detallada, las competencias que cada uno de estos niveles administrativos llevan a cabo, (algunas de forma exclusiva y otros de forma compartida o adicional), encontramos cinco planos significativos que, en algunos casos, se movilizan independientemente y en otros de forma complementaria. En todas las situaciones, la aplicación de este modelo de organización compone un cuadro de múltiple entrada. Se mire por donde se mire, sean desde la perspectiva municipal, desde la orientación de las diputaciones forales, se contemple desde la gestión de la administración general que representa el Gobierno vasco o desde el marco de competencias del gobierno central, todas destacan por el grado de complejidad.

El hecho es que las características del modelo administrativo requiere de tres instrumentos imprescindibles; 1) claridad competencial. Se trata de precisar qué administración hace qué, cómo, por qué y para qué; 2) el principio de subsidiaridad, o dicho de otra manera, lo que un nivel administrativo hace eficientemente que no lo oferte otro. Este no es un objetivo fácil de alcanzar porque las administraciones en el País Vasco no son sólo instituciones de gestión y representación política sino instituciones en competencia, especialmente cuando el uso partidista invade los habituales espacios de gestión administrativa para transformarlos en escenarios donde imperan las leyes del mercado. En estos casos se construye el imaginario donde aparente-

⁶ Son magníficos por la transparencia estadística, los análisis que año tras año, da a conocer el Departamento de Hacienda y Administración Pública, Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (2007), *El Sector Público Empresarial de la CAE*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

mente, al menos, la política lo puede todo o puede con todo, incluso cuando se trata de hacer promesas y 3) liderazgo. Este valor intangible es necesario, más aún cuando se administran sociedades de dimensiones asequibles con un intrincado marco institucional. Responder a la cuestión de quién pone en marcha qué, para qué, por qué y cuáles son las prioridades sociales, políticas y económicas que una sociedad construye, no dependen sólo de la capacidad de ésta para producir preguntas y respuestas sino de tomar decisiones que permitan alcanzar los objetivos deseados y que precisan del cumplimiento de tres condiciones: a) conocimiento, b) autoridad y c) liderazgo.

Por eso coordinar la complejidad no sólo es el requisito de la acción pública sino la expresión del orden de prioridades que la sociedad se da a sí misma basándose en la autoridad y el liderazgo. No son baladís las afirmaciones porque ningún plan obtiene los objetivos que persigue si no resuelve el orden de prioridades y los ancla a principios como los de autoridad y liderazgo. En todos los casos donde se dan situaciones de complejidad administrativa, la coordinación es una necesidad para que el sistema no se «estrangle». También ocurre que la coordinación, por sí misma, no es auto-suficiente sino que debe sumarse a los elementos citados, a la definición de prioridades, a la autoridad y al liderazgo.

El análisis de la administración vasca retrotrae a cuestiones que es preciso resaltar como: el valor de la diversidad, el grado de interdependencia y la interconexión entre unas y otras administraciones. Cualquier conocedor de la realidad social, política y administrativa vasca sabe que la complejidad del entramado no significa la autonomía de las administraciones sino la interdependencia. Los ayuntamientos, las

diputaciones y los departamentos de la administración pública autonómica y central comparten competencias normativas y ejecutivas. Esto de entrada, y sin meterme en estos momentos a realizar el análisis pormenorizado de las competencias de cada cual, indica un grado elevado de interconexión, de tal manera que podemos decir que la competencia crea interdependencia e interconexión entre unas administraciones y otras. La coordinación requiere consensos normativos y claridad en el reparto de competencias, todo ello junto con el orden claro y conciso de prioridades. Por eso es básico acertar con sistemas que permitan gobernar la complejidad sabiendo que sin claridad, lealtad y confianza, la gobernanza es o un lenguaje muerto o mal utilizado para nombrar lo que no puede realizarse.

La realización de la diversidad está condicionada por multitud de relaciones que presuponen las innumerables interacciones que relacionan a los ciudadanos entre sí, a los ciudadanos con las instituciones y a éstas últimas con otras instituciones. El cuadro formado por interacciones múltiples supone la existencia de procesos que definen, cuando no diagnostican, problemas sobre los que el sistema público político debe pronunciarse. Analizar cada uno de ellos, darles prioridad, definir el ámbito que debe ocuparse del problema, la unidad de gasto que debe financiar el coste de la atención o establecer criterios de participación de los administrados, creando a la vez indicadores de evaluación de la actuación, son algunos de los requisitos para comprender cómo actúa el sistema de buenas prácticas. En él los actores son ciudadanos que expresan necesidades, reivindican servicios y son los destinatarios del poder político, sea a través del diseño de políticas públicas o de los mecanismos pertinentes de financiación de

las mismas. Las instituciones producen acciones —públicas o privadas— y el conjunto crea el entramado de medidas que configuran la actividad. No olvidemos que un plan de esta naturaleza es el conjunto de acciones y medidas dentro del orden establecido de prioridades que promueve las buenas prácticas. Por último, nos encontramos con estructuras; los procesos, los actores y las acciones necesitan crear estructuras específicas, sean en forma de planes de actuación, planes estratégicos, políticas públicas que puedan dar lugar o no, a estructuras institucionales concretas.

En resumen; la complejidad promueve la interdependencia y ésta la diversidad. Unas y otras se organizan a través de relaciones múltiples de interacción, se apoyan sobre las acciones específicas de individuos, producen procesos concretos y singulares, crean estructuras específicas con objeto de resolver los dilemas y las preguntas a las que dan lugar los procesos de construcción institucional. El objetivo es crear buenas prácticas para incrementar el bienestar de los ciudadanos. Un modelo de esta naturaleza, tiene condicionantes que conviene tener presentes. Los más relevantes son:

4.1. La diversidad institucional

Las consecuencias y los peligros más evidentes de la forma de organizar y ejercer la diversidad son; a) el «disputado» marco competencial; b) el minifundismo de muchas de las acciones que definen estos marcos; c) la confusión en las políticas públicas; d) la repetición en la oferta de servicios públicos por la ausencia clara de coordinación y por un orden de prioridades, o confuso o muy sensible a las varia-

ciones de la política interna; e) el incremento del gasto con servicios más caros, aunque no por ello más eficientes; f) la ineficacia en la gestión de algunos servicios públicos; g) la sobre-institucionalización del modelo administrativo con un exceso de oferta institucional para tratar asuntos similares; y h) el incumplimiento del principio de subsidiariedad.

4.2. La complejidad de la sociedad vasca

Dado que la complejidad es la característica estructural de la organización interna de la CAV, la creación de consensos básicos en el contexto que nos ocupa es fundamental, pero no es una tarea sencilla. Ésta requiere de la creación de la red con múltiples nodos de referencia que son la expresión del grado de densidad alcanzado en el uso de diversos ámbitos administrativos. Si las relaciones en las redes generan tensiones que no se resuelven institucionalmente por medio de los mecanismos de colaboración interinstitucionales, y se trasladan a la ciudadanía creando confusión y pérdida de confianza en la labor de las instituciones en la búsqueda de buenas prácticas, el sistema pierde legitimidad y confianza.

4.3. Responsabilidad institucional

Los hechos citados pueden conducir a la indeterminación en el proceso de toma de responsabilidades. El principio de responsabilidad atraviesa los ámbitos del modelo, lo que genera consecuencias como la no asunción de obligaciones en el proceso de toma de decisiones, la necesidad de clarificar el marco competencial de cada una de

las diversas administraciones, definir y clarificar el papel asignado a los diversos agentes y agencias integradas en la sociedad civil y la clarificación del rol de la ciudadanía como agente activo de la red de participación. Todos ellos constituyen los requisitos básicos del sistema que pueda construirse en la CAV.

4.4. La coordinación del sistema

Los aspectos sustanciales tienen que ver con los elementos siguientes; 1) la definición de la política concreta, que depende del diagnóstico que se haga de la situación y, por supuesto, de los objetivos que se persigan y de los fines que pretendan alcanzarse; 2) el orden de prioridades que persigue el diseño político concreto, es decir, partiendo de que no todo puede llevarse a cabo y que no todos los objetivos tienen el mismo estatus de prioridad, lo más evidente es clasificar y jerarquizar las decisiones a tomar; 3) la clarificación del proceso, dejando claro quién se ocupa de qué y, por último; 4) el funcionamiento del principio de subsidiariedad, concretando cómo deben gestionarse, sobre qué ámbitos y qué institución es la preferente, sea en el diseño, la elaboración o la ejecución concreta.

Los objetivos, siguiendo los procesos que el sistema se ha marcado, son los siguientes; 1) consensos básicos entre los ámbitos micro, meso o macro de tal manera que la clarificación de quién diseña qué, quién ejecuta qué y quién financia qué permita articular consensos institucionales que compongan el suelo desde donde pueda encarar los objetivos que se ha dado a sí misma; 2) la lealtad institucional es el producto del ejercicio adecuado de

los consensos alcanzados entre los ámbitos institucionales citados y en los términos propuestos; 3) la confianza es la consecuencia de la lealtad. Esto significa que se basa en las expectativas de que los individuos y las instituciones actúen del modo que unos y otros esperan, de esta forma la confianza es un elemento fundamental de las relaciones sociales. La confianza tiene efectos individuales, colectivos e institucionales al reducir los costes de transacción, incrementando la cooperación y haciendo que la interacción entre las instituciones sea más previsible y fluida. El resultado es la creación de buenas prácticas que no sólo resuelvan los problemas que se pretenden atajar con las medidas institucionales enunciadas y puestas en prácticas, sino que éstas tengan un grado alto de eficacia, eficiencia y legitimidad.

4.5. La participación en el sistema vasco

La participación ciudadana no es una cuestión pacífica y dista mucho de estar resuelta. Algunos de los problemas están presentes en los sistemas que se conocen. La participación sin freno o la capacidad de deliberar encuentra algunas dificultades que no debemos dejar de poner en claro. Es evidente, por más que se insista en la cuestión de los procedimientos adecuados, que están atravesados por ambigüedades crónicas, por más sofisticados que resulten los procedimientos de participación diseñados. La cuestión es que no está resuelto el problema de la relación entre deliberación y autoridad, esto es, entre los procesos ideales de intercambio de razones y los sistemas de reglas que establecen las formas y condiciones para el ejercicio del poder legítimo.

Nos referimos a las reglas que definen el espacio en el que la voluntad de los individuos debe ser considerada como incondicionalmente legítima, esto es, las reglas que delimitan a través de derechos la esfera de intereses inviolables y las reglas que atribuyen a determinados sujetos e instituciones el derecho a pronunciar, bajo condiciones legalmente establecidas, la última palabra. Es evidente que no hay, y no puede haber democracia sin reglas, sin procedimientos pautados para la formación de la voluntad colectiva y sin procedimientos que establecen mecanismos estables para la adopción de decisiones vinculantes.

La política en el comienzo del siglo *xxi* está atrapada entre la necesidad de su objeto, sus fines y los fundamentos desde los cuales éstos son definidos. No cabe en esta coyuntura insistir en caminos trillados ni en huir del valor del objeto de lo político, sino en decir, con N. Luhmann⁷, que no existe instancia en la sociedad moderna capaz de guiar las mutaciones de nuestro tiempo en dirección a algún resultado global; hay posibilidades de influenciar lo que se hace. Esta afirmación no acaba ahí sino que dirige la mirada a los escenarios de la acción, destacando lo que forma parte de la definición de la crisis de la política. ¿Por qué digo esto? Pues porque frente a la perspectiva de que la política lo puede todo y puede con todo están sus posibilidades reales. En definitiva, si por una parte se transforma en el destino de las quejas que experimentan los ciudadanos por los sinsabores de la vida, por otra las posibilidades de intervención para cambiar el estado de cosas son limitadas pero, ¿con qué herramientas contamos?

Las experiencias de la participación política⁸ diseñadas para atender a los requerimientos de la buena gobernanza han seguido caminos diversos. En unos casos se trata; 1) del diseño de procedimientos formales definidos, utilizando sistemas interactivos mediante empleo de técnicas basadas en las tecnología de la información. Una de las medidas populares es la creación de páginas interactivas donde los ciudadanos emiten opiniones sobre los asuntos que les afectan de manera más directa. Los gobiernos, especialmente en el ámbito micro, contestan por el mismo procedimiento a los individuos que de esta manera se dirigen a él.

⁸ Dahrendorf (2002) desgrana otras tesis muy interesantes para el objeto de este artículo: pone en relación la «crisis de la democracia» con la «crisis de control y de legitimidad frente a los nuevos desarrollos económicos y políticos» o sugiere que «la relación entre la crisis de la democracia y la crisis de los estados-nación es central». Véase también Bauman, Z. (2001) y Beck, U. (1997), los análisis de Bauman. Z. (2000, 2001 y 2002). Es interesante, aunque algo apresurado, el planteamiento-síntesis de Beck, U. (2004). Hay que citar también textos como los de de Habermas, J. (2000), Schulze, H. (1997), Offe, C. (1996 y 2004), las reflexiones de M. Castells (1998). Son sugerentes las reflexiones de Croch, C. (2004). No son tampoco despreciables las opiniones vertidas por R. Dahrendorf (2002) en el capítulo dedicado a los intermediarios, pp. 95-105; afirma lo siguiente, «las instituciones que en el pasado mediaban entre el *demos* y el poder —es decir, los parlamentos y los partidos parlamentarios— lamentablemente ya no parecen capaces de representar adecuadamente este papel. Desde luego todavía existen, no han perdido toda su importancia, pero ya no son un instrumento suficiente para organizar el tipo de debate público que necesita la democracia y, por consiguiente, tampoco para transmitirlo a la actividad ejecutiva de los gobiernos elegidos. Digamos que ya no producen ni decisión ni control. Un foso se ha abierto entre el poder y la voluntad popular». Z. Bauman (2001), da un paso más y fórmula abiertamente la tesis en su libro (p. 108), «podríamos decir que mientras los agentes tradicionales ya no son capaces de llevar a cabo ninguna acción eficaz, los agentes verdaderamente poderosos y con recursos se han ocultado y operan fuera del alcance de todos los medios tradicionales de acción política, especialmente fuera del alcance del proceso de negociación y control democrático centrado en el agora».

⁷ Luhmann, N. (1989).

Se establece un intercambio del que sólo participan aquellos ciudadanos entrenados en estas técnicas y habitualmente acostumbrados a leer páginas web o informaciones relevantes en el sistema instituido por Internet; 2) se habilitan blogs y páginas web para recoger opiniones, emitir dictámenes o jugar a la ilusión de que se está en contacto con el ciudadano; 3) no es infrecuente tampoco crear foros de discusión abiertos basados en la interacción directa con los afectados por alguna medida o acción de cualesquiera de los ámbitos de competencias. Este tipo de procedimientos pretenden conocer de primera mano el impacto de, por ejemplo, nuevas leyes, modificaciones en el diseño de infraestructuras, cambios en las regulaciones sobre algunas prestaciones sociales, creación de nuevas políticas. Estos foros pueden ser previos a la acción o actividad concreta o desarrollarse al mismo tiempo que ésta o ser posteriores. 4) consultas generales basadas en técnicas cuantitativas y cualitativas de recogida de datos, bien sea vía encuestas, grupos de discusión, técnicas Delphi, etc. 5) procedimientos directos de cesión de competencias por parte de la administración a los administrados. Este procedimiento sigue, sobre todo, dos direcciones; a) cesión de un porcentaje del presupuesto público de una institución —especialmente ayuntamientos de tamaño pequeño o mediano— con objeto de que los ciudadanos decidan cómo invertirlo, en qué tipo de cuestiones, etc. Habitualmente el ejercicio de la decisión está separado de la gestión de la financiación concreta que suele radicar en las manos de la administración correspondiente; b) participación popular a través de referéndum u otro tipo de consultas para la puesta en marcha o el rechazo de políticas concretas, como aprobar o negar actuaciones singulares. En algunos casos la aprobación del presupuesto públi-

co por parte de la entidad local es sometido antes a consulta popular; 6) procedimientos también singulares son, por ejemplo, la creación de estructuras nuevas —Consejos, Fundaciones, Asociaciones, etc— donde los ciudadanos participan junto a representantes de los gobiernos con voz y voto; 7) en ocasiones, los gobiernos creen cumplir con el deber de informar a sus ciudadanos mediante campañas amplias y agresivas de publicidad, dando a conocer sus logros o sus objetivos y pidiendo la opinión de la ciudadanía a través, sobre todo, de páginas interactivas o bien, mediante procedimientos más usuales como la prensa o las revistas.

En casos como el de la sociedad vasca conviene deslindar las posibilidades de modelos de esta naturaleza, quizá la solución sea experimentar con modelos mixtos —participación a través de tecnologías de la información junto a foros de afectados o a foros ciudadanos cualificados—. La democracia, no lo olvidemos, tiene un coste económico elevado y hay que saber cuánto se está dispuesto a pagar, pero también si los beneficios obtenidos por medidas de esta naturaleza son superiores a los costes a pagar por la implantación de un modelo que reúna estas características. La retórica y el discurso público pueden resistirlo todo, los problemas comienzan cuando los principios que lo sostienen quieren ser aplicados, es decir, cuando los grandes referentes discursivos se quieren transformar en modelos de acción ejemplar, concretos, funcionales y con un fuerte contenido pragmático.

4.6. El sistema de evaluación

La evaluación es el medio para construir el sistema de medidas para el buen cumplimiento de los objetivos trazados en el plan

de gobernanza⁹. Lo habitual es que la evaluación se concrete en un sistema de indicadores, bien sean de naturaleza y valor objetivo y numérico o a partir de la búsqueda de valoraciones intangibles, es decir, el peso de las medidas o los efectos que tienen sobre los fines y objetivos a los que se quiere llegar. Los sistemas más en boga realizan la primera evaluación cuando el proyecto se está elaborando. La técnica usual es la encuesta piloto que permite a los autores del plan ir conociendo y contrastando los objetivos del proyecto con las opiniones de los que van a ser los usuarios directos de las medidas objeto del plan. Otra técnica es la conformación de grupos de discusión y foros ciudadanos con los que, por una parte, se contrasten las medidas previstas con objeto de conocer sus opiniones y, por otra, se busquen medidas y hechos no previstos o no considerados en el diseño inicial, que pueden ser de interés para la conformación definitiva de las acciones contenidas en el plan.

La evaluación no sólo es ante sino que hay momentos durante y post. Conocer como se van desarrollando las medidas y acciones previstas en el proceso de su implantación es de gran interés. Permite modificar o corregir la puesta en práctica y, sobre todo, avanzar orientaciones de cara al resultado final de la puesta en funcionamiento de las acciones diseñadas. Al igual que en el momento anterior, las técnicas al uso combinan lo cuantitativo con lo cualitativo. El tercer momento, la evaluación «post», es la finalización del proceso. No debieran implantarse medidas, acciones o procedimientos relacionados con las políticas públicas sin que éstas llevaran previsto

el sistema de evaluación con el que van a ser analizados. De la misma manera que se pone el énfasis en el diagnóstico del problema sobre el que se actúa, que se justifica el plan correspondiente o que se matizan sobremanera los objetivos que se pretenden alcanzar, o al igual que la memoria económica figura en todos los planes para conocer el coste de las medidas, es básico que el plan o los planes incorporen sistemas de evaluación basados en indicadores propios del plan, previstos por el mismo y sometidos a la evaluación externa, así como a las penalizaciones o premios que pueden obtenerse por el buen cumplimiento de los objetivos.

Esto quiere decir que el sistema de evaluación tiene tres momentos decisivos; uno es la necesaria propuesta de los indicadores con los que se quiere evaluar, los objetivos que pretenden alcanzarse, la evaluación de los fines alcanzados y un momento intermedio donde analizamos como se desarrolla la implantación de las medidas pertinentes. Es a nuestro juicio ineludible que la evaluación de estos momentos se lleve a cabo por agencias o agentes independientes de la institución que los elabora. Ésta será la mejor garantía de que los resultados de la evaluación alcancen un grado de credibilidad. No debemos olvidar que los planes son ejercicios de credibilidad y la legitimación de sus metas depende de los objetivos que se alcancen y de cómo éstos sean evaluados.

La evaluación cumple otras funciones, entre las más importantes está el constituirse en el vigía de lo adecuado e inadecuado de las medidas y de acciones llevadas a la práctica. Por otra parte cumple con el objetivo de la reflexividad, es decir, es el momento necesario donde el sistema se evalúa a sí mismo para comprobar lo bien o

⁹ Véase Bovaird, T. y Löffler, E. (eds.) (2003) y Bovens, M. (1998).

mal fundados de los objetivos que se persiguen y los fines que se alcanzan. La evaluación permite esta reflexión, o mejor aún, es la condición *sine qua non* para asegurar que el plan dispone de instrumentos que le permiten reflexionar sobre sí mismo, medir los resultados y construir hipotéticamente mecanismos y medidas de mejora en el caso de resultar inadecuadas las que ya posee.

5. CONCLUSIONES

La estructura social del País Vasco vive un proceso de transición entre la paulatina desaparición de la sociedad industrial y la emergencia de la sociedad del conocimiento. Dicho de otra manera, no se vive bajo el mandato de la sociedad industrial pero tampoco se llega a construir la sociedad plena del conocimiento. No hay un modelo acabado que sirva de referente a sociedades como la vasca. Su construcción depende de variables exógenas y de factores endógenos. La cultura que protege la gobernanza está sumida en un juego de paradojas; requiere de las instituciones públicas para que les den la garantía que la visibilidad cultural necesita pero, a la vez, el éxito en la innovación llama al riesgo, al espíritu individual emprendedor. El riesgo que corre es que el peso institucional y la presencia de las aportaciones públicas en todas las iniciativas ahoguen precisamente la capacidad de riesgo que demanda la innovación, o peor aún, que éste busque la protección del poder público como si fuese el báculo que garantiza su presencia. Es evidente que las llamadas del poder público a través de la norma o el dinero *casan* mal con la cultura innovadora, especialmente cuando el techo de bóveda de la misma es el regreso al bienestar o cuando éste se presente

como la *naturalización* del proceso de innovación. En estos términos, la paradoja está servida porque la innovación y el riesgo que movilizan encuentra el espacio de seguridad a través del juego institucional que procede de las aportaciones públicas y de la bóveda que representan los espacios del bienestar.

Siguiendo las tesis del poso histórico que los acontecimientos depositan en las sociedades, el encuentro del presente con el pasado y el futuro está condicionado por la lectura que hacen de este proceso que deja entrever que los procesos de reconfiguración socioeconómica son interdependientes y guardan en su interior hilos invisibles que conectan pasado, presente y futuro, pero que, en todo caso, no pueden entenderse como procesos de modernización lineales que encuentra su referencia ineludible y su punto de llegada en la sociedad del conocimiento. Por eso, la única forma de comprender la sociedad es mirándola desde una concepción abierta, que no se reconoce ni en la noción de convergencia, ni en la necesidad de *parecerse* a alguna otra sociedad sino en la necesidad de *ser para estar o de estar para ser*. No es extraño concluir con una llamada general; no hay caminos prefijados. Los tipos ideales que sirven de referencia para alcanzar el contraste indican una dirección y trazan un horizonte, pero no son un punto de llegada.

¿Cuál es el papel de sociedades como la vasca en este juego? Es evidente, tal y como he sostenido, que el tamaño de la sociedad, las inercias históricas, la estructura de las empresas, la debilidad de algunas instituciones básicas, las paradojas de la cultura de la innovación o el capital humano introduzcan elementos de freno en una tesis como la sostenida desde el modelo de ciudades inteligentes ¿Por qué?

Porque sociedades con este grado de desarrollo tienen límites para erigirse en referentes de la trayectoria de este modelo de desarrollo socio estructural. Sociedades con las características de la vasca dependen de la capacidad para hacer bien aquello que sabe hacer, sin pretender reinventarse todos los días. La clave de bóveda de sociedades pequeñas, y con las características señaladas, es hacer «bien las cosas», porque las transformaciones repentinas o rápidas en la estructura empresarial, el crecimiento en un corto plazo de tiempo de la inversión en I+D+i, la aparición de un nuevo sistema institucional o de una cultura específica de la innovación no son factores posibles a corto o a medio plazo y no pueden crearse de la noche a la mañana. Otra cosa es que las referencias que se siguen indiquen caminos e induzcan a huir de soluciones prefijadas. Ciertamente no es absurdo pensar que el juego de los sistemas de innovación o el de las ciudades del conocimiento no es el juego del todo o la nada, al contrario, tal y como hemos sostenido, se puede estar de muchas maneras, el problema es acertar con la elección, lo que es claro es que lo que no se puede es «no estar».

La filosofía pública que atraviesa este artículo propone la buena gobernanza y considera la inclusión y participación de diversos tipos de agentes sociales en los procesos de diseño, puesta en funcionamiento, seguimiento y valoración de las acciones de los gobiernos. Para ello, hay que incluirlas en ese sistema, lo que no siempre es fácil de alcanzar, y posteriormente habilitar cauces y procedimientos para la participación. En las sociedades industriales tradicionales los agentes sociales claves eran empresarios y trabajadores, con sus consiguientes pesos específicos y en función de

su representatividad. En las sociedades de la información y del conocimiento, posibilitadas por el nuevo poder tecnocientífico, el elenco de agentes relevantes se amplía y se diversifica. Cada agente defiende sus sistemas de valores (pluralismo axiológico) y pretende que dichos valores sean satisfechos por las acciones políticas a emprender. Frente a los modelos de maximización de la función de bienestar social que primaron en la época industrial, el sistema en la era del conocimiento se caracteriza por el intento de satisfacer simultáneamente valores contrapuestos. La concertación no puede basarse en la maximización de valores relevantes por parte de un agente determinado, sino en la satisfacción parcial de diversos tipos de valores hasta umbrales mínimos que han de ser formulados por cada agente a lo largo del proceso de concertación. La concepción de gobernanza racional (racionalidad axiológica acotada) no sólo afecta al diseño sino a los resultados de las acciones políticas emprendidas. Por tanto, la evaluación *ex ante* y *ex post* de dichas acciones resulta imprescindible y ello desde criterios de valoración plurales, y a veces contrapuestos entre sí. La presencia de una pluralidad de agentes evaluadores, cada uno de los cuales representa diversos tipos de intereses, es imprescindible a la hora de concertar las políticas públicas.

En resumen, la gobernanza se constituye en método, en instrumento y herramienta para gestionar la complejidad que genera la intervención de actores e instituciones públicas y privadas con objeto de; en primer lugar, solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales; en segundo lugar, preocuparse por las instituciones sociales en las que las actividades del gobierno tienen lugar; y en tercer y último lugar, formular principios y objetivos de acuerdo con las ac-

tividades que se llevan a cabo. Luego, gestión, complejidad, intervención, responsabilidad, participación, transparencia, eficacia, eficiencia, ... son conceptos de su lenguaje y elementos de la filosofía pública que propon-

go. Ésta se basa en la concertación entre los diversos intereses, los múltiples agentes, las diversas agencias y la organización multinivel que preside el grado de complejidad alcanzado en la sociedad vasca.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, Luis F. (2007): *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ALBUTY, D. Y MULGAN, G. (2003): *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, London.
- ASCHER, F. (2004): *Los Nuevos principios del Urbanismo*, Alianza, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1992): *Governance and Development*, Washington D.C.
- BARZELAY, M. (2004): *La Nueva Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BAUMAN, Z. (2000): *Las Consecuencias Humanas de la Globalización*, FCE, México.
- (2001): *La Sociedad Individualizada*, Cátedra, Madrid.
- (2001): *En Busca de la Política*, FCE, México.
- (2002): *La Modernidad Líquida*, FCE, México.
- (2004): *La Sociedad Sitiada*, FCE, México.
- BAUMOL, W. J., LITAN, E. R. Y SCHRAMM, C. (2007): *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economic of Growth*, Yale University Press, Yale.
- BECK, U. (1988): *La Sociedad del Riesgo*, Paidós, Barcelona.
- (1997): *La Modernización Reflexiva*, Paidós, Madrid.
- (2004): *Poder y Contrapoder en la Era Global*, Paidós, Barcelona.
- BEINHOCKER, D. (2007): *Origin of Wealth*, Harvard Business Press, Harvard.
- BERGER, Peter L. Y HUNTINGTON, Samuel P. (2002): *Many Globalizations*, Oxford University Press, Oxford.
- BERKUN, S. (2007): *The myths of innovation*, O'reilly Media Inc.
- BEVIT, Mark y RHODES, R. A. W (2003): *Interpreting British Governance*, Routledge, London.
- BOEKEMAN, F. (2003): *Economic Geography of Higher Education: Knowledge, Infrastructure and Learning Regions*, Routledge, London.
- BOEKEMA, F. Y RUTTEN, R. (2007): *The Learning Regions Foundations*, Edward Elgar Publishing, London.
- BOUTELLIER, R., GASSMANN, O. Y ZEDTWITZ, von, M. (2008): *Managing Global Innovation: Uncovering the Secrets of Future Competitiveness*, Springer, New York.
- BOVAIRD, T. Y LÖFFLER, E. (eds.) (2003): *Public Management and Governance*, Routledge, London.
- BOVENS, M. (1998): *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organizations. Theories of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BOWLER, Peter Y RHYS MORUS, IWAN (2005): *Making Modern Science. A Historical Survey*, The University Chicago Press, Chicago.
- CASTELLS, M. (1998): *La Era de la Información*. Tomo III. El fin del Milenio, Alianza, Madrid.
- CASTELLS, Manuel Y HIMANEN, Pekka (2006): «Modelos Institucionales de Sociedad Red: Silicon Valley. Finlandia», en Castells, M. (ed.). *La Sociedad Red: una Visión Global*, Alianza, Madrid, pp. 79-119.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *La Gobernanza Europea: un Libro Blanco*, Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea, Bruselas.
- (2003): *Las Dimensiones Regional y Local en el Establecimiento de Nuevas Formas de Gobernanza en Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2004): *Impact Assessment in the Commission. Guidelines*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- CROCH, C. (2004): *Posdemocracia*, Taurus, Madrid.

- DAHRENDORF, R. (2002): *Después de la Democracia*, Crítica, Barcelona.
- DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (2007): *El Sector Público Empresarial de la CAE*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO DEL GOBIERNO VASCO (2006): *Plan de Competitividad e Innovación Social*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTMENT FOR INNOVATION, UNIVERSITIES & SKILLS (2008): *Innovation Nation*, UK. Government, London.
- DOUGLAS, M. (1996): *Cómo Piensan las Instituciones*, Alianza, Madrid.
- DUFFIELD, M. (2001): *Global Governance and the New Wars*, Zed Press, London.
- DUNN, J. (1990): *Interpreting Political Responsibility*, Polity Press, Cambridge.
- EDQUIST, C. Y HOMMEN, L. (2008): *Small Country Innovation Systems: Globalization, Change and Policy in Asia and Europe*, Edward Elgar, Chentelham.
- FAN, Qimiao, LI, Kouqing, ZHIHUA ZEN, Douglas, DONG, Yang Y PENG, Runzhong (eds.) (2009): *Innovation for Development and the Role of Government: a Perspective from the East Asia and Pacific Region*, The World Bank, Washington.
- FLORIDA, R (2009): *Las Ciudades Creativas*, Paidós, Barcelona.
- FUNDACIÓN KALEIDOS (2008): *Metodologías para la Participación Ciudadana*, Tréa, Gijón.
- GURRUTXAGA, A. (2002). *La Mirada Difusa*, Alberdania, Irún.
- (ed.) (2004): *El Presente del Estado-Nación*, Universidad del País Vasco, Leioa.
- (2005a): *La Producción de la Idea del Nosotros. Somos porque Estamos*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- (2005b): *El Malestar de la Democracia*, Alberdania, Irún.
- HABERMAS J. (2000): *La Constelación Posnacional*, Paidós, Barcelona.
- Hamalainen, Timo J. Y HEISKALA, Risto (eds.) (2007): *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance: Making Sense of Structural Adjustment Processes in Industrial Sectors, Regions and Societies*, SITRA-Edward Elgar, Chentelham.
- HUYSMAN, M.H. Y WULF. V. (2005): «The role of Information Technology in building and sustaining the relational base of communities», *The Information Society*, n.º 21.
- KAPSTEIN, E. B. (1994): *Governing the Global Economy. International Finance and the State*, Harvard University Press, Cambridge.
- KHOLER-KOCK, B. Y RAINER, E. (eds.) (1999): *The Transformation of European Governance*, Routledge, London.
- KHOLER-KOCK, B. Y RITTBERGER, B. (2007): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman y Littlefield, Lanham.
- KJAER, Anne M. (2004): *Governance*, Polity Press, Cambridge.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, London.
- (2003): *Governing as Governance*, Sage, London.
- LANDRY, C. (2000): *The Creative cities*, Earthscan, London.
- LASH. S. (2005): *Crítica de la Información*, Amorrortu, Buenos Aires.
- LUHMANN. N. (1989): *Teoría Política del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid.
- MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1996): *Un Gobierno en Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*, México.
- NESTA (2007): *In and Out of Sync. The Challenge of Growing Social Innovations*, The National Endowment for Science, Technology and Arts, London.
- OECD (1995): *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OECD*, OCDE, Madrid.
- OCDE, GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2000a): *The Reform of Metropolitan Governance*, OECD (Policy Brief), Washington.
- (2000b): *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OCDE, París.
- (2002): *Governance for Sustainable Development*, Organization for Economic Cooperation and Development, París.
- (2003): *Participatory Development and Good Governance*, Organization for Economic Cooperation and Development, París.
- (2005): *The Challenge of Capacity Development*, Organization for Economic Cooperation and Development, París.
- (2005): *Governance, Taxation and Accountability, Issues and Practice*, Organization for Economic Cooperation and Development, París.
- OECD-EUROSTAT (2005): *Manual de Oslo. Guía para la Recogida e Interpretación de Datos sobre In-*

- novación, Organization for Economic Cooperation and Development, París.
- OFFE, C. (1996): *Modernity and the State: East, West*, Polity Press, Cambridge:.
- (2004): *Las Nuevas Democracias*, Hacer, Barcelona.
- PNUD (1997a): *Reconceptualising Governance*, United Nations Development Programme, New York.
- (1997b): *Corruption and Good Governace. Discussion Paper*, United Nations Development Programme, New York.
- (2003): *Sources for Democratic Governance Indicators*, United Nations Dvelopment Programme, New York.
- SASSEN, S. (1998): *Globalization and its discontents*, The New Press, London.
- (2002): *Global Networks. Linked Cities*, Routledge, London.
- SAXENIAN, Anna Lee (1996): *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Harvard.
- (2007): *The New Argonauts. Regional Advantage in a Global Economy*, Harvard University Press, Harvard.
- SCHULZE, H. (1997): *Estado y Nación en Europa*, Crítica, Barcelona.
- VAN DEN BERG, Leo, POL, Peter M. J., VAN WINDEN, Willem y WOETS, Paulus (2005): *European Cities in. the Knowledge Economy*, Ashgate, Aldershot.
- WORLD BANK (2000a): *The Quality of Growth*, World Bank, Washington D.C.
- (2000b): *Helping Countries Combat Corruption. Progress at the World Bank Since 1997*, World Bank, Washington D.C.
- (2007): *Governance Matters 2007. Worldwide Governance Indicators, 1996-2006*, World Bank, Washington D.C.