

# *Innovación social en la gobernanza territorial. Los casos de Innobasque y de las redes comarcales de la Comunidad Autónoma del País Vasco*

En el artículo realizamos un diagnóstico de dos experiencias particulares que afectan al modelo de gobernanza territorial del País Vasco a la luz del paradigma de la innovación social para extraer una serie reflexiones críticas en relación al desarrollo de la misma. Estudiamos la trayectoria de la agencia vasca de innovación (Innobasque) que aunque no es muy dilatada si merece la atención por la envergadura del proyecto y la capacidad de movilización social que hasta el momento ha desarrollado. Analizamos también, el entramado de las redes asociativas y de colaboración generadas en torno a las agencias de desarrollo comarcal. La aproximación desde la innovación social permite evaluar estas experiencias de manera crítica y extraer lecciones particulares para cada red así como en relación a la articulación multinivel con el objeto de avanzar hacia un proyecto de desarrollo socialmente innovador.

*Artikulu honetan Euskadiko lurralte-gobernantza ereduari eragiten dioten bi esperientzia zehatzen diagnostikoa egiten da, gizarte-berrikuntzaren ikuspuntutik, eta gobernantza horren garapenari buruzko zenbait hausnarketa kritiko egiten dira. Berrikuntzaren Euskal Agentziaren (Innobasque) ibilbidea azterzen dugu. Ibilbide luzea izan ez arren arreta merezi du, proiektuaren mutua eta orain arte iritsi duen mobilizazio sozialerako gaitasuna direla-eta. Era berean, eskualdeko garapen-agentzien inguruan sortu diren asoziazio- eta lankidetza-sareak ere azterzen ditugu. Gizarte-berrikuntzatik eginiko hurbilpenak esperientzia horiek modu kritiko batean ebaluatzeko aukera ematen du, bai eta sare bakoitzerako zein maila anitzeko egiturarako ikasbide partikularrak lortzekoa ere, gizarte-mailan berritzallea den garapen-proiektu baterantz aurrera egin ahal izateko.*

This article carries out a diagnostic of two particular experiences that affect the model of territorial governance of the Basque country in light of the social innovation paradigm to deduce a series of critical reflections about its development. We study the path of the Basque innovation agency (Innobasque) that, although it isn't very extensive, it deserves the attention for its magnitude of the project and the ability of social mobilization until the moment has developed. We also analyse the framework of the associative and collaboration networks generated around the regional development agencies. The approximation from the social innovation allows us to evaluate these experiences in a critical way and extract particular lessons for each network and also in relation to the multilevel organization with the aim of advancing towards a socially innovating development project.

## ÍNDICE

1. Introducción
  2. La gobernanza y la renovación del modelo de intervención territorial
  3. La innovación en la gobernanza: clave de las regiones socialmente innovadoras
  4. Aproximación al mapa de gobernanza económica en la Comunidad Autónoma del País Vasco
  5. La Agencia Vasca de la Innovación (Innobasque)
  6. Redes comarcales desde las Agencias de Desarrollo
  7. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gobernanza multinivel, desarrollo local, innovación social.

Keywords: multilevel governance, domestic development, social innovation.

N.º de clasificación JEL: R58, 031, 038, H77.

### 1. INTRODUCCIÓN

En este artículo pretendemos una primera aproximación a los procesos de gobernanza económica en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) desde la lógica de la innovación social como paradigma emergente.

Precisamente, el objetivo del artículo es realizar un diagnóstico de dos experiencias particulares que afectan al modelo de gobernanza territorial del País Vasco a la luz del paradigma de la innovación social para extraer una serie de reflexiones críticas en relación al desarrollo de la misma. Se trata de estudiar la trayectoria de la Agencia Vasca de Innovación (Innobasque) que aunque no es muy dilatada en el tiempo sí merece

la atención por la envergadura del proyecto y la capacidad de movilización social que hasta el momento ha desarrollado. Posteriormente analizamos el entramado de las redes asociativas y de colaboración generadas en torno a las agencias de desarrollo comarcal.

La nueva lógica de intervención pública nos permite replantear los viejos modelos de gobierno, por otros innovadores que faciliten la integración de la sociedad civil y la cooperación público-privada. De ahí la necesidad de romper con las formas de intervención tradicionales para avanzar hacia procesos de innovación en un nuevo modelo de gobernanza. Son procesos de interacción entre agentes que derivan en proyectos innovadores y responden a un

marco de condiciones institucionales para facilitar la actividad colectiva y los cambios hacia la innovación y mejora.

En esta nueva gobernanza, la realidad multinivel es una cuestión a tener en cuenta y, por lo tanto, exponemos y concretamos la realidad multinivel con el estudio de dos redes configuradas a niveles espaciales distintos. Así, consideramos necesario el desarrollo de un nuevo marco para responder a las necesidades de los diversos niveles y actores implicados en todo el entramado institucional y, en general, de la propia sociedad.

En este planteamiento, los procesos de aprendizaje colectivos derivan en modelos de territorios socialmente innovadores, que basan el desarrollo de la innovación en la generación de capital social, relacional e institucional. Hablamos de procesos que se gestan en la propia sociedad civil, lo que obliga a la administración e intervención pública a entender e impulsar una nueva cultura de gobernanza local. Los procesos de innovación basados en el capital social requieren del punto de vista de la dimensión local, donde los agentes locales juegan un papel de liderazgo y dinamización relevante.

En el apartado segundo partiremos del enfoque del desarrollo local y la gobernanza para tratar después en el tercer apartado, la lógica innovadora que permita transitar hacia la idea de las regiones socialmente innovadoras. Trataremos por tanto, el nuevo modelo de gobernanza que permita basar ese marco de condiciones institucionales en procesos de innovación social. A partir del cuarto apartado, analizaremos el mapa de la gobernanza territorial de la CAPV, para adentrarnos en las dos siguientes partes en los casos de estudio

de Innobasque (la Agencia Vasca de Innovación) y las redes de agentes comarciales generadas en torno a las Agencias de Desarrollo Local de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Estos dos últimos ejemplos nos dan la oportunidad de entender mejor el modelo de gobernanza existente en la CAPV y a partir de su evaluación, trataremos de ofrecer algo de luz para avanzar hacia la realidad de una región socialmente innovadora.

## **2. LA GOBERNANZA Y LA RENOVACIÓN DEL MODELO DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL**

En los últimos años estamos inmersos en un proceso de reconfiguración de las políticas y de los modelos de intervención pública. Desde la crisis de los modelos de intervención keynesianos y el impulso de las políticas neoliberales y su posterior fracaso, los ejes de intervención pública en economía han experimentado un profundo cambio. Los nuevos modos de intervención se expresan no sólo en los contenidos y líneas de acción de las mismas (privatización, subcontratación, externalización, desregulación, competitividad, flexibilidad, etc.), sino también en la propia reformulación institucional de la intervención. Inmediatamente después de la crisis del modelo de intervención de tipo keynesiano en los años setenta y ochenta, se produjo un tránsito hacia un modelo de estado schumpeteriano de *workfare* con dos líneas de intervención prioritarias: la promoción de la innovación y la competitividad estructural por el lado de la oferta y la reducción y reestructuración mercantil del bienestar; líneas que no parecen haber sido cuestionadas de

manera radical con el impacto de la crisis global.

En lo que se refiere al marco institucional, se ha generado una reorientación del modo de intervención pública que afecta, sobre todo, a una cierta activación de las políticas públicas y una nueva redefinición del protagonismo de los agentes públicos y privados, de manera que la sociedad civil muestra un mayor papel en la autogestión y autoprovisión de lo que tradicionalmente era realizado por el Estado (Jessop, 2001). En efecto, durante las dos últimas décadas ha emergido un abanico de acuerdos institucionales innovadores en diferentes escalas espaciales, desafiando a las formas tradicionales de acción política estatales y generando nuevos modos de gobernanza (Swyngedouw, 2005). En este sentido, se está produciendo una transición desde una formas universales de intervención dirigidas verticalmente por el poder público estatal hacia otras más flexibles, multidimensionales, activadas desde abajo y donde la Administración Pública es uno más entre múltiples agentes<sup>1</sup>.

Son interesantes, en particular, las nuevas formas de intervención institucional vinculadas a la economía e innovación regional y local. En este ámbito la tradición de los modelos territoriales de innovación fue la que primeramente advirtió de manera explícita sobre la importancia del entorno institucional (Cook y Morgan, 1998). Estos modelos se insertan en el funcionamiento del sistema productivo identificando a sus actores y dinámicas. Aquí la innovación no es exógena y se encuentra inserta tanto en las relaciones mercantiles como en las no mer-

cantiles de manera que la calidad de las relaciones sociales, económicas e institucionales es el núcleo de la capacidad de innovación empresarial. Según esta corriente, por lo tanto, el papel de las instituciones no es exógeno al modelo de desarrollo territorial y se ejerce en dos planos o niveles. En primer lugar está el plano funcional, según el cual los agentes territoriales juegan un papel decisivo en la generación de conocimiento. Y además, está el plano relativo a la cooperación entre agentes que pone en valor las relaciones entre agentes públicos y privados por su contribución a la innovación y al desarrollo. Estas relaciones de cooperación toman cuerpo en redes y marcos de coordinación que responden a diferentes modalidades según los territorios y sectores donde tienen lugar.

Es en el ámbito regional y local donde las redes de empresas y los agentes sociales y económicos generan un conocimiento adherido al territorio. La transferencia de «conocimientos tácitos» y el potencial innovador dentro y fuera de estas redes depende de la confianza existente entre los agentes. La confianza no es un valor mercantil accesible para todos, por lo cual este proceso de intercambio tiende a realizarse dentro del ámbito local (Amin y Thrift, 1995). Así, en estas redes se concitan al máximo las ventajas derivadas de la proximidad territorial en los aspectos relacionales, optimizando de esta manera las ventajas relationales de la economía local y las potencialidades del capital social de la región. Más allá aún, en situaciones de fuertes niveles de enraizamiento local se pueden generar localmente redes micro o mesoregulatorias que dotan de un contenido espacial a las interacciones entre agentes sociales. En este contexto pueden llegar a desarrollar-

<sup>1</sup> Para profundizar en el concepto y los fundamentos de la gobernanza en su relación con el desarrollo económico ver Ahrens (2002).

se interdependencias entre los poderes públicos, los agentes privados e instituciones intermedias de desarrollo e innovación dando lugar a modos avanzados de gobernanza regional y local (Zurbano, 2005a). En esta línea, esta gobernanza de tipo asociativo representa un grado de autoregulación local que implica a diversos agentes como los gobiernos regionales y locales, organizaciones gremiales (asociaciones empresariales), agentes sociales, organizaciones de transferencia tecnológica, centros de enseñanza, etc., que interactúan con sus propios intereses en torno a un proyecto de desarrollo innovador. La gobernanza como procedimiento institucional renovado se ha visto acompañada en muchos casos por procesos de descentralización administrativa en el seno de las comunidades nacionales. La tendencia reciente por parte de los gobiernos superiores a descentralizar algunas funciones a las comunidades regionales y locales no hace sino reforzar las potencialidades de la gobernanza asociativa (Keating, 2005).

Pero, la gobernanza no sólo afecta al haz de organizaciones que concurren en ella sino también a la densidad y al desarrollo institucional local, es decir, al grado de desarrollo de la infraestructura de organismos intermedios de apoyo al desarrollo regional y local y a la capacidad de este conjunto de instituciones para resolver los conflictos de intereses entre los diferentes actores regionales. Una de las lagunas más destacadas de este modelo de la gobernanza es que no existe un criterio para explicar las relaciones de poder en su seno. A ello contribuye el hecho de que sea difusa en cuanto a liderazgo, ya que, en general, ni siquiera los poderes públicos ejercen una hegemonía en la red aso-

ciativa, sino que, en general, se limitan a desempeñar un papel de guía, árbitro o facilitador de relaciones entre actores locales, lo cual, dificulta a veces la articulación de consensos básicos<sup>2</sup>. En este sentido, el elemento clave, más allá de la delimitación entre los actores públicos y privados, se plasma en el establecimiento de un marco para detectar la interacción entre ambos y generar un clima de participación multilateral de agentes. Uno de los desafíos fundamentales para las políticas públicas es crear las condiciones para que las empresas, asociaciones y agencias públicas se impliquen en un proceso colectivo de aprendizaje interactivo, esencial en la actual economía del conocimiento (Morgan, 1999). Las modalidades de gobernanza son diversas y se insertan en la propia trayectoria de desarrollo local y por lo tanto están sujetas a la realidad de las buenas prácticas locales en materia de colaboración multinivel entre agentes, a la calidad institucional y al capital social preexistente, así como a la cohesión social y la vertebración coherente de un proyecto de desarrollo común.

De esta forma, aquí nos interesa un concepto más integral de gobernanza que permita avanzar hacia el concepto de región socialmente innovadora más allá de las economías que aprenden. En este sentido entendemos la gobernanza como la habilidad de las instituciones para operar como un actor colectivo en un medio social o comunidad heterogéneo. Esta concepción de la gobernanza tiene implicaciones no sólo internas vinculadas a la tipología, calidad y coherencia propia de la misma, sino tam-

---

<sup>2</sup> Holman (2004) asevera que la gobernanza se refiere al control y a la autoridad política, pero en contraste con el gobierno, no trata necesariamente sobre la legitimidad y la democracia.

bién externas en la medida en que configura un sujeto colectivo que se proyecta al exterior e interactúa con otras realidades institucionales. Es la perspectiva de la innovación social la que nos acerca de forma más rigurosa a este paradigma.

### **3. LA INNOVACIÓN EN LA GOBERNANZA: CLAVE DE LAS REGIONES SOCIALMENTE INNOVADORAS**

Para conocer las regiones socialmente innovadoras de forma teórica tomamos como referencia la ontología social de desarrollo comunitario (Moulaert y Nussbaumer, 2008). Estos autores consideran a la comunidad como alternativa a la visión individualista que genera el mercado en el terreno de la organización social<sup>3</sup>. El concepto central en el proceso de construcción del paradigma de desarrollo comunitario es el de innovación social, concepto alternativo al de innovación tecnológica<sup>4</sup>.

Dentro del amplio abanico de autores y escuelas que estudian los procesos de innovación destacan las escuelas vinculadas a la sociología económica y las aproximaciones institucionalistas. Estas escuelas abordan, de manera preferente, el tema de las nuevas formas de participación junto con los nuevos modelos de provisión de bienes y servicios como elementos nucleares de los procesos de innovación social. Aquí se encuadra, por ejemplo, el Centro de Estudios sobre la Innovación Social (CRISES)<sup>5</sup> de la Universidad de Québec vin-

culado a la tradición francófona de la nueva sociología económica (Perret, Roustang, Laville, Eme, Desroche, Levesque, etc.)<sup>6</sup>. Este centro considera la innovación social como aglutinante de al menos una doble dimensión (Harrison y Vezina, 2006), la primera ofrecería una solución a una situación social considerada insatisfactoria y lo haría mediante la cooperación de una diversidad de actores o agentes en un proceso de aprendizaje mutuo.

Ahondando en esta misma línea inciden las aportaciones de las escuelas de desarrollo regional o territorial. En este campo son claves los trabajos de Moulaert, Nussbaumer, Ailenei, etc. quienes concluyen que la incorporación de elementos sociales en los modelos territoriales (tales como la revalorización de la cultura local, los aspectos relacionales basados en las redes de confianza, la utilización de todo lo «intangible» en pos de un desarrollo más integral, etc.) es un reflejo de los avances en materia de desarrollo local pero es perversa en la medida en que éstos factores aparecen supeditados a la consecución de objetivos meramente económicos. Ante esta utilización instrumental de lo social, proponen lo que denominan una nueva «ontología de desarrollo comunitario», planteando el análisis de la innovación social en el seno de la misma y como un fin en sí mismo.

Desde una perspectiva de desarrollo comunitario la innovación social tiene una do-

<sup>3</sup> Para profundizar en el concepto de comunidad se puede acudir a Friedmann (1992).

<sup>4</sup> Ver el número monográfico de Urban Studies (2005).

<sup>5</sup> <http://www.criSES.uqam.ca/>

<sup>6</sup> Uno de los textos fundacionales de esta nueva corriente se suele encontrar en el manifiesto común *Vers un nouveau contrat social*, en el que se aúnan intelectuales de diversas corrientes y retomando las aportaciones de Allain Caillé y otros muchos intelectuales franceses y europeos, apuestan por una economía plural que considere la actividad económica como una actividad eminentemente social.

ble acepción. En primer lugar, está vinculada a la satisfacción de las necesidades humanas básicas (Moulaert y Allenei, 2005). Esta acepción es cercana al concepto de desarrollo humano propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). Ambos reconocen que la estrategia de crecimiento de la economía de mercado no ha sido capaz de satisfacer una buena parte de las necesidades humanas, sobre todo si tenemos en cuenta que las disparidades de renta y riqueza en el mundo siguen siendo muy elevadas. Pero, la innovación social tiene al menos otra acepción: la que hace hincapié en la innovación de las relaciones sociales entre individuos y grupos sociales de la comunidad y en las formas de gobernanza asociadas a las mismas (Moulaert *et al.*, 2005).

Resulta evidente la interrelación de ambas acepciones ya que la no satisfacción de necesidades humanas se deriva muchas veces de la invisibilidad o falta de revelación de esas necesidades. Por lo tanto, este aspecto nos conduce a la realidad de los mecanismos de manifestación de estas necesidades sociales, y a la escasa permeabilidad que muestran las actuales instituciones sociales (mercado y Estado) ante tales exigencias. Así, la opción de una mayor participación de diversos agentes a través de los nuevos modelos de gobernanza tiene una relación directa no sólo con la democratización de las instituciones sociales sino también con la opción de co-participación en el modelo, el diseño y la implantación de las políticas socioeconómicas de todos los agentes vinculados a los procesos de desarrollo local.

Para entender desde esta perspectiva el significado de la innovación social tomaremos como referencia el análisis que realiza el autor institucionalista O'Hara (1997) en

relación con la riqueza colectiva o la reproducción del capital. Este distingue cuatro formas diferentes de capital: el capital humano, el capital ecológico, el capital social o institucional y el capital empresarial<sup>7</sup>. Si bien esta diferenciación no es del todo adecuada, permite contribuir al estudio de un concepto de innovación que supera los límites de la lógica del capital privado. Es más, el capital necesario para el desarrollo tiene un marcado carácter multidimensional. Las interacciones entre los distintos tipos de capital son el reflejo de que los límites entre ellos son inciertos, en especial en el caso del capital social. De esta manera, en la lógica del desarrollo comunitario entran a formar parte los diferentes tipos de capital así como sus agentes, configurando unas relaciones de poder específicas en su red social y en la gobernanza local.

Pero, en el paradigma de la innovación social el tipo de capital prevalente es el capital social o institucional, factor fundamental para la reproducción del capital en general (Moulaert y Nussbaumer, 2005). En definitiva, la innovación social e institucional se encuentran en el núcleo central de los procesos y de las políticas de innovación. Siguiendo esta lógica, la orientación determinante de la innovación está dirigida hacia el ámbito social o institucional. Por lo tanto, innovación social significa la innovación de las relaciones sociales de gobernanza y la satisfacción de las necesidades básicas que aquellas dejan al descubierto. Es decir, la innovación del capital social o institucional desencadena en primer lugar las siguientes pautas innovadoras: innovaciones en los procesos de manifestación de nece-

---

<sup>7</sup> La definición de los distintos tipos de capital se puede extraer de O'Hara (1997).

sidades, en las formas de cooperación, en la comunicación y en una gobernanza adecuada para facilitar el desarrollo de estos procesos y la resolución de los conflictos que surjan.

Llegados a este punto es necesario recalcar que el modelo de gobernanza —tal y como ha sido definida en el anterior apartado— viene a ser uno de los elementos nucleares de los procesos de innovación social en la medida en que facilita los procesos de inclusión a partir de la creación de redes de cooperación entre agentes de la comunidad y posibilita una mayor agilidad en los procesos de revelación de las necesidades básicas puesto que estos procesos están incardinados a la innovación institucional. Por lo tanto, ya que la innovación es en primer lugar social e institucional, el proceso de construcción de una gobernanza adecuada es un aspecto central de la misma. Esta primacía de la gobernanza descansa también en su dimensión territorial. Esto es así porque, tal y como se ha expuesto antes, la generación de redes de cooperación entre agentes participantes en los procesos de innovación requiere de vínculos de proximidad para una mayor fluidez y confianza entre ellos (Morgan, 2005). Por lo tanto, para avanzar hacia las regiones socialmente innovadoras la construcción de una gobernanza local de calidad e inclusiva es un reto fundamental.

De acuerdo con Gertler (2002) la gobernanza asociativa local activa las dinámicas de difusión de conocimientos a través de los procesos de aprendizaje social. Es decir, el éxito de las políticas públicas en el marco del desarrollo local se ve favorecido en aquellas comunidades donde se articula una red densa de agentes sociales y económicos que promueven una gobernanza

asociativa local de calidad. Esto se debe a que el conocimiento, y en particular el tácito, fluye de modo adecuado básicamente a partir de la proximidad, tal y como lo hemos expresado antes, y en particular bajo el amparo de una densidad institucional apropiada. Además, hay que añadir que las relaciones entre proveedores y usuarios de bienes y servicios tienen una dimensión relacional destacada, lo que agiliza de manera particular la difusión de conocimiento en un contexto de gobernanza local de calidad. Hay que destacar aquí el papel determinante de las empresas con un fuerte enraizamiento local como agentes transmisores de conocimiento adherido al territorio, desde el momento en que desarrollan un entramado relacional con los actores locales y enriquecen la densidad institucional y la gobernanza local.

Asimismo, uno de los elementos clave para la innovación de las relaciones sociales de gobernanza es la existencia de un avanzado grado de integración social en la comunidad. Esto requiere que el nivel de desigualdades económicas en el seno de la comunidad sea reducido y que las disparidades de renta sean compensadas de manera efectiva por instrumentos de solidaridad interna como son las políticas de rentas o la dotación de servicios sociales públicos por medio de políticas sociales activas y de calado.

Por otra parte, aunque los procesos de innovación de la gobernanza son hasta cierto punto inciertos, su capacidad para auto-sustentarse y difundirse depende tanto de la amplia estructura de oportunidades que tengan como de la habilidad para movilizar recursos institucionales (González y Healey, 2005). Esto significa, para empezar, la asunción de un papel proactivo por parte de la administración pública en la gestión de la go-

beranza local, facilitando su carácter inclusivo y participativo y manteniendo como guía de ruta un grado de reflexividad que le obliga al aprendizaje y a adaptarse a una realidad socioeconómica cambiante (*learn how to learn*) (Wolfe, 2002). La exigencia de la movilización de los actores sociales del territorio y la activación de procesos participativos de los actores civiles viene a configurarse aquí como necesidad imperiosa. Con ello, el desarrollo de servicios de apoyo a los procesos de participación social y a la adecuada calidad de la gobernanza multiplican la potencialidad del despliegue de estas actividades en los procesos de innovación de la gobernanza local. Por su parte, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación genera una base sólida para la innovación de los procedimientos de interacción en el seno de las redes asociativas y para optimizar la movilización de recursos institucionales. Las iniciativas de e-gobierno proyectan nuevos retos a las potencialidades de la gobernanza local en sí misma y en su vinculación con otras escalas. En este sentido, Moulaert y Nussbaumer (2008) afirman que las iniciativas de gobernanza socialmente innovadoras que emergen de la sociedad civil necesitan desarrollar alianzas y redes multiescalares por medio de las cuales se puedan unir las fuerzas exógenas con iniciativas locales no tradicionales con el fin de lograr un cambio en la enraizada cultura de gobernanza local.

#### **4. APROXIMACIÓN AL MAPA DE GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

El análisis del mapa de redes de gobernanza económica en la CAPV nos remite al

concepto de gobernanza multinivel. Partiendo de la realidad y de la necesidad de reforzar los procesos de gobernanza local, el tránsito hacia una región socialmente innovadora exige también la vertebración de los diferentes procesos puestos en marcha a escalas espaciales más amplias. Es esa vertebración, basada en una nueva cultura de gobernanza local-regional, la que facilita el ensamblaje entre las iniciativas multinivel desarrolladas para su cohesión y eficacia; en muchos casos porque algunos de los actores además intervienen en más de una escala.

En el contexto de la realidad de la CAPV, en la última década son varios los ejemplos de procesos y redes puestos en marcha, donde se ha conseguido la generación de estructuras para avanzar hacia nuevos modelos de participación público-privada. Sin pretender ofrecer un mapa exhaustivo y definitivo, el conjunto de estos ejemplos detectados a continuación nos muestra una aproximación a un incipiente mapa relacionado con ese nuevo modelo de gobernanza al que hacíamos referencia anteriormente<sup>8</sup>. Detectamos por tanto, nuevas manifestaciones de innovación institucional en forma de redes de cooperación entre diversos agentes y diferentes escalas territoriales. Estas constituyen el esqueleto incipiente de una nueva formulación de la gobernanza regional que nos servirá para contextualizar el análisis que realizamos en los apartados siguientes.

Concretamente, identificamos a continuación aquellas redes que aglutinan a di-

<sup>8</sup> Para profundizar en lo relacionado al mapa de gobernanza de la CAPV se recomienda consultar el II Informe de Competitividad realizado por Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad (Orkestra, 2009).

versos agentes en cada ámbito territorial (nivel regional, territorio histórico y local) y que partiendo de un proceso reflexivo tienen el objetivo de definir acciones concretas. En estas redes debemos de considerar, además de su estructura, el propio proceso que determinará el grado de innovación social que se da en la cooperación entre los agentes participantes. Partimos del nivel regional para después llegar a las experiencias desarrolladas a escala comarcal y local. Más tarde profundizaremos en dos casos de gobernanza innovadora desde la lógica de la transformación de los modelos en red: Innobasque a nivel regional y las redes comarcales desarrolladas de la mano de las agencias de desarrollo locales. No se incorporan aquí experiencias de interacción en red de carácter corporativo o asociativo empresarial o social que aunque puedan ser consideradas experiencias colaborativas, no añaden demasiado desde la perspectiva innovadora, en particular tanto por el hecho de que no superan el primer anillo de relaciones intrasectorial o intragrupal como por la unilateralidad de los agentes que participan.

#### 4.1. Escala regional

El *Foro de Competitividad 2015* es una de las herramientas que el Gobierno vasco ha puesto en marcha con el objetivo de propiciar un proceso de reflexión donde participan agentes pertenecientes tanto al sector público como al sector privado y con el fin de replantear las líneas y planes lanzados por el propio gobierno en materia de competitividad. Ese proceso de reflexión pretende cogenerar un nuevo conocimiento a través de la interacción de los agentes participantes, donde las fases

posteriores de replanteamiento de los planes de Gobierno dependen de los agentes pertenecientes a la institución pública.

Por tanto, podemos considerar que éste puede ser un ejemplo de escenario donde se ha conseguido integrar a una considerable cantidad de agentes de diversa naturaleza. El Foro se concibió en principio como el marco en el que se desarrollaría el debate y los análisis que condujeron a la formulación del Plan de Competitividad Empresarial e innovación Social 2006-2009. Posteriormente el Foro continuó su actividad con una nueva agenda de temas con la responsabilidad social de la empresa, el déficit de profesionales en el tejido empresarial de la CAPV, la eco-innovación y la fiscalidad, contando para ello con personas expertas de diferentes ámbitos (empresas, universidad, instituciones públicas, agentes sociales).

Por otro lado, debemos subrayar la experiencia de *Innobasque* (Agencia Vasca de la Innovación) que nace con la misión de coordinar e impulsar la innovación en Euskadi en todos sus ámbitos, para fomentar el espíritu emprendedor y la creatividad. Para ello, aunque después lo analizaremos con mayor profundidad, se ha pretendido reunir tanto a los agentes de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación, como a empresas privadas, instituciones públicas vascas, representantes institucionales de empresarios y trabajadores vascos y organizaciones de toda naturaleza relacionadas con la innovación.

Una de las críticas más importantes en torno a la existencia de estas iniciativas se basa en el solapamiento que se ha dado en el caso del Foro de Competitividad e Innobasque. Han sido varios los ejemplos en los que se detecta que las reflexiones impulsan-

das en las dos redes han tratado un mismo objeto de estudio.

Del mismo modo, debemos de hacer referencia a la *Red Innovanet* impulsada dentro del programa «Euskadi+Innova» del Gobierno Vasco, que pretende servir de «foro de encuentro entre los agentes que actúan en el ámbito de la promoción de la innovación en Euskadi». A priori, los socios promotores y dinamizadores son entes públicos de la administración y han seguido, en su trayectoria, un enfoque dirigido desde la política de innovación definida por el propio Gobierno vasco. Aún así, podemos considerar también a esta red como una oportunidad de desarrollar un escenario que fomente la colaboración público-privada entre diferentes niveles que configure un posible eje de la gobernanza multinivel que hemos contemplado. Además, más que un escenario para la reflexión supone una estructura más enfocada hacia la acción y puede resultar interesante para entrelazar los programas dirigidos desde niveles regionales con las iniciativas y procesos desarrollados a nivel local.

Por último y aunque se trate de un ejemplo nacido a principios de la década de los 90 y este basado en el sistema productivo, cabe destacar el caso de la política *cluster* desarrollada regionalmente por el Gobierno vasco. Las asociaciones *cluster* son un ejemplo de participación y colaboración público-privada donde la proximidad entre agentes y el capital social generado gracias a la agrupación de los mismos bajo una misma iniciativa, posibilita la generación de escenarios para un nuevo modelo de gobernanza multinivel basado en la actividad y contexto de una misma cadena de valor. Son modelos que fomentan la innovación tanto a nivel regional como a nivel local, uniendo y satisfa-

ciendo las necesidades de actores que actúan en diferentes escalas.

#### 4.2. Territorio Histórico

El nivel de territorio histórico presenta una clara asimetría en cuanto a la puesta en marcha de procesos para impulsar nuevos escenarios para la gestión de la gobernanza. Como analizamos después en el caso de las redes comarcales desarrolladas de la mano de las agencias de desarrollo locales, es en el territorio de Gipuzkoa donde se plantean una mayor cantidad de experiencias y programas.

Entre los mismos podemos destacar la iniciativa de *Gipuzkoa Berritzen*, que persigue la misión de «dinamizar y promover la sociedad guipuzcoana para liderar la transformación de ésta en una sociedad innovadora y cohesionada». Los agentes implicados en la iniciativas pertenecen a la Red Guipuzcoana de Ciencia, Tecnología e Innovación, y entidades que trabajan en los campos de la innovación no tecnológica, competitividad o desarrollo regional, empresas e instituciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de Gipuzkoa y representantes institucionales empresariales y de las trabajadoras y trabajadores vascos. Se trata de una iniciativa que, con posterioridad, se ha enmarcado dentro de Innobasque. Además, dentro de la *Red Innovanet*, *Gipuzkoa Berritzen* dirige el Nodo Territorial de Gipuzkoa paralelamente a los demás nodos de Bizkaia y Araba.

El proceso de reflexión estratégica G+20 es una iniciativa dirigida desde la Oficina Estratégica de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Está basado en un proceso de aprendizaje institucional y social que

pretende implicar a agentes público-privados para empezar a generar el necesario capital social en torno a temas que traten el futuro de la sociedad de Gipuzkoa. Para ello se han impulsado espacios de encuentro tanto internos de la propia Diputación como de participación externa donde se cuenta con la integración de las administraciones locales, la comunidad educativa (universidades y centros de formación) o la sociedad civil a través de diversas asociaciones.

Por último y también en el caso de Gipuzkoa, *Gipuzkoa Aurrera* es un ejemplo de liderazgo compartido para impulsar grandes retos estratégicos en el territorio. Para ello se pretende integrar a los responsables de los distintos sectores considerados clave para el desarrollo social y económico; el actual grupo promotor pretende impulsar la colaboración público-privada para desarrollar aquellos proyectos considerados estratégicos para el desarrollo socioeconómico provincial.

En el caso de Bizkaia y Araba, consideramos que aunque cuenten con experiencias puntuales de participación de agentes privados en proyectos concretos, no se ha desarrollado un marco o escenario general para facilitar esa colaboración y avanzar en procesos de gobernanza económica.

#### **4.3. Escala comarcal/local**

El mapa de gobernanza en la CAPV presenta a escala comarcal y local una amplia red de agencias de desarrollo local, que contiene un gran potencial para la movilización de la sociedad civil en torno a escenarios de proximidad. Aunque centraremos nuestro análisis en las redes nacidas del trabajo de alguna de estas agen-

cias, en general, suponen una estructura expandida por todo el territorio. Garapen, la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo Comarcal, esta formada por 33 agencias que ofrecen servicios a un total de 161 municipios, cuya población asciende a 1.828.174 habitantes, lo que supone un 85,39% de la población total de la CAPV. Sin duda, más aún al tratarse de una red tan extendida en la región, las agencias suponen un nivel a tener en cuenta. Su papel puede ser fundamental; por una parte para generar procesos *bottom-up* y capital social a escala local y, por la otra, para activar los recursos locales y los procesos de aprendizaje que faciliten la reducción de la brecha en materia de innovación entre los agentes locales y los agentes pertenecientes al sistema de innovación (Larrea, M.; Aranguren, M. J. y Parrilli, M. D., 2007).

Además, teniendo en cuenta el objetivo de impulsar la cooperación del entramado institucional, estas agencias juegan un papel relevante a la hora de conocer exhaustivamente la realidad concreta del lugar y profundizar en los procesos de transformación para la renovación de las políticas públicas. En este nuevo planteamiento de transición hacia procesos basados en el flujo igualitario entre diferentes niveles territoriales, las agencias, como agentes locales, facilitarán la flexibilidad del sistema para avanzar hacia nuevos escenarios de innovación.

#### **5. LA AGENCIA VASCA DE LA INNOVACIÓN (INNOBASQUE)**

Analizamos aquí la corta trayectoria de Innobasque como experiencia singular de movilización y colaboración entre agentes

institucionales y sociales no sometida de manera directa al dictado del mercado ni a la presión institucional. Se trata de una red circunscrita al ámbito de la innovación regional pero su importancia trasciende desde el momento en que su concepción embrionaria situaba esta iniciativa en el centro de la estrategia de la renovación del proyecto de desarrollo de la CAPV. Realizamos una reflexión crítica del diseño y estrategia que en los más de dos años de andadura de Innobasque hacen de esta red asociativa regional uno de los principales ejes de vertebración de la gobernanza socioeconómica. Así encuadraremos a Innobasque en su entorno relacional e institucional teniendo en cuenta la trayectoria previa de la Red Vasca de Innovación y analizamos su configuración en red y los límites a los que se enfrenta tras su etapa inicial de puesta en marcha y consolidación.

Las políticas de innovación se han situado en los últimos años en el centro de gravedad de las políticas económicas en todas las escalas espaciales, incluidas la regional y local. En el ámbito de la UE, la Estrategia de Lisboa ha contribuido de manera decisiva a apuntalar la ecuación innovación, competitividad y desarrollo económico. Así, en el seno de la UE las políticas de desarrollo regional y local se han volcado de forma prioritaria en las denominadas políticas de ciencia, tecnología e innovación.

En la CAPV la ubicación de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (PCTI) en el núcleo de las políticas regionales ha sido progresiva. A lo largo de la presente década se han aprobado dos Planes de Ciencia, Tecnología e Innovación (2001-2004 y 2007-2010) y a este último le ha acompañado el Plan de Competitividad

Empresarial e Innovación Social 2006-2009. Estas actuaciones están enmarcadas en la estrategia de Lisboa de la UE y tienen como objetivo insertar a la Comunidad Autónoma de Euskadi en el espacio europeo de investigación y promover su convergencia tecnológica con el mismo. El PCTI (2001-2004) no tuvo mucho éxito ni en el resultado de los indicadores de innovación ni en el objetivo de dinamización del sistema vasco de innovación. La concepción aislada de la política de innovación en relación a las otras políticas públicas se ha traducido en una pérdida del potencial integral de la visión sistémica de la innovación, al concebir como subsidiarios aspectos centrales de la misma como son el desarrollo del capital social e institucional. Esta crítica es común a las políticas de innovación europeas puesto que no han integrado de manera prioritaria estrategias socialmente inclusivas, sino que se han limitado en general a una mera declaración retórica de intenciones supeditadas al objetivo omnipotente de la innovación tecnológica (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

Las políticas y los planes puestos en marcha han sido el marco de la creación y posterior evolución de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación —Saretek—. Estos planes han asignado posiciones distintas a los diversos agentes participantes en función del perfil de los planes y la importancia que han conferido a los mismos. Destaca el papel de pivote que los Centros Tecnológicos han desempeñado en esta red, frente a la posición subsidiaria de la universidad. Pero, sobre todo, el mapa de agentes no ha abarcado el espectro de múltiples agentes participantes en los procesos de innovación, sino únicamente aquellos con una función tecnológica y científica explícita. Así, la

constelación de agentes que van desde la misma administración pública hasta los clientes y otros agentes que conforman el sustrato del sistema vasco de innovación como los centros de enseñanza, agencias de desarrollo, organismos sociales, sindicatos, etc. no han tenido un espacio propio en esta red.

La falta de consideración de múltiples actores en el sistema vasco de innovación así como su posición descompensada fue reorientada en el marco de innovación que aparece recogido en el PCTI (2007-2010). Desde el reconocimiento del déficit relacional entre agentes innovadores, se activaron en 2007 una serie de instrumentos de intervención que dibujaron el actual mapa de gobernanza en materia de innovación en la CAE. Entre otros destaca la propia transformación de la red de oferta tecnológica Saretek en Innobasque, la creación de Ikerbasque —fundación para la investigación científica—; el Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación que tiene como objetivo definir las líneas estratégicas de las políticas públicas en este ámbito y el Consejo Vasco de Investigación como órgano coordinador, promotor y asesor de la investigación, desarrollo e innovación. Además la Red Innovonet a la que hemos aludido en el anterior apartado completa el abanico de organismos que conforman la gobernanza en materia de innovación de la CAPV.

La Agencia Vasca de la Innovación (Innobasque) surge por impulso público pero como asociación privada sin ánimo de lucro y tiene como meta coordinar e impulsar la innovación, fomentar el espíritu emprendedor y la creatividad. Desde sus inicios en 2007, Innobasque amplía el perímetro de agentes participantes en la misma, ya que está formada, además de por

los agentes que componen Saretek, por empresas privadas, administración pública vasca, organizaciones empresariales y sindicales y otras entidades vinculadas a la innovación. Innobasque se configura como plataforma y red de colaboración público-privada para estructurar a la sociedad civil por medio de todos estos agentes voluntarios, «con el fin de desarrollar actividades que promocionen los valores y actitudes asociados a la innovación en la sociedad vasca... y que contribuyan a generar dinámicas de innovación en las empresas y organizaciones vascas».

El objetivo general se prefiguró en el tiempo en cuatro etapas. A corto plazo, 2007-2009, el objetivo consiste en la definición de los conceptos clave del proceso. A medio plazo, hasta 2012, se trata de sensibilizar y movilizar a la sociedad. En el horizonte de 2030 pretende ser el referente europeo en innovación e irradiar en el ámbito internacional una imagen innovadora de la CAPV. Estos objetivos amplios se canalizan a partir de seis instrumentos o palancas que van desde la dimensión —con la participación de más de mil socios innovadores— a la cooperación en la que se vinculan distintos agentes públicos y privados, pasando por la movilización social.

En principio, el mapa organizativo combina una presidencia y una junta directiva donde participan líderes de 40 organizaciones públicas y privadas de todo tipo, con seis consejos ejecutivos que gestionan otros tantos ámbitos de actuación: innovación tecnológica, innovación social, transformación empresarial, internacionalización, actividad emprendedora avanzada y promoción y comunicación. En estos consejos ejecutivos se valoran y generan los programas y proyectos que integran

los ejes de actuación de Innobasque en cada área o ámbito.

Pero, el protagonismo en la dinamización y realización de los programas y proyectos les corresponde a los grupos de trabajo o «i-talde» adscritos a cada uno de los ámbitos de actuación. Estos grupos de trabajo son el auténtico motor de actuación de Innobasque y están constituidos por personas voluntarias vinculadas de alguna forma al área de trabajo —en general derivadas de su adscripción a empresas o asociaciones sensibles a dicha área—. El número de «i-taldes» asociados a cada área o ámbito operativo de Innobasque es variable, así el ámbito de innovación tecnológica tiene 9 grupos de trabajo operativos; el de transformación

empresarial 8, emprendizaje 7, innovación social 8, internacionalización 4 y promoción y comunicación 4. En el cuadro n.º 1 se puede observar la composición por áreas de los 40 grupos de trabajo actualmente existentes.

Por lo tanto, el modelo organizativo en red de Innobasque combina la horizontalidad de los grupos de trabajo con una jerarquía «débil o suave» que emana de los órganos de gobierno institucionales a partir de los ejes de actuación que establecen las prioridades de actuación. Existe una articulación institucionalizada o formal entre Junta y Consejos y entre estos y los «i-talde», pero no hay una coordinación formalizada entre los «i-talde» ni siquiera dentro del mismo área. La escasa interrelación horizontal

Cuadro n.º 1

### Composición de los grupos de trabajo de Innobasque por áreas operativas

Innovación Tecnológica (9)	Transfor. Empresarial (8)	Emprendizaje (7)	Innovac. Social (8)	Internacionalización (4)	Promoción y Comunicación (4)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Áreas científico-técnico.</li> <li>– Coordinación entre agentes.</li> <li>– Iniciativas estratégicas.</li> <li>– Movilidad profesional.</li> <li>– Explotación resultados I+D+i.</li> <li>– Public. Público-privada en ISI.</li> <li>– Acceso banda ancha.</li> <li>– Innovac. Tecnol. en pymes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Modelo gestión basado en personas.</li> <li>– Gestión de la Internacionalización.</li> <li>– Máxima cooperación Público-privada.</li> <li>– Marco fiscal favorable a la innovación.</li> <li>– Sistemas de evaluación e indicadores de innovación.</li> <li>– RSE.</li> <li>– Gestores de innovación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Emprendizaje avanzado.</li> <li>– Intraemprendizaje.</li> <li>– Indicadores.</li> <li>– Cultura.</li> <li>– Transferencia de conocimiento a la sociedad.</li> <li>– Emprendizaje social.</li> <li>– Personas por integrar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Educación.</li> <li>– Conceptualización.</li> <li>– Valores.</li> <li>– Inmigración.</li> <li>– Cultura.</li> <li>– Empleo.</li> <li>– Gobernanza.</li> <li>– Envejecimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Proyección Internacional.</li> <li>– Proyectos europeos e internac.</li> <li>– Internacionalizac. Estratégica.</li> <li>– Unidad de I+D+i internac.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sociedad.</li> <li>– Empresa.</li> <li>– Educación.</li> <li>– Instituciones.</li> </ul>

Fuente: <http://www.innobasque.wikispaces.net/>

entre los mismos se deriva de la presencia cruzada de algunos participantes en distintos «i-taldes».

Por otra parte, los distintos i-talde están compuestos por más de mil socios participantes vinculados profesionalmente a cada ámbito de trabajo que de manera voluntaria comparten los objetivos comunes dentro del proyecto de Innobasque. El diseño, la agenda y los procedimientos y metodología de trabajo dentro de cada grupo lo establece el propio «i-talde». Es decir, cada grupo establece su programa de trabajo y genera sus proyectos siempre sujetos a los ejes prioritarios que establece el consejo ejecutivo. Este recoge los proyectos y propuestas realizados en los grupos de trabajo y las evalúa y jerarquiza en consonancia con los ejes de actuación. La presencia física en los grupos de trabajo se combina con la herramienta de la red virtual Wiki 2.0. Aquí se encuentra disponible la información sobre la actividad que despliegan los «i-talde» y es un instrumento indispensable para la interrelación interna y externa así como para la generación de ideas.

En este primer periodo de andadura Innobasque ha generado una serie de contribuciones efectivas en diferentes áreas funcionales. En relación a la gobernanza, la principal aportación a lo largo de estos dos años de andadura ha sido su función de instrumento para la coordinación, colaboración e impulso del sistema vasco de innovación y de sus agentes. Vinculada a la anterior, también ha ejercido la función de monitorización y evaluación de dicho sistema, así como el de servir de punto de encuentro para el análisis y la investigación del mismo. Uno de los ámbitos en los que Innobasque ha tenido mayor impacto y que se plantea como una de las bases

de actuación para el próximo bienio es su intervención como facilitador de alianzas público-privadas, concitando consensos en torno a planes y proyectos sobre los cimientos de métodos participativos y a su capacidad relacional. Otras áreas donde se han detectado contribuciones de interés y que acompañarán a la anterior en el futuro cercano son la de catalizar proyectos de transformación de alto impacto y la de provisión de servicios a las instituciones y a los agentes del sistema de innovación.

En todo caso, en la actualidad, sobre la base de este mapa de la red inicial y las áreas funcionales y ámbitos de contribución detectados se están gestando cuatro estrategias innovadoras dentro de Innobasque en el marco de la búsqueda de objetivos más finalistas y vinculados con la obtención de resultados específicos.

Innobasque pretende ampliar el círculo de la red más allá de este primer núcleo descrito y extenderlo a lo que se conoce como Alianza Vasca por la Innovación que contempla todos los acuerdos, compromisos y alianzas entre los distintos agentes de la red de innovación. La meta a largo plazo consiste en generar la comunidad innovadora que incluya a todas las personas comprometidas con el cambio y la innovación para que participen en la movilización social imprescindible para alcanzar los objetivos antes descritos.

A pesar del corto camino recorrido por Innobasque extraemos algunas reflexiones de su trayectoria hasta la fecha. Es una iniciativa que reúne de manera potencial muchos de los ingredientes necesarios que configuran las bases de un proyecto de desarrollo económico colectivo. Su afianzamiento, podría permitir constituir la

columna vertebral de las políticas de desarrollo en la CAPV a corto y medio plazo en un doble sentido. En primer lugar, estableciendo las orientaciones y directrices del proyecto de desarrollo. Además, puede de constituir el germen de un modelo nuevo e innovador en la gobernanza socioeconómica. Es innegable que el diseño de la agencia muestra elementos innovadores y de transformación del modelo jerárquico previamente existente. Y, además, en el mismo están presentes aspectos transformadores de la gobernanza asociativa. Es el caso de la participación de múltiples agentes vinculados en distintos grados a los programas de innovación que es la semilla para una más amplia movilización social; o de la propia concepción de los grupos de trabajo y su amplia autonomía en el diseño y desarrollo de la actividad interna que está estrechamente relacionado con una mayor horizontalidad en la red; incluso la participación y colaboración de personas y agentes de extracciones diversas. Estos aspectos posibilitan teórica e idealmente multiplicar las relaciones de colaboración entre los agentes aunando y dando un impulso añadido al capital social regional.

Sin embargo, los avatares del consenso político han puesto de manifiesto una de las mayores amenazas para el mismo: el peso específico de la presidencia como órgano motor y la vulnerabilidad de la propia estructura de la red. Esta realidad muestra una situación paradójica de una red de liderazgo «suave» en su diseño pero muy dependiente del mismo para su desarrollo. Y es que a pesar de la situación de fortaleza objetiva de una red con más de mil personas y agentes voluntarios cooperando en torno a unos objetivos y desarrollando programas, tras más de dos años de andadura

han emergido algunos síntomas de agotamiento de la misma.

En primer lugar, queda patente la debilidad en las estructuras operativas debido a su propio diseño: voluntariedad, estructuras «suaves» y sin vinculación formal entre ellas más allá de la presencia de miembros en diferentes «i-talde» hacen que la responsabilidad última de la operatividad del proyecto recaiga de hecho en la cúpula. Esta debilidad se ve reforzada por lo confuso de las metas instrumentales a corto y medio plazo que tienen los grupos de trabajo lo que dificulta más la coherencia y unicidad del proyecto.

Esta cruda realidad de falta de coherencia y operatividad de la red presiona hacia una mayor jerarquización en la misma al hacer descansar en los órganos superiores los resultados operativos y la eficacia simbólica y real de Innobasque. La paradoja es que el diseño de un liderazgo «suave» genera un círculo vicioso que requiere en la práctica la asunción de un liderazgo más activo que no termina de ejecutarse de forma explícita. El peligro de la perpetuación de esta situación podría ser el que un proyecto de gobernanza con un potencial grande quede subsumido en un «club de expertos» sin capacidad operativa y sin proyección social.

Por otro lado, la incorporación de un área de innovación social en la red es algo en sí mismo positivo, el diseño integral del organismo, configurando las áreas como comportamientos casi estancos, mitiga el potencial de transformación que pudiera tener el área de innovación social en la misma concepción de la filosofía innovadora global y así mismo en la construcción de una red con un contenido más social y unas prioridades compartidas más amplias.

## 6. REDES COMARCALES DESDE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO

Como hemos comentado anteriormente, las agencias de desarrollo local tienen en el territorio de la CAPV una extensión considerable. El contexto en el que se han impulsado esta red de agencias, la realidad en la que se han desarrollado, la identidad y sus características, han producido unas formas organizacionales, agendas, programas y procesos diversos en cada caso. De todos modos, en estas iniciativas de redes de agentes se aprecia una tendencia común, de compartir una actitud hacia procesos que facilitan el desarrollo de nuevos modelos de gobernanza local, aunque enriquecida con el carácter individual de cada ejemplo.

Se trata en general de redes que ofrecen un escenario para el intercambio de conocimiento y facilitan así la cooperación entre los agentes comarcales/locales; y aunque se basen sobre todo, en la implicación de las empresas, también se integran otros agentes como pueden ser la propia administración mediante la participación de los ayuntamientos y también, los centros de formación ubicados en el territorio u otros agentes implicados en la actividad industrial/económica del lugar.

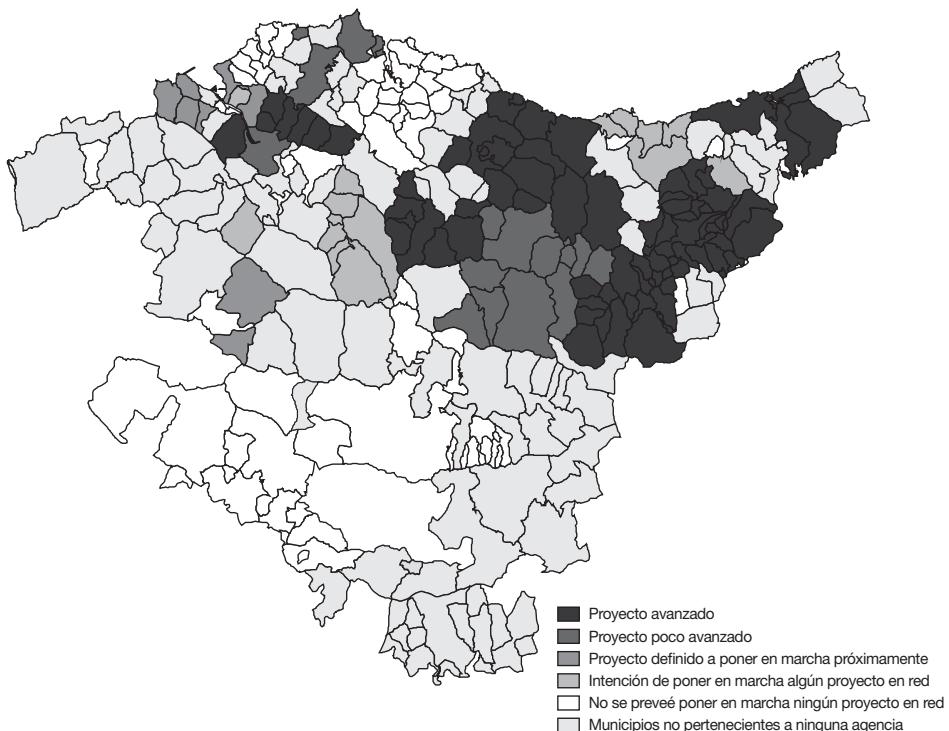
El modelo de generación y desarrollo de las redes comarcales responde a un esquema genérico. Así, mediante un trabajo de detección y manifestación de las necesidades y objetivos de los agentes participantes, se procede a desarrollar un plan de acción desde una lógica común y de forma conjunta. Esto impulsa, a su vez, un proceso de intercambio de conocimiento que facilita la transición hacia ese nuevo estadio previsto y fijado de manera común (los procesos de aprendizaje inte-

ractivo a los que hacíamos referencia más arriba). Ahora bien, el enfoque desde el cual se han generado estas dinámicas de colaboración en red, difiere de un caso a otro; es por ello que en algunos casos, se han centrado los esfuerzos en temas referentes a la gestión del conocimiento actual o la propia oferta formativa de la comarca por ejemplo; en otros casos, el desarrollo productivo y la capacidad innovadora basada en las relaciones entre empresas se presentan como objetivos prioritarios.

Como podemos apreciar en el gráfico n.º 1, la mayoría de estas redes se han desarrollado en Gipuzkoa, un territorio que en comparación con los otros dos territorios que componen la Comunidad Autónoma de Euskadi, presenta una tipología diversa en cuanto al carácter de las agencias localizadas en la misma. Gipuzkoa presenta un mapa de comarcas consolidadas en el tiempo, lo que a su vez repercute en la identidad comarcal, capital social y marco institucional existente en la misma. En este caso, el mapa de agencias de este territorio presenta una implantación ligada a esa configuración comarcal, lo que deriva en una vertebración del territorio específica y más consistente. En el caso de Bizkaia y Araba, apreciamos una vertebración diversa y más difusa. En el caso de Araba, son pocas las agencias del territorio que acompañan a la propia puesta en marcha en su capital. El pronunciado efecto de atracción que ejercen las dos capitales, Bilbao y Vitoria-Gasteiz, produce una centralización en torno a la actividad de las mismas, donde la identidad comarcal es difusa o se presenta en casos puntuales como pueden ser las comarcas de Lea Artibai y Durangaldea en el caso de Bizkaia.

Gráfico n.º 1

### Mapa de redes comarcales



Fuente: Elaboración propia.

Esa diferencia en el modelo de articulación de cada territorio se ve asimismo reflejada en el desarrollo de las redes de agentes que analizamos a continuación. Desde la puesta en marcha en el año 2002 de la primera experiencia en la comarca del Urola Medio<sup>9</sup> con la iniciativa Ezagutza Gunea (Larrea M., 2003), podemos apreciar un claro aumento de ejemplos, en particular en los últimos dos años, sobre todo de la

mano de las agencias de desarrollo local. Aunque el grado de avance de estas redes difiera según el caso, la mayoría de las mismas ha logrado llegar a la movilización de agentes económicos comarcales en los cuales, los procesos de implicación se han catapultado desde las dinámicas de integración del tejido empresarial.

Como hemos podido reflejar en el mapa del gráfico n.º 1, la extensión que estas redes suponen en el territorio de la CAPV es considerable. Es clara la concentración de estas iniciativas en el caso de Gipuzkoa.

<sup>9</sup> La comarca del Urola Medio está formada por los municipios de Azpeitia y Azkoitia en Gipuzkoa.

Aquí, además de la trayectoria de Ezagutza Gunea en la comarca del Urola Medio, las comarcas de Tolosaldea (proyecto Lehiberri), el Bajo Deba (*Deba Business Forum*), Goierri (Lankidetza Sarea), Oarsoaldea y Donostialdea han desarrollado estos procesos de funcionamiento en red de una manera más avanzada si tenemos en cuenta el grado de avance de las dinámicas de participación puestas en marcha. Estas dinámicas participativas han derivado en planes de acción como resultado de esa interacción. En el caso de Bizkaia, las comarcas del Txorierri, Lea Artibai, Durangaldea y el municipio de Galdakao también presentan experiencias parecidas. Los casos localizados en Bizkaia, responden a una casuística sustancialmente diferente debido a que, por lo general, su nacimiento no se encuentra directamente ligado a la iniciativa de la agencia de desarrollo comarcal o Behargintza<sup>10</sup> correspondiente. En contraposición al caso de Gipuzkoa, en Bizkaia los agentes para el desarrollo económico local no han tenido un protagonismo tan pronunciado.

Entre las actividades que las agencias de desarrollo abordan, el apoyo al tejido empresarial comarcal o local supone uno de los pilares más importantes de su trabajo. Este apoyo, tradicionalmente individualizado, se ha reformulado debido a la generación de este tipo de redes, lo que plantea un nuevo modelo de trabajo basado en el funcionamiento cooperativo y enfoque colectivo, ya sea como un planteamiento colaborativo de las necesidades detectadas por los participantes o como respuesta y

trabajo para la satisfacción de las mismas. Este nuevo modelo interfiere directamente en el planteamiento que las agencias han desarrollado hasta la puesta en marcha de estas redes. Así, se empieza a revertir el modelo tradicional de la simple transferencia y aplicación de las medidas y programas definidos por las instituciones de niveles administrativos superiores a escala comarcal/local. En su lugar, se ha comenzado y facilitado el flujo basado en la percepción a escala local. Este tipo de procesos aumenta la capacidad de entender más exhaustivamente la realidad, definir sus fortalezas y debilidades y dar con las medidas y procesos necesarios que favorezcan el desarrollo hacia nuevos escenarios innovadores. De este modo, las agencias pasan a tener un papel activo en el desarrollo local. Así, van reajustando sus modelos e instrumentos de acción, relajando su papel de oferentes de servicios, para centrarse más en el impulso de estos nuevos escenarios que facilitan a sus propios participantes la integración en las demás redes de agentes existentes.

La diferencia sustancial en el origen y características desarrolladas por los territorios históricos donde se enmarcan estas redes, implica directamente una diferenciación en el desarrollo de las mismas. Centrando nuestro análisis en las redes comarcales más avanzadas (con color más oscuro en el gráfico n.º 1)<sup>11</sup>, una vez más, debemos de diferenciar el caso de cada territorio histórico. En el momento de realizar este análisis, las redes localizadas en Gipuzkoa no cuentan con recursos económicos o humanos propios para su desarrollo, exceptuando el

<sup>10</sup> Los centros Behargintza, son centros municipales para el fomento del empleo y la creación de empresas en el territorio histórico de Bizkaia, impulsados por la Diputación Foral de Bizkaia y Bilbao Bizkaia Kutxa.

<sup>11</sup> Redes pertenecientes a las comarcas/municipios del Urola Medio, Tolosaldea, Goierri, Oarsoaldea, Bajo Deba, Donostialdea, Galdakao, Lea Artibai y Txorierri.

caso de Ezagutza Gunea en el Urola Medio, que se fundó con una personalidad jurídica propia, lo que se deriva en la capacidad de generar recursos propios. En el caso referente a Bizkaia, las iniciativas detectadas presentan una total independencia bien jurídica como económica o de personal, ya que como apuntábamos anteriormente, no han nacido con la vinculación directa de los Beharginazas.

Aunque las diferencias sean evidentes en aspectos como los recursos existentes, la capacidad para la movilización de agentes (empresas, centros de formación y administraciones locales sobre todo) es evidente en cada una de estas redes. El grado de confianza y capital relacional existente en el territorio de actuación juega un papel crucial tanto en su puesta en marcha y desarrollo, como en el funcionamiento y capacidad innovadora de estas iniciativas que depende del potencial que presentan a la hora de generar nuevas formas de cooperar. La transferencia de conocimientos tácitos a la que hacíamos referencia anteriormente, es uno de los potenciales que presentan este tipo de procesos participativos, aprovechando al máximo las ventajas derivadas de la proximidad territorial. Para ello, el desarrollo de las condiciones institucionales en las que se encarrilan este tipo de experiencias supone un aspecto crucial para su desarrollo. Así, por un lado, las agencias o agentes encargados de liderar estos procesos juegan el papel de facilitadores de esas relaciones entre agentes, donde es preciso que de una manera «invisible» dinamicen estos procesos e impulsen la generación de escenarios autoregulados y autoorganizados a largo plazo. Experiencias anteriores muestran la existencia de dificultades para tejer las redes locales en situaciones de animadversión de los agentes

económicos participantes debido a un exceso de peso específico de los agentes institucionales o incluso de alguno de los agentes económicos. Es preciso, pues, evitar un excesivo protagonismo de estos agentes intermedios que pueda poner en riesgo el desarrollo de estos procesos de aprendizaje que se pretenden impulsar. Por otro lado, la consideración y el ejercicio de integración de estas redes por parte de instituciones y niveles administrativos superiores a la escala comarcal/local, también se presenta como crucial. En efecto, sin el concurso de los mismos parece complicado dotar de coherencia y estabilidad a estas redes comarcales ya que un requisito necesario para ello es su inserción en un modelo de gobernanza local-regional innovador, inclusivo y capaz de responder a las necesidades detectadas en cada caso.

Los agentes participantes en estas redes poseen una clara capacidad de decisión a la hora de definir el plan de acción o acciones a desarrollar. Se facilita así, la implicación de todos y cada uno de los agentes adscritos al proceso. Estas acciones están vinculadas directamente y nacen de las necesidades de los propios participantes, lo que a su vez genera un mayor grado de implicación y capacidad de llegar a resultados que otros modelos de intervención alternativos difícilmente lograrían. Esta satisfacción de necesidades se sustenta en los procesos de aprendizaje que se generan entre los agentes participantes y el consenso en torno a objetivos comunes, lo que hace que su capacidad innovadora esté directamente vinculada con la capacidad que han demostrado para innovar en formas de cooperar y operar de manera colectiva. De todos modos, el objetivo de responder a las necesidades detectadas, debe de considerar las fuentes y fuerzas exógenas como

herramientas para facilitar procesos innovadores en el seno de funcionamiento de estas redes. Esta consideración deberá ser más acentuada en el caso de las redes con un mayor enfoque productivo, ya que la limitación geográfica de las empresas implicadas, puede suponer un efecto de *lock-in* que degenera su capacidad innovadora e integración en el progreso llevado a cabo en el exterior. Como se ha comentado anteriormente, en este caso, el papel de las grandes empresas que desarrollan su actividad a nivel mundial resulta ser clave para hacer frente a esas limitaciones.

Del mismo modo y concretamente en ese enfoque productivo, se pueden detectar dificultades correspondientes a la relación competitiva entre los agentes implicados, lo que puede desencadenar conflictos en algunos casos. Así, la relación competitiva entre empresas por ejemplo, puede suponer un obstáculo para el desarrollo de estos procesos por mucho que el objetivo se base en una casuística común en torno a la satisfacción de necesidades conjuntas. La respuesta a estas necesidades supondrá la fase principal para generar relaciones más intensas que faciliten el tránsito hacia escenarios de mayor grado de colaboración e innovación relacional superando las relaciones de competencia en este tipo de procesos.

Partiendo de esta fase, la consolidación de estas redes con una implicación permanente de los agentes requiere de mecanismos de interconexión eficiente y recursos que hagan posible su consecución. En este sentido, una de las debilidades que pueden presentar estas redes es concretamente, esa falta de operatividad que genere una pérdida de implicación por parte de los agentes participantes. De todos modos y por lo general, estamos hablando

de procesos incipientes que acarrearán resultados en un plazo medio/largo, por lo que por ahora en muchos casos se centran de forma prioritaria en la generación de un escenario y de las condiciones necesarias para facilitar esos saltos a acciones concretas.

Como hemos comentado anteriormente, el papel de estas agencias de desarrollo y otros entes intermedios como agentes locales y dinamizadores de procesos de aprendizaje autoorganizados para el desarrollo de un nuevo modelo de gobernanza local, presenta una nueva ventana de oportunidades para la innovación de los procesos de gobernanza y el propio desarrollo local. Estas redes son un ejemplo de la capacidad de movilización y de puesta en marcha de innovaciones en las formas de cooperación entre agentes económicos e institucionales<sup>12</sup>. Ahora bien, uno de los retos a los que se enfrentan estos procesos es la necesidad de implicar a una mayor cantidad y variedad de agentes. Es cierto que al estar estos procesos en una fase incipiente la incorporación de otros agentes es difícil. A medida que se vayan consolidando dichos procesos, la ampliación del número y del perfil de los agentes participantes es un aspecto imprescindible para la innovación sostenible en el seno de estas redes comarcales.

Al fin y al cabo, estas iniciativas detectadas localmente corroboran el potencial de los agentes de cercanía o proximidad

<sup>12</sup> Haciendo referencia al gráfico n.º 1 y en un primer estadio de construcción de la red —aquel donde se ha conseguido la movilización de agentes sin pasar todavía a la fase de definición de acciones— existen alrededor de cinco comarcas/municipios. De este modo, en el caso particular de Gipuzkoa, estas redes llegan a englobar casi la totalidad del territorio, lo cual refleja el importante alcance espacial de estas experiencias.

(como pueden ser la propias agencias de desarrollo o Behargintzas) y el capital social y relacional existente a nivel local, para impulsar la transición hacia nuevos modelos de gobernanza local a través de la dinamización de estas redes de agentes. Su vertebración en el resto del entramado institucional será un paso imprescindible tanto para la consolidación y eficiencia de los programas de los niveles superiores como para impulsar un sistema que englobe las necesidades surgidas en los niveles comarciales y locales.

## 7. CONCLUSIONES

El marco en el que realizamos la reflexión nos remite a la transición desde un modelo de intervención pública estatal y dirigista hacia un modelo de gobernanza más flexible, multilateral y localizado. En este contexto hemos introducido la visión de la innovación social como elemento nuclear del análisis, ante la evidencia de que la actual estrategia de desarrollo de las políticas públicas en la UE —al calor de la Estrategia de Lisboa— incorporan el desarrollo del capital social como elemento subsidiario e instrumental. La innovación social sitúa la innovación en la gobernanza y en las formas de cooperación social en el centro de los procesos de innovación y se vincula, en ese sentido, con la tradición evolucionista del desarrollo local al insertar los procesos de participación y colaboración en el centro de gravedad del desarrollo local.

Por lo tanto, el horizonte propositivo que presentamos es el de las regiones socialmente innovadoras donde la gobernanza se fundamenta en proyectos de movilización social e institucional, de activos rela-

cionales y de proximidad, es decir en la innovación de la propia gobernanza como aspecto central de los procesos de innovación y de desarrollo local. Esto implica incorporar la lógica de la innovación en los propios procesos de interacción entre agentes y, más en general, en la acción colectiva como eje central sobre la que graviten el conjunto de las intervenciones público-privadas.

En el caso de la CAPV partimos de una aproximación al mapa de gobernanza económica, teniendo en cuenta las distintas escalas espaciales de intervención, e identificando los desarrollos de colaboración en red más significativos. En particular, hemos analizado la corta experiencia de creación de redes de innovación a través de Innobasque, como potencial eje del proyecto de desarrollo en la CAPV y las redes comarcales por su capacidad de generar iniciativas de colaboración horizontal desde abajo. A pesar de su limitación, no es aventurado adelantar que la arquitectura colaborativa que el mapa diseña puede contener algunos cimientos básicos para profundizar en un proceso de innovación de la gobernanza asociativa en Euskadi.

El núcleo de la innovación en la gobernanza consiste en la participación abierta del abanico de agentes institucionales, sociales y económicos tanto públicos, como privados con un objetivo claro de búsqueda de la cohesión, integración y bienestar social para las generaciones actuales y futuras. El logro de la rentabilidad privada ha de estar en todo caso supeditada al bienestar colectivo como fin supremo. Esto significa establecer criterios de innovación social de manera transversal en la red y en la propia gobernanza. Asimismo, dicho objetivo ha de contribuir a la superación de los conflic-

tos de intereses que en buena lógica surgen en el seno de las redes y cuya gestión es uno de los puntos críticos para su consolidación. La realidad de Innobasque está lejos de esta consideración, porque de momento la compartimentación en áreas de trabajo estancas no facilita la prioridad social como articuladora del proyecto de la red de innovación. También en las redes comarcales la toma de consideración comunitaria podría ejercer un papel importante en la convergencia de los distintos intereses que confluyen en las mismas, evitando el peligro de parálisis derivada de la habitual incompatibilidad de objetivos y estrategias de los agentes participantes.

Además, es preciso tener en cuenta que tampoco en la CAPV hay una dilatada experiencia en la creación, desarrollo y gestión de este tipo de redes territoriales y que en muchos casos privilegian la reflexión en tanto que desde la óptica de la innovación social se prioriza la interacción para la acción transformadora. En la experiencia tanto de Innobasque como de las redes comarcales uno de los retos pendientes es transitar desde la fase reflexiva y constituyente hacia una etapa también ejecutiva y resolutiva.

Otro de los principales elementos críticos del proceso es la gestión de las escalas en la gobernanza, tanto internas como externas, teniendo en cuenta que la gobernanza territorial tiene un componente multiescalar que ha de articularse de forma coherente. Es indudable la potencialidad de la imbricación de las redes internas en la vertebración de la gobernanza. A pesar de que se producen disfuncionalidades derivadas de solapamientos en la acción de diversas redes como Innovonet, Innobasque e incluso las redes comarcales, no se han instrumentado procedimientos para

evitarlos. Una de las mayores debilidades de la gobernanza económica en la Comunidad Autónoma de Euskadi reside precisamente en el desencuentro entre redes escalares distintas. Esta realidad se visualiza en la falta de interacción de Innobasque y las redes comarcales con otras redes y entre sí, desaprovechando un activo relacional de primer orden cuya integración permitiría no sólo una mejora en el proceso de gobernanza multiescalar sino la posibilidad de desarrollar una mayor complementariedad bilateral para la innovación y mejora de cada una de las redes.

Las redes comarcales están muy enraizadas en el territorio, están adheridas a los agentes locales por proximidad y generan confianza mutua lo que permite una retroalimentación entre desarrollo de las redes y el capital social comarcal/local. Además, los agentes y redes locales necesitan un revulsivo para superar su papel pasivo, de forma que su articulación con el entramado de redes de carácter regional, como Innobasque o Innovonet, puede contribuir a reformular la cultura de gobernanza local. Y de manera recíproca, puede también irradiar hacia arriba líneas de intervención que permitan optimizar las políticas públicas y dotarlas de una mayor coherencia y eficacia.

Al contrario que las organizaciones jerárquicas, las redes tienen un liderazgo difuso y poliédrico, no vertical en todo caso. Esto ocurre también en las redes analizadas y genera también una ambivalencia tanto en lo que se refiere a la funcionalidad como a la capacidad transformadora de la red. El papel de «facilitador» que se impone tanto en las redes comarcales como en Innobasque tiene un desarrollo desigual. En tanto que las redes comarcales permiten un papel operativo a los mismos, en Innobasque la solución de una presidencia

liderando de manera «flexible» la red no ha sido muy funcional hasta el momento y tampoco ha permitido que se produzca un empoderamiento en el seno de la propia red. Aquí es clave la posición de la administración pública como animadora de la propia red y generadora de consensos sociales.

Uno de los riesgos asociados a la viabilidad de la gobernanza en la CAPV y su innovación social tiene que ver con la acotación y limitación espacial y funcional. El

desarrollo efectivo de la gobernanza local está estrechamente relacionada con su articulación con la gobernanza en otras escalas superiores y, en última instancia, con la gobernanza mundial y su orientación ideológica y directrices económicas. Asimismo, el devenir de la gobernanza económica local depende del marco de otras acciones tanto en materia de políticas públicas, macroeconómicas y de otro tipo, como en lo que se refiere a otras realidades institucionales que pueden ejercer una presión efectiva sobre la misma.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHRENS, J. (2002): *Governance and Economic Development. A comparative institutional approach*, Edward Elgar, Cheltenham.
- AMIN, A. Y THRIFT, N.J. (1995): «Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomy and power of association», *Economy and Society*, 24 (1): 46-61.
- ARANGUREN, M.J., ITURRIOS, C. Y WILSON, J. (2008): *Network, Governance and Economic Development*, Edward Elgar, Londres.
- ASHEIM, B. Y GERTLER, M. (2005): «The Geography of Innovation. Regional Innovation Systems», en Fagerber, J. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- ASHEIM, B., BOSCHMA, R. Y COOKE, P. (2007): «Constructing Regional Advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases», *Papers in Evolutionary Economic Geography*, 07.2009, Utrecht University.
- BOSCHMA, R. (2005): «Proximity and Innovation: A critical assessment», *Regional Studies*, 39, 1: 61-74.
- BRACZYK, H. J., COOKE, P. Y HEIDENREICH, M. (1998): *Regional Innovation Systems. The role of governances in a globalized world*, UCL Press, Londres.
- CASTEL, R. (1996): *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris.
- CONCEICAO, P., HEITOR, M.V. Y LUNDVALL, B.-A. (2003): *Innovation, competence building and social cohesion in Europe. Towards a learning society*, Edward Elgar, Londres.
- COLEMAN, J.S. (1990): *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA).
- COOKE, P. Y GÓMEZ URANGA, M. (1998): «Dimensiones de un sistema de innovación regional: organizaciones e instituciones», *Ekonomiaz*, 41: 46-67.
- COOKE, P. Y MORGAN, K. (1998): *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- COOKE, P. Y PICCOLUGA, A. (eds.) (2006): *Regional Development in the Knowledge Economy*, Routledge, Londres.
- COOKE, P., LAURENTIS, C., TÖDTLING, F. Y TRIPPL, M. (2007): *Regional Knowledge Economies. Markets, Clusters and Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- EUROSTAT: [epp.eurostat.ec.eu.int/portal/page](http://epp.eurostat.ec.eu.int/portal/page).
- FARINOS, J. (2008): «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda», *Boletín de la AGE*, 46: 11-32.
- FERNÁNDEZ DE LUCIO, I. (2004): «El sistema de innovación en Euskadi», *Ekonomiaz*, 56: 297-305.
- FREEMAN, C. (1992): «Formal scientific and technical institutions in the national system of innovation», en Lundvall, B-A (ed.), *National systems of innovation*, Pinter, Londres.
- FRIEDMANN, J. (1992): *Empowerment. The politics of alternative development*, Blackwell, Oxford.
- GERTLER, M. (2002): «Technology, culture and social learning: regional and national institutions governance», en Gertler, M. y Wolfe, D. (eds.), *Innovation and Social Learning*, Palgrave MacMillan, Nueva York.
- GOBIERNO VASCO (2005): *Libro Blanco del Sistema Vasco de Innovación*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GÓMEZ URANGA, M. Y OLAZARÁN, M. (2001): *Sistemas Regionales de Innovación*, UPV-EHU, Bilbao.
- GONZÁLEZ, S. Y HEALEY, P. (2005): «A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity», *Urban Studies*, 42, 11: 2055-2069.
- HARRISON, D. Y VEZINA, M. (2006): «L'innovation sociale: une introduction», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77 (2): 129-138, CIRIEC, Blackwell Publishing Ltd, Oxford.
- HOLMAN, O. (2004): «Asymmetrical regulation and multidimensional governance in the European Union», *Review of International Political Economy*, 11, 4: 714-735.
- HODGSON, G. (1999): *Economics and utopia: Why the learning economy is not the end of history*, Economics as Social Theory series, Routledge, Londres.
- HODGSON, B. (2004): «Política de ciencia y tecnología en el contexto regional. Implicaciones para el País Vasco», *Ekonomiaz*, 56: 270-295.
- HYDEN, G.; MEASE, K.; FORESTI, M. Y FRITZ, V. (2008): «Governance assessments for local stakeholders: What the World Governance Assessment offers», Working Paper 287, Londres: Overseas Development Institute.
- JESSOP, B. (2001): «Institutional re(turns) and the strategic-relational approach», *Environment and Planning*, 33: 1213-1235.
- KEATING, M. (2005), «Gobernar las ciudades-región: política, economía y desarrollo», *Ekonomiaz*, 58: 128-145.

- KENNEDY, P. (1994): «Exclusion, post-fordism and the new Europe», en Brown, P. y Crompton, R. (eds.), *Economic restructuring and social exclusion*, UCL Press, Londres.
- KOK, W. (2004): «Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment», Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Office for Official Publications of the European Union.
- KOSCHATZKY, K. Y KROLL, H. (2009): «Gobernanza multinivel en los sistemas regionales de innovación», *Ekonomiaz*, 70: 132-149.
- LARREA, M. (2003): «Clusters y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ekonomiaz*, 53: 138-159.
- LARREA, M., ARANGUREN, M.J. Y PARRILLI, M.D. (2007): «El papel de los procesos de aprendizaje comarcas en las políticas regionales de competitividad e innovación» en Mujika, A. (coord.), *Regiones de Conocimiento*, Universidad de Deusto, San Sebastián.
- LUNDVALL, B.-A. (ed.) (1992): *National systems of innovation*, Pinter, London.
- MOULAERT, F. Y AILENEI, O. (2005): «Social economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present», *Urban Studies*, 42, 11: 2037-2053.
- MOULAERT, F., MARTINELLI, F. Y SWYNGEDOUW, E. (2005) (eds.): «Social Innovation in the Governance of Urban Communities: a Multidisciplinary Perspective», *Urban Studies*, 42, 11.
- MOULAERT, F. et al. (2005): «Towards Alternative Model(s) of Local Innovation», *Urban Studies*, 42, 11: 1969-1990.
- MOULAERT, F. Y NUSSBAUMER, J. (2008): *La logique sociale du développement territorial*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- 2005: «La región social. Más allá de la dinámica territorial de la economía del aprendizaje», *Ekonomiaz*, 58: 96-128.
- MORGAN, K. (1999): «A Regional Perspective of Innovation: from Theory to Strategy».
- 2004: «Sustainable Regions: Governance, Innovation and Scale», *European Planning Studies*, 12, 6: 871-889
- 2005: «Ciudades-Región en Europa: innovación, aprendizaje y nueva gobernanza territorial», *Ekonomiaz*, 58: 176-196.
- MORGAN, K. Y NAUWELAERS, C. (eds.), *Regional Innovation Strategies: the Challenge for Less Favoured Regions*, Stationery Office, Londres.
- 1998: *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less Favoured Regions*, Jessica Kingsley, Londres.
- NAVARRO, M. (2009): «Los sistemas regionales de innovación. Una visión crítica», *Ekonomiaz*, 70: 24-59.
- NELSON, R. (ed.) (1993): *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- NORTH, D.C. (2005): *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Princeton.
- O'HARA, Ph. (1997): «Capital, the Wealth of Nations and Inequality in the Contemporary World», discussion paper, Department of Economics, Curtin University of Technology.
- OECD (2004): *Science, Technology and Industry Outlook*, OECD, París.
- 2005: *Building Competitive Regions. Strategies and Governance*, OECD, París.
- 2007: *Globalisation and Regional Economies*, OECD, París.
- OLAZARÁN, M., LAVÍA, C. Y OTERO, B. (2006): «Cooperación, conocimiento e innovación: políticas y agentes regionales de I+D», *Ekonomiaz*, 59: 186-213.
- ORKESTRA (2009): *II Informe de Competitividad del País Vasco: hacia el estadio competitivo de la innovación*, Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, San Sebastian.
- PUTNAM, R. et al. (1993): *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- QUEREJETA, M.J., LANDART, C. Y WILSON, J. (eds.): *Networks, Governance and Economic Development. Bridging Disciplinary Frontiers*, Edward Elgar, Cheltenham.
- RAMILO, M.C. (2003): «Gobierno electrónico en la práctica: experiencias de interés en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Revista Vasca de Administración Pública*, 67: 329-354.
- SOETE, L. (2002): «The challenges and the potential of the knowledge-based economy in a globalised world», en Rodrigues, M.J. (ed.), *The New Knowledge Economy in Europe. A strategy for international competitiveness and social cohesion*, Edward Elgar, Londres.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World: territorial development in a global economy*, The Guilford Press, Londres.
- SWYNGEDOUW, E. (2005): «Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state», *Urban Studies*, 42, 11: 1991-2007.
- TREMBLAY, D.-G., KLEIN J.-L. Y FONTAN, J.-M. (2009): *Initiatives Locales et Développement Socioterritoriale*, TELUQ, Québec.

- UNPD (2005): *Human Development Report*, ONU, Nueva York.
- WOLFE, D. (2002): «Negotiating order: sectorial policies and social learning in Ontario», en Gertler, M. y Wolfe, D., *Innovation and Social Learning*, Palgrave MacMillan, Nueva York.
- ZUBIAURRE, A.; ZABALA, K. Y LARREA, M. (2009): «Capacidad de innovación local: Una tipolo-  
gía para las comarcas vascas», *Ekonomiaz*, 70: 282-303.
- ZURBANO, M. (2005a): «Las regiones como sujetos de la economía global», *Ekonomiaz*, 58: 196-229.
- 2005b: «Services, networks and territory: the case of MCC in the Basque Country», *The Service Industries Journal*, 25, 4: 547-563.