

EKONOMIAZ

OMIAZ

II · 2010

Gobernanza y competitividad territorial



EKONOMIAZ

N.º 74 - 2.º CUATRIMESTRE - 2010

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

EKONOMIA ETA OGASUN
SAILA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2010

ERREDAKZIO KONTSEILUA

Alberto Alberdi Larizgoitia (Zuzendaria)
Ekonomia eta Ogasun Saila. Eusko Jaurlaritza

Javier Gúrpide Ibarrola (Zuzendariorde)
Ekonomia eta Ogasun Saila. Eusko Jaurlaritza

Alexander Boto Bastegieta
Ihobe

Jon Barrutia Güenaga
UPV-EHU

Sara de la Rica Goirizelaia
UPV-EHU

Josune Sáenz Martínez
Deustuko Unibertsitatea

Jesús Ferreiro Aparicio
UPV-EHU

Mikel Navarro Arancegui
Deustuko Unibertsitatea

ADMINISTRAZIO ETA ERREDAKZIO

Ekonomia eta Ogasun Saila
Donostia-San Sebastián, z/g.

01010 Vitoria-Gasteiz

T.: 945/01 90 38. Administrazio
945/01 90 36. Erredakzio

<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

URTEKO HARPIDETZA:

Partikularak: 18 €. Erakunde eta enpresak: 30 €.


Ale bakarren prezioa: 12 €.

EKONOMIAZ aldizkarian parte hartu nahi dutenek Eusko Jaurlaritzako Ekonomia eta Ogasun Sailera igorri beharko dituzte beren idazlanak.

Erredakzio Kontseilua beretzat gordetzen du jasotako artikulua argitaratzeko eskubidea, aurrez ebaluatzaile anonimo baten edo batzuen iritzia ezagutuko duelarik. Idazlana argitaratzeak ez du, berez, edukiarekiko adostasunik adierazi nahi, beraren erantzunkizuna egilearena eta ez beste inorena izango delarik.

Artikuluak aurkezteko arauen laburpena honako web orri honetan daude: http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/articulos_e.asp

EKONOMIAZ aldizkariako artikulua indexatuak dira ondoko datutegietan: CSICeko ISOC eta American Economic Association elkarteak *Journal of Economic Literature*-k argitaratzen dituen JEL CD formatuan, e-JEL eta EconLit, LATINDEX eta DIALNET alerta-sarean.

EKONOMIAZ (Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak), EKONOMIAZ aldizkarian argitaratuko diren artikuluen jabetza eskubide guztiak dauzka, zeintzuk Creative Commons  lizentziaren arabera eratuak diren.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Alberto Alberdi Larizgoitia (Director)
Departamento de Economía y Hacienda. Gobierno Vasco

Javier Gúrpide Ibarrola (Subdirector)
Departamento de Economía y Hacienda. Gobierno Vasco

Alexander Boto Bastegieta
Ihobe

Jon Barrutia Güenaga
UPV-EHU

Sara de la Rica Goirizelaia
UPV-EHU

Josune Sáenz Martínez
Universidad de Deusto

Jesús Ferreiro Aparicio
UPV-EHU

Mikel Navarro Arancegui
Universidad de Deusto

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Departamento de Economía y Hacienda
c/ Donostia-San Sebastián, s/n.

01010 Vitoria-Gasteiz

T.: 945/01 90 38. Administración
945/01 90 36. Redacción

<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

SUSCRIPCIÓN ANUAL

Particulares: 18 €. Instituciones y empresas: 30 €.


Precio de un ejemplar: 12 €.

Todas aquellas personas que deseen colaborar en EKONOMIAZ deberán enviar sus artículos al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar los artículos que reciba, previo sometimiento a un proceso de evaluación anónima doble. Su publicación no significa necesariamente el acuerdo con el contenido que será de responsabilidad exclusiva del autor.

Un resumen de las normas de presentación de los artículos se puede encontrar en la página web: http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/articulos_c.asp

Los artículos de EKONOMIAZ son indexados en las bases de datos ISOC del CSIC y JEL en CD, e-JEL y EconLit del *Journal of Economic Literature* de la American Economic Association, LATINDEX y en la red de alertas DIALNET.

EKONOMIAZ (la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi) es la titular de todos los derechos de propiedad intelectual de los artículos originales publicados en EKONOMIAZ que serán gestionados conforme a la licencia Creative Commons .

Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Fotocomposición: Ipar, S. Coop.
Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao

Impresión: Grafo, S.A.
Cervantes etorb., 51 - 48970 Basauri (Bizkaia)

Dépósito Legal: BI 2017-1985

ISSN: 0213-3865

SUMARIO

GOBERNANZA Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

Coordinadores:
Mari Jose Aranguren
Miren Larrea
James R. Wilson

Presentación

7

Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas

16

Joan Subirats

Creatividad e interés público en el desarrollo económico: perspectiva de la gobernanza del conocimiento

36

Silvia Sacchetti
Roger Sugden

La gobernanza de los territorios 'inteligentes'

50

Daniel Innerarity

Gobernanza de investigación e innovación: globalización e integración

66

Svend Otto Remøe

Complejidad regional y la necesidad de una gobernanza comprometida

90

James Karlsen

El sistema de gobernanza en el País Vasco

112

Ander Gurrutxaga Abad

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

132

Miren Estensoro
Mikel Zurbano Irizar

Trayectorias de cambio en la gobernanza: experiencias en asociaciones 'cluster' y redes comarcales en el País Vasco

160

María José Aranguren Querejeta
Miren Larrea Aranguren
James R. Wilson

Gobernanza, procesos participativos y conflictos en los Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco

178

María Ángeles Díez López
Iker Etxano Gandariasbeitia
Eneko Garmendia Oleaga

OTRAS COLABORACIONES

Sistema integral de gestión pública sobre la base de devengo. Experiencias en el ámbito de países de la OCDE

200

José Ignacio Martínez Churruarke
Teodoro A. Caraballo Esteban
Gaizka Zubiaur Etcheverry

'No en mi patio trasero': aspectos económicos, fiscales y de gobernanza de la ubicación de instalaciones potencialmente contaminantes

246

José M.ª Durán Cabré
Albert Solé Ollé

Población extranjera y su repercusión en el Estado de bienestar de una Comunidad Autónoma

270

Antonio Sánchez Sánchez
Blanca Simón Fernández
Angelina Lázaro Alquézar

PRESENTACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El País Vasco necesita evolucionar de una economía basada en la eficiencia a una economía basada en la innovación. En este nuevo estadio la innovación es un factor de competitividad clave, aunque no el único. El propio concepto de innovación no se concibe ya como un proceso lineal, sino como un proceso interactivo o sistémico que genera un aprendizaje colectivo. Se trata de un proceso en red, en el que el conocimiento es el recurso más importante, el aprendizaje el proceso clave y la cooperación una estrategia relevante para que se dé la innovación. La importancia de la interacción y el aprendizaje colectivo en esta nueva concepción de la innovación conlleva la necesidad de entenderlas tanto cuando se dan entre los agentes de un sistema territorial, como cuando tienen lugar entre los agentes de distintos sistemas territoriales (interacciones multinivel). En este contexto, la gobernanza, entendida de forma muy amplia como el modo en que se coordinan los distintos agentes, se convierte en un elemento esencial del nuevo estadio de competitividad. En especial, es un tema crítico en el diseño, implementación, coordinación y evaluación de las políticas públicas para la competitividad.

Sin embargo, aunque la gobernanza adquiere hoy más importancia en función de la nueva concepción de la innovación, su relevancia para entender los procesos de desarrollo económico no es nueva. El análisis de la gobernanza siempre ha sido fundamental en

procesos de desarrollo económico territorial. Esencialmente, una economía es un sistema de agentes (individuales, empresas, instituciones públicas, otras instituciones y asociaciones) que están vinculados para la producción y consumo de output económico (bienes y servicios). Dentro de este sistema, las decisiones están coordinadas por mecanismos que mezclan elementos de mercado, de jerarquías y de cooperación en forma de heterarquía auto-organizada (*self-organising heterarchy*). En el contexto de una economía, la gobernanza se refiere específicamente a estos procesos de coordinación de decisiones. Las distintas combinaciones que se pueden dar entre estos mecanismos tienen implicaciones fundamentales para el desarrollo económico de un territorio, porque cada uno conlleva modos distintos de representar los intereses de los agentes que están involucrados en el proceso. Por ejemplo, las jerarquías estrictas concentran poder en la parte superior, mientras que las formas de coordinación más heterárquicas tienen potencial para crear una distribución de poder más equitativa entre los agentes involucrados. En teoría, los mercados perfectos también crean una distribución de poder equitativa, pero en la realidad los mercados imperfectos pueden crear islas de poder específicas dentro de una economía (Cowling y Sugden, 1998; Tirole, 1988).

Por tanto, el análisis de la gobernanza dentro de una economía es crítico para comprender y mejorar el desempeño de los distintos agentes y para la orientación que pueda tomar el desarrollo del territorio (Sugden y Wilson, 2002, 2005). Además en un mundo globalizado, estas relaciones son cada día más complejas y significativas, involucrando en los procesos de coordinación de decisiones a agentes de distintos niveles: local, regional, nacional, supra-nacional (por ejemplo europeo), global. En este contexto de complejidad, y aun siendo un tema muy difícil de analizar, es fundamental el estudio de la gobernanza multinivel.

El objetivo de este número de *Ekonomiaz* es recoger una serie de contribuciones que analizan distintos aspectos de la gobernanza en y entre territorios, con un enfoque específico sobre las políticas públicas. Este enfoque es particularmente relevante en este momento para el País Vasco, considerando, por un lado, su búsqueda de políticas más apropiadas para una nueva etapa de desarrollo basado en la innovación, y por otro lado, por la complejidad de relaciones que existen entre políticas implementadas a distintos niveles (locales, comarcales, provinciales, regionales, estatales, europeos).

Por este motivo, el número integra contribuciones más teóricas y conceptuales con contribuciones aplicadas específicamente al País Vasco. Por otro lado, el número trata tanto el análisis de la gobernanza en distintos ámbitos (innovación, *clusters*) y niveles de políticas públicas (regional, local), como elementos críticos transversales (creatividad, gestión de la complejidad, participación). El primer grupo de artículos (2-6) tratan la temática de la gobernanza y las políticas públicas desde distintas perspectivas teóricas y conceptuales, de las que se extraerán lecciones clave orientadas a la práctica. El segundo grupo de artículos (7-10), tiene un enfoque más aplicado al contexto y a las políticas públicas específicas del País Vasco. En este apartado introductorio tratamos de sintetizar los argumentos principales que emergen de cada uno de los artículos y resumimos las lecciones clave del número en su totalidad.

2. ELEMENTOS CLAVE PARA ENTENDER LA RELACIÓN ENTRE GOBERNANZA, DESARROLLO ECONÓMICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En su aportación al número monográfico, **Joan Subirats** plantea la cuestión «si la respuesta es gobernanza, ¿Cuál es la pregunta?». El artículo aborda el tema de la gobernanza desde una perspectiva socioeconómica amplia que sirve de introducción al monográfico planteando la necesidad de cambiar la política y las políticas. Es por lo tanto una aportación que sirve de marco al resto de artículos. El autor describe la situación actual, en la que han cambiado muchos de los escenarios y parámetros en que se había ido basando la política para poder tomar decisiones. Y esos cambios han provocado una mucha mayor complejidad tanto para definir los problemas con los que colectivamente nos enfrentamos, como, lógicamente, para poder tratar de resolverlos o mitigarlos. Introduce así la complejidad como elemento crítico que requiere de nuevas aproximaciones a la gobernanza. Este concepto es posteriormente retomado por James Karlsen, para basar en el mismo el concepto de gobernanza comprometida.

La hipótesis de partida de **Joan Subirats** es que el gran cambio productivo, social y familiar que se ha ido produciendo en estos últimos años, a caballo de la revolución tecnológica y de la globalización, ha sido lo que ha descolocado al entramado político-institucional, haciendo entrar en crisis (entiende que de manera definitiva) las formas tradicionales e institucionales de hacer política y tomar decisiones. El escenario de transición así dibujado es otro de los elementos presentes en los artículos del monográfico, que se centran en gran medida en procesos de cambio.

Roger Sugden y **Silvia Sacchetti**, titulan su artículo «Creatividad e interés público en el desarrollo económico: una perspectiva de gobernanza y conocimiento». El artículo es una contribución conceptual que analiza procesos de desarrollo económico desde la perspectiva de la organización de la producción. Al hacerlo los autores subrayan la importancia de la gobernanza de la producción. Distintos procesos de gobernanza resultan en distintas decisiones estratégicas, y en última instancia generan distintos resultados de desarrollo económico. En particular, los autores mantienen que hay un espectro de posibilidades de gobernanza en cualquier sociedad, con extremos caracterizados por la dirección y exclusividad en la toma de decisiones, por un lado, y la dependencia mutua y coordinación difusa de la toma de decisiones por el otro. Dentro de su argumentación la gobernanza de los procesos de generación de conocimiento es especialmente importante, dada la centralidad del conocimiento en procesos de producción y desarrollo contemporáneos. Esta nueva fusión de las perspectivas de conocimiento y gobernanza lleva a cuestiones conceptuales específicas sobre quién participa en la creación de nuevo conocimiento, y como ocurre esta participación. Son temas muy relevantes, pero a menudo excluidos del análisis del concepto de la creatividad que el artículo presenta.

Sacchetti y Sugden sugieren que es necesaria una apreciación más amplia del papel de la creatividad en la economía y la sociedad, en particular una apreciación que reconozca la interacción constante entre actividades socioeconómicas e instituciones. Por ello, el análisis que efectúan en su artículo tiene implicaciones importantes para las instituciones. Las políti-

cas tienen el desafío de explorar y crear nuevas configuraciones institucionales, incluyendo entre ellas estructuras de gobernanza, reglas y rutinas. Estas nuevas instituciones deben ser capaces de cambiar y adaptarse constantemente de forma dinámica a los aspectos socioeconómicos relevantes en el contexto de la evolución continua de las necesidades y deseos humanos. En esta transición, los autores hacen varias sugerencias específicas, enfatizando por ejemplo: la centralidad del análisis de valores; la necesidad de estimular conciencia crítica y pensamiento crítico entre las personas en una sociedad; la mezcla de distintos tipos de empresas e instituciones que caracterizan la economía; y las lecciones potencialmente interesantes para otras instituciones que ofrecen las cooperativas y las empresas sociales. Su artículo proporciona por lo tanto una serie de reflexiones importantes sobre, por un lado, por qué la gobernanza es un tema central para el desarrollo socioeconómico, y por otro lado, una consideración de cómo la gobernanza se relaciona específicamente con procesos socioeconómicos de producción, conocimiento y creatividad. El reconocimiento, estimulación y apoyo de estructuras más inclusivas y variadas de gobernanza se identifica así como una estrategia de política adecuada para una competitividad que busca llegar a las necesidades y deseos de todas las personas en una economía.

En el siguiente artículo, **Daniel Innerarity** trata el tema de «la gobernanza de los territorios inteligentes». El artículo inicia una argumentación en torno a la importancia del espacio y la necesidad de la interacción entre lo global y lo local, desterrando el pensamiento de que lo global supone dominio y dependencia mientras que lo local representa la tradición y la continuidad. En este contexto el autor continúa desarrollando su argumentación incorporando a la misma el saber. Así, afirma que la información es universalmente accesible pero el saber está vinculado a contextos concretos. Se desarrolla de este modo el discurso sobre el giro cognitivo que desde hace unos años se ha producido en la concepción del espacio, en su planificación y gobernanza. A través de reflexiones en torno a la geografía de la creatividad, el autor llega a desarrollar su argumentación en torno a la gobernanza, señalando que constituye un interés reflexivo de toda gobernanza evitar la sobrecarga que se derivaría por la adopción de liderazgos no compartidos. De este modo, un mundo reticular exige una gobernanza relacional. Las redes requieren instrumentos complejos como la confianza, la reputación o la reciprocidad. Estas nuevas constelaciones exigen innovación institucional en los procesos de gobernanza y abandonar las clásicas rutinas administrativas. La argumentación engarza con las conclusiones de Sacchetti y Sugden en el artículo previo y lleva a Innerarity a afirmar que la nueva gobernanza apunta a una forma de coordinación entre los agentes políticos y sociales caracterizada por la regulación, la cooperación y la horizontalidad.

En su artículo **Svend Otto Remøe**, retoma el tema de lo global y lo local, pero desde un enfoque distinto. Titulado «la gobernanza de la investigación y la innovación: globalización e integración», su argumento principal es que hay un nivel de análisis entre el local y el global que es particularmente importante en relación con la ciencia, tecnología e innovación. Aborda la relevancia de la integración supra-nacional como un nexo de gobernanza entre procesos locales y fuerzas globales. Esta integración está creando un nivel adicional de gobernanza y demanda mecanismos de gobernanza desarrollados en este nuevo contexto en que las regiones y naciones deben adaptar y formar sus propias respuestas.

El autor conceptualiza la gobernanza como los procesos y mecanismos que facilitan que agentes, incluyendo gobiernos, aprendan y tomen decisiones efectivas en cooperación. Con los retos globales emergentes y el aumento de la cooperación en ciencia y tecnología, esta gobernanza es cada día más relevante. Esta relevancia se refleja, por ejemplo, en la formación de nuevas instituciones globales para ayudar a gobiernos y otros agentes a gobernar y coordinar colectivamente en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación y para mejorar la competitividad. El artículo se centra en el análisis detallado de tres casos específicos donde están emergiendo procesos de gobernanza supra-nacional: el Área de Investigación Europea de la Unión Europea; la cooperación Nórdica en investigación e innovación; y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA). Estos casos se han desarrollado en distintos contextos y con distintos fines, pero tienen dos puntos importantes en común. Primero, fomentan la integración y gobernanza en el espacio que existe entre sistemas nacionales y la economía global. Segundo, enfocan sus esfuerzos en impulsar la competitividad mediante la creación de sistemas de innovación dinámicos a nivel supra-nacional. Tras analizar estos casos, el artículo concluye con una discusión sobre algunas cuestiones derivadas de estos desarrollos, entre los que destacan el debate sobre si este nivel de integración es capaz de asegurar una apertura hacia la estructura de conocimiento global, o si se convierte en una especie de alcázar de conocimiento cerrado.

James Karlsen concluye esta parte conceptual con un artículo en el que reflexiona sobre «la complejidad regional y la necesidad de una gobernanza comprometida». El artículo introduce el concepto de complejidad regional para caracterizar los problemas de gobernanza a los que se enfrentan los responsables tanto de definir como implementar políticas regionales. Se refiere a una situación en la que hay un conflicto de intereses entre agentes regionales autónomos pero interdependientes. Específicamente el autor presenta cuatro tipos de complejidad regional caracterizados por diferencias en los intereses entre actores en relación con dos ejes: en cuanto a sus objetivos, y en cuanto a los medios para alcanzar esos fines. Dado el aumento de la complejidad en la sociedad en general, la complejidad regional no está conceptualizada como un reto que se puede solucionar de forma definitiva, sino como un proceso en que distintos tipos de retos y sus soluciones emergen a lo largo de tiempo.

Karlsen argumenta que existen tres marcos distintos para trabajar hacia soluciones en contextos de complejidad regional: el uso de mercados, las jerarquías y la gobernanza en red. Dado que una situación de complejidad regional no se puede solucionar por parte de un agente aislado, sino en cooperación entre los agentes que tienen conflictos de interés, los marcos basados en el mercado y la jerarquía no ofrecen soluciones satisfactorias. El marco de gobernanza en red es más adecuado, aunque con debilidades relacionadas con su tendencia a crear mucho «ruido» y debate sin llegar a decisiones y acciones concretas. Como solución, el autor propone el concepto de gobernanza comprometida, definida como una estrategia para encontrar una solución accionable en un contexto de complejidad regional. Esta forma de gobernanza implica la necesidad de una participación activa y el uso de conocimiento académico en un proceso integrado de toma de decisiones. Mientras su enfoque en participación activa y toma de decisiones tiene relación con los argumentos de Sacchetti y Sugden, Karlsen enfatiza en particular el papel de la investigación académica en

estos procesos. Se trata de un análisis con sus raíces en las metodologías de investigación acción. Así el artículo tiene implicaciones importantes para la gestión del conocimiento derivado de la investigación y su integración en sistemas de gobernanza territorial.

3. GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PAÍS VASCO

La segunda parte del número, más aplicada al contexto y políticas del País Vasco, empieza con un artículo de **Ander Gurrutxaga** sobre «el sistema de gobernanza en el País Vasco», que analiza las singularidades de dicho sistema. La singularidad radica en un alto grado de diversificación y en una densidad administrativa e institucional elevada —Ayuntamientos, Diputaciones, Gobierno Vasco, Gobierno español y UE—, que persigue la eficacia y eficiencia a través de la cercanía al ciudadano. La coordinación de un sistema tan poblado de instituciones obliga a que algunos mecanismos de gestión de la complejidad como la coordinación, la participación o la evaluación, sean fundamentales para las buenas prácticas y el funcionamiento eficiente y eficaz del sistema.

Su principal mensaje traslada la necesidad de generar una filosofía pública donde la evaluación de los resultados se integra en un modelo coordinado de acción pública y donde la participación sea 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. Para ello, propone la buena gobernanza, que incluya la participación de diversos tipos de agentes sociales en los procesos de diseño, puesta en funcionamiento, seguimiento y valoración de las acciones de los gobiernos y habilite cauces y procedimientos para la participación. 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 solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que las actividades del gobierno tienen lugar y formular principios y objetivos de acuerdo con las actividades que se llevan a cabo. Tal y como concluye en su artículo, gestión, complejidad, intervención, responsabilidad, participación, transparencia, eficacia y eficiencia son entre otros conceptos y elementos de la filosofía pública que propone el autor. Dicha filosofía se basa en la conciliación 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.

El artículo escrito por **Miren Estensoro** y **Mikel Zurbano** se enfoca en un ámbito más específico de la gobernanza en el País Vasco. Abarcando el tema de «la innovación social en la gobernanza territorial», explora en particular los casos de Innobasque y de las redes comarcales del País Vasco. Así, el artículo se aproxima al tema de la gobernanza desde la perspectiva de la innovación social, adaptando ésta al análisis regional mediante el concepto de regiones socialmente innovadoras. Los autores señalan que en los últimos años se detecta un proceso de reconfiguración de las políticas y de los modelos de intervención pública y abogan por la búsqueda de nuevas formas de intervención institucional vinculadas a la economía e innovación regional y local que fortalezcan dichos procesos. Es en este contexto en el que se define la gobernanza como la habilidad de las relaciones institucionales

para operar como un actor colectivo en un medio social o comunidad. Esta concepción de la gobernanza tiene implicaciones no sólo internas vinculadas a la tipología, calidad y coherencia propia de la misma, sino también externas en la medida en que configura un sujeto colectivo que se proyecta al exterior e interactúa con otras realidades institucionales. Tras la conceptualización de la gobernanza, el artículo presenta 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. Se estudia, por una parte, la trayectoria de la agencia vasca de innovación (Innobasque) y por otra, 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.

El artículo de **María José Aranguren, Miren Larrea y James R. Wilson** tiene en común con el anterior que también analiza las redes comarcales, pero esta vez en comparación con las asociaciones *cluster* del País Vasco. También el foco del artículo es distinto, ya que se centra en «trayectorias de cambio en la gobernanza». El mensaje central de este artículo es que estamos inmersos en un proceso de cambio en el que nuestra calidad de vida futura depende, entre otros elementos, de los modos de gobernanza de los que nos dotemos. Dichos modos pueden aumentar la eficiencia de las interacciones de los distintos agentes de la economía, incidiendo así positivamente en la evolución de la competitividad. El País Vasco cuenta con numerosas experiencias en torno a las cuales se podría reflexionar sobre su aproximación a la gobernanza. En este artículo se presentan dos: las asociaciones *cluster* y las agencias de desarrollo comarcal y su papel dinamizador. Si se articulan de forma eficiente, estas experiencias podrían ser estratégicas para el desarrollo de una gobernanza que impulse la competitividad de la CAE. El artículo argumenta que ambos casos cuentan con procesos en marcha que responden a los modos de gobernanza requeridos por el contexto actual con un recorrido temporal suficiente para extraer conclusiones.

Las redes locales son agentes de cercanía, que pueden jugar un papel crítico en aumentar la capacidad de absorción de las empresas de menor tamaño y ayudarles a entrar en otras redes en las que puedan conseguir el conocimiento específico que requieren. Pueden, además, jugar un papel importante en el empoderamiento del tejido de empresas pequeñas. Las asociaciones *cluster* ejercen de nodos que integran diferentes actividades en las cadenas de valor en las que está especializado el País Vasco. El artículo destaca que aunque sean realidades distintas, son complementarias y por su carácter nodal contribuirían a un equilibrio entre políticas definidas de arriba abajo y de abajo arriba. Se trata de espacios que ayudarían a la generación de capilaridad en las políticas diseñadas desde el Gobierno Vasco y Diputaciones hacia las empresas y a la canalización hacia arriba de proyectos que puedan surgir desde las empresas. Es más, este ejercicio nodal podría facilitar la interacción real del resto de los elementos del sistema con las empresas, por ejemplo la universidad o los centros tecnológicos.

El número en su parte monográfica concluye con un artículo de **María Ángeles Díez, Iker Etxano y Eneko Garmendia** sobre «gobernanza, procesos participativos, y conflictos en los

espacios naturales, protegidos en la CAE». Los autores parten del argumento de que en circunstancias donde los hechos son inciertos, los valores están enfrentados y las decisiones son urgentes, la ciencia sólo puede producir resultados útiles mediante la interacción con el resto de la sociedad y la sociedad sólo puede aprovecharse de esta información con la ayuda de un mejor conocimiento científico. El argumento presenta coincidencias considerables con el concepto de gobernanza comprometida de James Karlsen, ilustrando con un caso concreto los conceptos presentados por dicho autor. Así, la toma de decisiones se convierte en un proceso continuo de interacción, en donde múltiples actores con diversidad de perspectivas son capaces de generar un proceso de aprendizaje social como pieza clave para la gobernanza. Como respuesta a esta demanda para garantizar la inclusión de los diversos actores sociales en el diseño e implementación de políticas públicas, los autores indican que han surgido numerosos enfoques y herramientas de apoyo a la toma de decisiones que incluyen algún tipo de participación pública en el proceso de elaboración de diferentes propuestas. En concreto, presentan cómo el enfoque de Evaluación Multi-criterio Social (EMCS), diseñada para el manejo de situaciones complejas caracterizadas por la presencia de múltiples intereses legítimos y enfrentados, refleja este cambio en la toma de decisiones hacia enfoques holísticos y participativos. En el artículo exploran la potencialidad de este enfoque metodológico aplicada a la evaluación de los Espacios Naturales Protegidos (ENPs) e inician un proceso de discusión sobre la conveniencia de incorporar esta metodología para la gobernanza de la Red Natura 2000 en la el País Vasco. Para ello, parten de una revisión del concepto de gobernanza medioambiental y sus estrechas interrelaciones con los procesos de participación pública inclusiva y deliberativa y analizan la complejidad que implica la gobernanza de los recursos naturales, ya que en ellos intervienen un conjunto amplio de actores, un amplio espectro de instituciones tanto formales como informales y/o distintas escalas de actuación. Para ello, toman el ejemplo de la Red Natura 2000 de la UE. A continuación analizan los conflictos presentes en los ENPs señalando su amplitud y la diversidad de sus motivos. Por último, presentan la metodología de la EMCS señalando sus ventajas desde la perspectiva de la gobernanza medioambiental y describiendo el estudio de caso de la EMCS del Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) Gárate-Santa Barbara.

Los artículos que componen este monográfico, en el orden en que se presentan, permiten al lector viajar desde lo más general a lo más concreto concatenando conceptos y argumentos de un artículo a otro. El trayecto se inicia con una serie de artículos que desde una perspectiva sociológica e incluso filosófica permiten al lector entender la dimensión del proceso de cambio en el que estamos inmersos. Paso a paso, los artículos permiten ir entendiendo algunos de los mecanismos que pueden permitir ser constructivos en el desarrollo de los modos de gobernanza que el nuevo contexto requiere, hasta llegar a ilustrar los conceptos planteados en términos de procesos y herramientas concretas.

Si hubiera que elegir un concepto recurrente en la totalidad de los artículos y que sirviera de hilo conductor a la hora de relacionarlos, éste sería el de complejidad. Es necesario tener marcos conceptuales que ayuden a entender la complejidad y nuevas aproximaciones a las políticas públicas que permitan gestionarla. La complejidad requiere articular la colaboración en proyectos compartidos manteniendo la singularidad de cada participante en multiplicidad de procesos que se desarrollan en ámbitos temporales, temáticos y territoriales diversos y

simultáneos. La gobernanza en relación con las políticas públicas no es, por lo tanto, un tema que pueda abordarse desde una perspectiva única. En este sentido, el monográfico plantea un abanico de visiones sobre la gobernanza que manteniendo elementos en común, dibuja la complejidad inherente al tema.

En el apartado de otras colaboraciones **José Ignacio Martínez Churriague, Teodoro A. Caraballo y Gaizka Zubiaur** analizan exhaustivamente la adopción del método de devengo como hipótesis básica de funcionamiento del presupuesto público en coherencia conceptual con el sistema contable. El objetivo es configurar un moderno sistema integral de gestión pública que sea válido para acometer con éxito los retos que tienen planteados las entidades públicas. Se acompañan diversas experiencias interesantes de diferentes países de la OCDE, como modelos paradigmáticos de estas reformas.

Por su parte **José M.^a Durán y Albert Solé** hacen una revisión de la literatura económica existente acerca de los problemas y soluciones relacionados con la instalación y ubicación de instalaciones potencialmente contaminantes. Entre estos problemas se encuentra la dificultad de encontrar ubicaciones que sean social y económicamente beneficiosas provocadas por la asimetría en la distribución de los beneficios y costes de su instalación. Como soluciones se analizan profundamente tanto la efectividad de las compensaciones a la hora de conseguir el asentimiento de la comunidad local como el propio procedimiento utilizado. Por último se reflexiona en cuanto al papel de los impuestos ambientales como mecanismo de financiación de la compensación y como una forma de establecer la compensación en un entorno descentralizado.

Por último, **Antonio Sánchez, Blanca Simón y Angelina Lázaró**, tratan el delicado a la vez que interesante problema del efecto de la inmigración en las cuentas públicas del país receptor. El 52% de los ciudadanos europeos cree que los inmigrantes abusan de las prestaciones públicas, lo que genera si cabe más inquietud por la sostenibilidad del actual Estado de bienestar. En este contexto, se realiza una estimación del impacto social-fiscal de la inmigración en la Comunidad Autónoma de Aragón; se intenta, por un lado, cuantificar la participación de los inmigrantes residentes respecto al pago de los tributos y, por otro, qué recursos propios del Estado de bienestar y con cargo a esa comunidad (consumo de servicios en educación y sanidad) reciben para un año concreto.

Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas

Las democracias occidentales han experimentado en los últimos años un aumento continuado de la abstención electoral y un descenso significativo en las tasas de afiliación en los partidos políticos y los grupos de interés. El desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional, basada en la participación a través de los partidos, las grandes organizaciones corporativas y las elecciones apuntan hacia un cierto estancamiento del modelo democrático vigente. Se necesitan políticas más participativas y estratégicas, no para salir coyunturalmente de la «crisis», sino para mejorar la capacidad de adaptación a una nueva época. Aceptar la complejidad en las formas de gobierno, supone intentar articular la diversidad y la fragmentación con mecanismos de coordinación o integración.

Mendebaldeko demokrazietan azken urte hauetan hauteskundeetako abstentzioa hazten ari da, eta partidu politikoetako eta interes-taldeetako afiliazio-tasak jaisten. Herritarrek interes eza, eszeptikotasuna eta urruntasuna agertzen dute politika tradizionalaren aurrean, partiduen, erakunde korporatibo handien eta hauteskunde bidezko parte-hartzean oinarritzen den politikan, hain zuzen; egoerak horrek eredu demokratiko nagusiaren nolabaiteko geldialdia uzten du agerian. Politika konpartituagoak eta estrategikoagoak behar dira, ez «krisiari» unean uneko irtenbide bat emateko, baizik eta garai berri batera egokitzeko ahalmena hobetzeko. Gobernu-formen konplexutasuna onartzeak dibertsitatea eta fragmentazioa koordinazio- edo integrazio-mekanismoen bidez egituratu beharra dakar berekin.

In recent years Western democracies have witnessed an increase in election abstention and a significant drop in affiliation rates for both political and concerning parties. The lack of interest, the scepticism and the separation of citizens from traditional politics, based on the participation through the parties, big corporate organizations and elections point towards a certain stagnation of predominant democratic models. More strategic and shared policies are needed, not as a means to a quick get out of the crisis but as a means to better the adaptation ability of a new stage. Accepting the complexity in the way the government do things, means articulating the diversity and the fragmentation mechanisms of coordination or integration.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Nuevos y viejos conflictos. Problemas y políticas de respuesta
 3. ¿Nuevas políticas o nueva política?
 4. Política, políticas y gobernanza
 5. Reconceptualizar la acción de gobierno desde una perspectiva de red
 6. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gobernanza, política pública, política.

Keywords: governance, public policies, politics.

N.º de clasificación JEL: O38, H77.

1. INTRODUCCIÓN

Pretendemos, en esta contribución, defender la necesidad de cambiar la política y las políticas. Y queremos hacerlo a partir de la defensa de la política como el mejor mecanismo que hemos encontrado para tratar de resolver de forma pacífica y consensuada los conflictos de intereses y las dificultades crecientes para poder decidir en torno a los problemas que la convivencia genera. La forma de decidir de la política en democracia no se ha basado nunca en estrictos criterios de excelencia técnica o de racionalidad científica, sino en encontrar espacios de acuerdo y de viabilidad social que permitieran, sino resolver definitivamente los conflictos planteados, al menos acomodar intereses y trazar vías de consenso.

Lo que ocurre en estos momentos, es que han cambiado muchos de los escenarios y parámetros en que se había basado la

política para poder tomar decisiones. Y esos cambios han provocado una mayor complejidad tanto para definir los problemas con los que colectivamente nos enfrentamos, como, lógicamente, para poder tratar de resolverlos o mitigarlos. Los factores que contribuyen a ello son variados y su combinación ha ido aumentando la sensación de laberinto o de bloqueo de las soluciones tradicionales cada vez que se abordan temas públicos de especial relevancia.

La hipótesis con la que abordamos este trabajo es que el gran cambio productivo, social y familiar que se ha ido produciendo en estos últimos años, a caballo de la revolución tecnológica y de la globalización, ha sido lo que ha descolocado al entramado político-institucional, haciendo entrar en crisis (entendemos que de manera definitiva) las formas tradicionales e institucionales de hacer política y tomar decisiones. Estamos, por tanto, situados en un escenario de transición. Sin

demasiadas certidumbres sobre el lugar en el que nos encontramos, ni mucho menos sobre el destino al que nos dirigimos.

El término gobernanza aparece a menudo como nueva respuesta a la crisis de los paradigmas y de las rutinas institucionales que habíamos ido construyendo en escenarios más estables. El problema es que utilizamos de tantas formas posibles la «respuesta» de la gobernanza que muchas veces no sabemos a que pregunta trata de responder.

En este artículo apuntaremos a algunas de las preguntas que nos preocupan y trataremos de analizar la capacidad de respuesta del polisémico término de gobernanza... Se repasarán primero los viejos y nuevos conflictos con que se enfrentan hoy la política y las políticas públicas. Conflictos y problemas que nos permiten hablar de cambio de época, y que nos sitúan ante la necesidad de cambiar la forma de hacer política y el diseño y formato de las políticas públicas que habíamos ido construyendo a lo largo de estos últimos treinta años. En una segunda parte, se abordan esos nuevos marcos conceptuales sobre los que construir nueva política y nuevas políticas, y es en ese marco cuando se avanzan algunos elementos para conceptualizar la idea de gobernanza. Finalmente, el artículo acaba con algunas ideas sobre la idea de gobierno en red y sus efectos en la gestión y el análisis de las políticas públicas.

2. NUEVOS Y VIEJOS CONFLICTOS. PROBLEMAS Y POLÍTICAS DE RESPUESTA

Los años setenta marcan el inicio de una transición, aún no resuelta, hacia paradigmas alternativos de regulación del

conflicto social, respondiendo así a la crisis de los modos tradicionales de gobierno. En efecto, tras la Segunda Guerra Mundial, y en torno a los principios socialdemócratas y democristianos, se fue consolidando en Europa un equilibrio entre economía libre de mercado y políticas sociales de redistribución, todo ello enmarcado en formas de gobierno democráticas y de pacto entre fuerzas políticas y agentes sociales. A caballo de las presiones del capitalismo financiero en los años setenta (crisis fiscal, «huelga de capitales»,...), y de los efectos de las crisis energéticas, se presiona a los gobiernos para que reduzcan y reordenen su capacidad de regulación y tasación sobre los flujos de capital. Es en ese contexto en el que se cuestiona la capacidad real que tienen los gobiernos para dirigir y controlar el cambio social (crisis de gobernabilidad), proponiendo a su vez el retorno al mercado como la única forma eficiente y efectiva de satisfacer las necesidades sociales.

La crisis de gobernabilidad a la cual hacemos referencia contenía una doble dimensión, puesto que afectaba tanto a los fundamentos de la legitimidad democrática de los estados, como a su capacidad para dar respuestas eficientes y eficaces a nuevas demandas y nuevos retos sociales. Coinciden pues diversos factores. Por una lado, una rápida transición de una economía productiva a una economía con un fuerte y creciente componente financiero, aprovechando el rapidísimo cambio tecnológico y la pérdida de centralidad y de estabilidad del trabajo como elemento central de estructuración social. Por otro lado, a finales de siglo, se va constatando un fuerte proceso de individualización y de reestructuración de los espacios de socialización como la familia. Todo ello implica

que las formas de articulación social (familias, lugares de trabajo, organizaciones políticas y sindicales, barrios y comunidades,...) se debiliten y se vuelvan menos capaces de encauzar y gestionar los conflictos. Tratemos de repasar los aspectos fundamentales de esos cambios y sus efectos en las políticas que habían estado pensadas para responder a otras situaciones y escenarios.

Sin duda, la enorme densidad y variedad de los cambios acaecidos en apenas tres decenios, y sus extraordinarios efectos sobre los etapa que vivimos, nos obligan a seleccionar algunos aspectos especialmente significativos que, desde nuestro punto de vista, expresan mejor las transformaciones que se han ido sucediendo, y los efectos en la vida cotidiana. Como ya hemos dicho, nuestra hipótesis es que para afrontar la renovación de la política y de las políticas públicas y destilar de esta renovación el concepto de gobernanza, debemos partir de identificar los factores de cambio, y cómo estos afectan a nuestras vidas, a nuestras formas de relacionarnos, a las desigualdades, a los cambios en la educación o la vida urbana, etc...

En este sentido, hemos optado, como primer punto, por centrar nuestro análisis en los temas vinculados a la vida de las personas. Los temas que precisamente estuvieron en la base de las políticas de bienestar, y sus efectos en la lucha contra las desigualdades. Trabajo, comunidad, familia, lazos, vínculos..., son temas que siempre han estado presentes en las preocupaciones de las personas. Las luchas contra la desigualdad de los siglos XIX y XX marcaron los conflictos sociales y la agenda política durante muchos años. Y la solución encontrada tras la sangrienta conflagración que supuso la 2.^a Guerra Mundial, en parte

como continuidad del *New Deal* y de las recetas de Roosevelt para salir de la crisis, marcaron la segunda mitad del siglo XX y supusieron para muchos el punto culminante en Europa occidental de una forma civilizada de convivir. A eso le llamamos «Estado de bienestar». Y es precisamente las dificultades y dudas que plantea el mantener y reforzar esa lógica de bienestar colectivo, de redistribución como respuesta a las desigualdades, lo que ahora inquieta y preocupa.

No hay duda de que estamos viviendo cambios profundos en los aspectos fundamentales que asentaron las sociedades industriales avanzadas del siglo XX. Y ello es así tanto desde el punto de vista productivo y tecnológico, como desde el punto de vista de estructura y composición social. Somos ya plenamente conscientes de que la mundialización económica, construida sobre la base de la revolución en los sistemas de información, ha permitido avanzar hacia un mercado mundial, en el que las distancias cuentan menos, y dónde el aprovechamiento de los costes diferenciales a escala planetaria ha desarticulado empresas y plantas de producción. A la hora de buscar beneficio, predomina en el mercado la lógica financiera por encima de la directamente productiva. Conceptos como flexibilización, adaptabilidad o movilidad han reemplazado a especialización, estabilidad o continuidad. La sociedad del conocimiento busca el valor diferencial, la fuente del beneficio y de la productividad en el capital intelectual frente a las lógicas anteriores centradas en el capital físico y humano. Y al mismo tiempo, el trabajo como factor vital estructurante, pierde peso. Ya nadie piensa seriamente en un trabajo como algo vinculado a una trayectoria vital. Y, al mismo tiempo y de manera

contradictoria, sólo consideramos trabajo un conjunto de labores que van precarizándose y que tienden a reducirse cada día que pasa, y mientras, otras muchas cosas que hacemos, socialmente útiles, las seguimos considerando como no trabajo. En definitiva, el capital se nos ha hecho global y permanentemente movilizable y efectivamente movilizad, mientras que el trabajo sólo es local, y cada vez es menos permanente, más condicionado por la volatilidad del espacio productivo.

Por otra parte, nos habíamos acostumbrado a estructuras sociales relativamente estables y previsibles. Asistimos a la rápida conversión de una sociedad estratificada en una realidad social en la que encontramos una significativa multiplicidad de los ejes de desigualdad y de conflicto. Si antes, las situaciones carenciales y problemáticas se concentraban en sectores sociales que disponían de mucha experiencia histórica acumulada al respecto, y que habían ido sabiendo desarrollar respuestas más o menos institucionalizadas, ahora el riesgo se ha extendido a todas las capas sociales, castigando más severamente a los menos favorecidos, pero golpeando también a nuevas clases y grupos sociales (Beck, 1998). No hay duda que se dan nuevas posibilidades de ascenso y movilidad social que antes eran mucho más episódicas. Mientras, por otro lado, encontramos también nuevos e inéditos espacios de pobreza y de dificultad en el sobrevivir diario. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados y de importantes continuidades, tenemos hoy un mosaico cada vez más fragmentado de situaciones de pobreza, de riqueza, de fracaso y de éxito. Y esa mayor heterogeneidad, esa mayor individualización de los itinerarios vitales, genera sin duda menor agregación

de intereses, más fragmentación de proyectos y estrategias, lo que conduce a un mayor grado de complejidad a la hora de buscar soluciones que contenten, si no a todos, a una mayoría más o menos consistente.

Las familias se resienten también de esos cambios (Beck-Beck Gernsheim, 2002). El ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Los hombres trabajaban fuera del hogar, mientras las mujeres asumían sus responsabilidades reproductoras y hogareñas, criando a los hijos y cuidando al marido y los ancianos. Las mujeres no precisaban formación específica, y su posición era dependiente económica y socialmente. El escenario es hoy muy distinto. La equiparación formativa entre hombres y mujeres es muy alta y la incorporación de éstas al mundo laboral aumenta sin cesar, a pesar de las evidentes discriminaciones que se mantienen. Pero, al lado de lo muy positivos que resultan esos cambios para devolver a las mujeres su dignidad como personas, lo cierto es que los roles en el seno del hogar apenas si se han modificado. Crecen las tensiones por la doble jornada laboral de las mujeres, se incrementan las separaciones y aumentan también las familias en las que sólo la mujer cuida de la prole. Y todo ello acarrea nuevas inestabilidades sociales, nuevos filones de exclusión, en los que la variable sexo resulta determinante. No es ajeno a todo ello, el positivo, pero al mismo tiempo problemático, alargamiento de la esperanza de vida. Una expectativa de vida crecientemente ampliada, y que va dinamitando las pautas, servicios y políticas que fueron estableciéndose a partir de una edad considerada «mojón» vital, que separaba la edad útil de la superflua, la edad productiva de

la improductiva, la autonomía de la dependencia. Hoy esas ideas preconcebidas, y tanto tiempo mantenidas, están en entredicho por los aires, lo que obliga a todos a modificar concepciones, políticas y conductas.

En ese contexto social, las políticas públicas que fueron concretando la filosofía del Estado del bienestar, se han ido volviendo poco operativas, poco capaces de incorporar las nuevas demandas, las nuevas sensibilidades, o tienen una posición débil ante nuevos problemas. Las políticas de bienestar se construyeron como respuesta a demandas que se presumían homogéneas y diferenciadas, y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Mientras hoy tenemos un escenario en el que las demandas, por las razones apuntadas más arriba, son cada vez más heterogéneas, pero al mismo tiempo llenas de multiplicidad en su forma de presentarse, y sólo pueden ser abordadas con formas de gestión flexibles y desburocratizadas.

Las fuentes de socialización y de seguridad para las personas, han sido y son la familia, la comunidad nacional o el entorno social dónde se vive, la escuela, el trabajo y los vínculos que en el mismo se despliegan, y la capacidad de protección social que el Estado ha ido desarrollando a lo largo del tiempo. Hemos ya mencionado repetidamente los factores de cambios que en los últimos tiempos han ido incidiendo en cada uno de estos espacios o esferas de socialización y de seguridad. Desde los cambios en las estructuras y los roles familiares, hasta la creciente complejidad y heterogeneidad de los entornos sociales o la vertiginosa y continuada precarización del mundo laboral. Las instituciones públicas han ido viendo crecer su agenda de intervención y aumentar

y diversificar el alcance y los instrumentos de sus políticas públicas, pero aún así, el gran cambio de escenario ha dejado en entredicho las formas tradicionales, homogéneas y segmentadas en que estas políticas operan (Bauman, 2003).

En un escenario de creciente individualización, dónde los espacios y esferas de socialización son más frágiles y discontinuos, las políticas tradicionales tienen más dificultades de ser efectivas, puesto que su especialización y segmentación (en políticas sectoriales como salud, educación, vivienda, trabajo, servicios sociales,...), anteriormente quedaba compensada por la capacidad de articulación que ofrecía el trabajo, el entorno social o la familia.

La combinación de este conjunto de fenómenos de cambio y diversidad de actores, ha vuelto a poner de relieve la importancia de operar de manera simultánea en todos aquellos aspectos que puedan favorecer trayectorias vitales que aprovechen mejor las nuevas oportunidades y la autonomía conquistada, y que al mismo tiempo tengan en cuenta las desigualdades de origen y de posibilidades de unas personas en relación a las otras.

Todo apunta a que hará falta saber dar respuesta de manera diferenciada y personalizada a situaciones que se resisten a ser abordadas con programas estandarizados (que son habituales en las administraciones públicas). De esta manera, conviene ir adaptando los dispositivos de intervención más en clave de acompañamiento vital, que no a través de la multiplicación y diversificación de prestaciones o de las ayudas puntuales o continuadas.

Una lógica de este tipo nos conduce a pensar las políticas de apoyo a las familias de forma nueva, de tal manera que combi-

nen recursos diversificados (dinero, tiempo, apoyo personal,...). Por lo tanto haría falta ir superando la estrechez de perspectiva unisectorial y las rigideces organizativas que la actual estructuración administrativa genera. Es evidente que si se trabaja en una lógica de ciclo vital y de apoyo integral a las familias, será necesario avanzar en la organización de políticas intersectoriales, evitando que sea uno solo de los sectores (sanidad, servicios sociales,...) el que acabe coordinando a los demás, si no más bien generando un espacio de intersectorialidad que sea el más cercano posible a las personas y colectivos afectados. La esfera local parece, en algunos ámbitos, la más eficaz y adecuada para facilitar atención personalizada. La perspectiva sistémica y de ciclo vital, implica pensar en una lógica temporal de acompañamiento más que de intervención puntual, y por lo tanto hará falta establecer mecanismos de intervención que actuando en una fase vital determinada puedan tener un efecto acumulativo en fases posteriores, de manera que a lo largo de todo el proceso se favorezca la autonomía y la seguridad.

Lo que hace falta considerar es que junto a los elementos que tradicionalmente han preocupado a las personas, como son los temas de salud, los peligros de no poder valerse por sí mismos y de manera autónoma, los peligros de quedarse sin trabajo o los riesgos asociados a la vejez, los nuevos tiempos que corren, incorporan nuevas vulnerabilidades y riesgos derivados de las dificultades de combinar procesos de cuidado, atención y formación a las familias con los ritmos e incertidumbres del mundo del trabajo hoy en día. A todo ello hay que añadir los cambios producidos en los papeles sociales e individuales de hombre y mujer, en el papel de la formación a lo

largo de la vida y los significativos alargamientos de las expectativas de vida.

En definitiva se apunta a modificar la perspectiva de las políticas públicas, a superar la perspectiva individual, e incorporar la familiar y comunitaria. Al mismo tiempo es necesario buscar lógicas que hagan hincapié en el acompañamiento vital más que en la intervención puntual, a reorganizar los mecanismos de provisión de servicios para hacerlos más intersectoriales y próximos a las personas. En definitiva, a pensar más en cómo abordar los diferentes aspectos y momentos de la vida de las personas, que no en las lógicas sectorializadas y especializadas que caracterizan las políticas públicas hoy en día.

Nos enfrentamos pues, no sólo a una crisis económica, sino también a profundos cambios en los procesos productivos, en los espacios sociales y familiares. Aumenta la individualización y la diversificación de intereses y perspectivas. Las políticas públicas han de saber responder a esos nuevos retos, incorporando a los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas en los mismos. Y ello debe hacerse desde la proximidad, buscando la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social. Necesitamos políticas más compartidas y estratégicas, no para salir coyunturalmente de la «crisis», sino para mejorar nuestra capacidad de adaptación a una nueva época.

La inmigración, en el contexto hasta ahora mencionado, ha significado un importante factor de aceleración de la heterogeneidad social, modificando de manera drástica muchas de nuestras ciudades y pueblos. Si la movilidad social es un fenómeno que no podemos caracterizar como nuevo, y de hecho España fue durante décadas un país de inmigrantes internos, lo cierto es que en

estos últimos años la fuerza e intensidad de los flujos de inmigración ha sido espectacular en todo el mundo, y de manera muy especial en España. De hecho, en la última década sólo Estados Unidos supera a España en recepción de inmigrantes. Las dinámicas de regularización-irregularidad-regularización, han ido sucediéndose en un contexto de ausencia de una verdadera política de inmigración, más allá de las regulaciones sobre acceso e intentos de gobernar los flujos. La distribución por España ha sido muy irregular, pero en general podríamos decir que han sido más las comunidades autónomas y sobre todo los ayuntamientos los que han tenido que asumir las medidas de integración y acomodación de las grandes cifras de inmigrantes, que han rejuvenecido pirámides de edad, han desempeñado tareas y trabajos que pocos españoles querían cubrir, y asimismo han aumentado los problemas de precarización y exclusión ya mencionados.

Lo más significativo, desde el punto de vista que aquí tratamos de exponer, es lo que supone la inmigración como factor de incremento de la heterogeneidad y diversidad social, y lo que ello implica de reto a unas políticas públicas que sufren problemas de adaptación a realidades cambiantes. Las tensiones entre incorporarlos a las prestaciones universales de servicios o a la atención personalizada, o la competencia que suponen en los eslabones más frágiles en el acceso a servicios se han ido incrementando en estos últimos tiempos, a medida que la crisis económica ha supuesto más necesidades y recursos públicos. Lo que resulta preocupante por los efectos que puede tener en las dinámicas políticas y de convivencia social.

En estas notas finales de este apartado, queremos centrarnos en aquellos aspectos

centrales de lo visto hasta ahora. Por un lado, el cambio social y algunos grandes vectores de transformación que presenta la situación a comienzos del siglo xxi:

- El paso de unas trayectorias individuales relativamente previsibles y seguras, a un escenario en el que las perspectivas y recorridos vitales de las personas vienen dominados por la incertidumbre y la sensación de riesgo;
- el tránsito de una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes de desigualdad esencialmente verticales (arriba-abajo) y materiales, a una sociedad en la que se hacen más frágiles o se rompen los vínculos de integración social (dentro-fuera);
- el paso de una sociedad de clases a una sociedad atravesada por múltiples ejes de desigualdad y de diversificación social, generando por tanto una mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones.

3. ¿NUEVAS POLÍTICAS O NUEVA POLÍTICA?

Las políticas, en sus diversos componentes y a partir de los principios propios de los diversos estados del bienestar, tendieron a configurarse de manera universalista, y se caracterizaron por «pensarse» y «producirse» de manera poco diversificada o personalizada, ya que se partía del supuesto de que era necesario responder a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se hizo de manera acumulativa: a cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le fueron co-

respondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos «negociados» administrativos, nuevas especializaciones profesionales. Todo ello no generó excesivos problemas, mientras se mantuvieron en pie los fuertes lazos sociales, las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales, ya que eran estos colectivos los que acababan integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. En España, alcanzamos la posibilidad de incorporarnos al sistema democrático europeo justo cuando (palabras de Dahrendorf) se estaba desmoronando el consenso democristiano-socialdemócrata y se empezaba a cuestionar el papel del Estado en la economía y en la sociedad. Las políticas públicas, habían pasado su época dorada entre 1945 y 1975, desplegándose y diversificándose, construyendo fuertes entramados administrativos de respuesta. Pero, en la década de los 70 inició un proceso irreversible de erosión de las viejas certezas y de los grandes marcos de encuadramiento social, a medida que el sistema productivo (y financiero) se reconvertía de arriba abajo. Los cambios sociales no han tenido correlatos de cambio paralelos en las esferas político-administrativas. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras, le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas. La cosa ya no funciona tan bien como antes. Se pierde eficacia y legitimidad.

Podemos afirmar que el bienestar social, va cada vez viéndose menos como una reivindicación global, para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria básica, articulada alrededor de la

vida cotidiana. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. De ser entendido el bienestar como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-homogeneidad-redistribución), va siendo cada vez más extendido como una nueva forma de entender las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-reconocimiento-participación).

El punto clave de las políticas públicas de nueva generación, sigue siendo la lucha contra las desigualdades, pero reconociendo las diferencias, y con una fuerte defensa de la autonomía individual, entendida como situación en la que no se da una situación de dominación de unos sobre otros, sean estos quiénes sean. Se aspira a una fuerte equidad, se valora la diversidad y el que cada individuo pueda seguir sus trayectorias vitales y personales desde su autonomía. No deberíamos imaginar que podemos seguir separando las políticas públicas de los derroteros por los cuales transita la economía y sus políticas. Si se desprende alguna lección de la crisis actual, es que cada vez más estamos obligados a «desnaturalizar» la economía, evitando que situemos el debate sobre «lo económico» como si fuera algo que está fuera del debate social y político. Un buen ejemplo de lo que debemos hacer, es el intento de dos premios Nobel, Amartya Sen y John Stiglitz, para tratar de reconfigurar el concepto de PIB, que lleva muchos decenios constituyendo el parámetro fundamental de medición de la riqueza de un país, cuando, como dicen esos mismos especialistas, ello deja fuera de los parámetros de medición elementos vitales y

socialmente valiosos. No es ajeno a ello el debate sobre lo que es «trabajo productivo», desde el punto de vista del mercado, de lo que es trabajo socialmente útil. Esa simple distinción puede permitirnos cambiar las perspectivas conceptuales sobre como enfocamos el alargamiento de la vida, o las tareas asociadas a los cuidados y atención doméstica.

En definitiva, después de todo lo visto, nos quedan algunas cosas claras y muchos interrogantes. Los procesos de inclusión y exclusión son sociales, y no pueden reducirse a meras fórmulas sectorializadas (Subirats, 2004). Son procesos que suponen riesgo personal y colectivo. Son procesos muy vinculados al territorio más próximo. Son procesos en los que individuo, comunidad y relaciones sociales son elementos clave. Son procesos definitivamente participativos y abiertos. Pero, desde esta concepción, probablemente es necesario avanzar en temas que son hoy por hoy aún meramente grandes interrogantes. ¿Lograremos ampliar nuestra actual concepción del trabajo, haciendo que vaya más allá de lo que hoy se considera empleo en una lógica de mercado? ¿Podremos configurar formas de trabajo social y familiar cuyo valor sea reconocido socialmente y sea retribuido como tal? Para poder avanzar hacia una concepción tan rica como la que aquí dibujamos de inclusión, ¿no sería necesario disponer de un zócalo seguro como el que constituiría una renta básica universal, como derecho de ciudadanía social, para poder garantizar una base vital a todos? (Noguera, 2000; Raventós, 2001).

Lo que queda claro es que los cambios en los problemas que afectan a las personas son enormes, y justifican el calificativo de cambio de época. Queda claro también que

las políticas públicas no pueden responder como antes a la nueva realidad. Todo ello sigue conduciéndonos a las preguntas originales que explican este trabajo. ¿Cómo cambiar la política y las políticas para poder enfrentarnos mejor a los nuevos retos?

4. POLÍTICA, POLÍTICAS Y GOBERNANZA

Frente a esa realidad cambiante, se habla de gobernanza (*Governance*)¹ como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos. Avancemos en los orígenes del término y frente a que nuevo marco social e institucionales pretende utilizar.

4.1. Insuficiencias del sistema representativo y procesos de desafección democrática frente a la creciente complejidad social

En efecto, todo ello ocurre en momentos en que la democracia representativa, al mismo tiempo que se ha ido expandiendo y consolidando como sistema de regulación política por todo el mundo, ha empezado asimismo a presentar algunos síntomas preocupantes de agotamiento. Las democracias occidentales han experimentado en los últimos años un aumento continuado de

¹ En inglés el concepto de *Governance* (Gobernanza) ha ido adquiriendo significado por contraposición al *Government* (Gobierno), entendido en este caso como gobierno tradicional. En diversas lenguas se ha traducido el término *Governance*, pero en otros casos se utiliza como sinónimos «gobierno en red» o «gobierno relacional».

la abstención electoral y un descenso significativo en las tasas de afiliación en los partidos políticos y los grupos de interés. El desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional, basada en la participación a través de los partidos, las grandes organizaciones corporativas y las elecciones apuntan hacia un cierto estancamiento del modelo democrático predominante (Norris, 1999). La deriva delegativa de nuestras democracias comienza a ser cuestionada en un nuevo contexto cultural marcado por el predominio de nuevos valores postmaterialistas, o por la emergencia de una sociedad más reflexiva, en la cual los individuos se muestran menos dispuestos a desempeñar

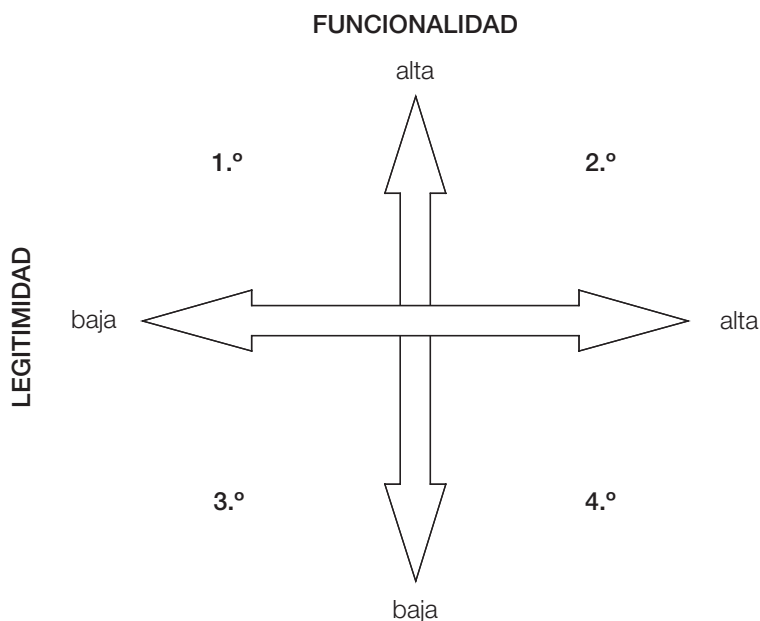
papeles pasivos y reivindican uno más activo y protagonista en los procesos políticos.

Tal como trata de reflejar el gráfico n.º 1, el gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico, y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando ante una ciudadanía más reflexiva y crítica, con nuevos valores, que no se sienten satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos. El resultado es que se ubica en el 3.º cuadrante del gráfico.

Observamos asimismo que, la propia evolución social ya esquematizada, agre-

Gráfico n.º 1

Legitimidad y funcionalidad de la acción del «gobierno tradicional»

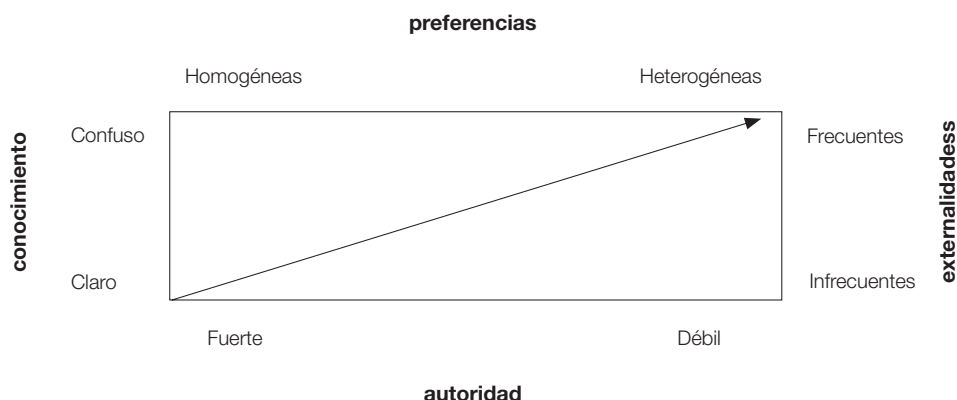


Fuente: Elaboración propia.

ga niveles de complejidad que resultan cada vez más difíciles de encauzar a partir de los instrumentos tradicionales de gobierno y gestión del conflicto. Como trata de expresar el gráfico n.º 2, los niveles de complejidad aumentan, debido a varios factores. Por un lado, el hecho que el aumento de heterogeneidad, provoca que la agregación de preferencias se produzca de manera mucho menos frecuente. Las demandas que llegan a los poderes públicos son cada vez más fragmentadas y diversificadas. Los parámetros de la acción colectiva han ido sectorializándose, y cada vez encontramos colectivos más reducidos que expresan demandas más específicas y propias. Desde el *home schooling* como demanda dirigida a los responsables de la educación pública, hasta la recuperación de la demanda de «partos naturales» en la sanidad pública, o la exigencia de incorporar políticas del tiempo en las políticas sociales y urbanas, por

poner sólo algunos ejemplos de la realidad presente. Por otro lado, las externalidades aumentan, y ante cada intervención pública surgen núcleos de rechazo no siempre asimilables e integrables por parte de los agentes sociales tradicionales (desde las asociaciones de vecinos a los sindicatos). El aumento de la importancia y significación del conocimiento en el diagnóstico, elaboración y puesta en práctica de las políticas, casi nunca viene acompañada de un aumento de las certezas sobre cual es el problema a afrontar ni sobre cuales son las mejores alternativas de respuesta. Y, frente a todo ello, nuestras sociedades son cada vez más reacias a aceptar lógicas de *command and control* que de manera jerárquica decidan por todos sin agotar las vías de consulta y participación. El resultado final es eso que hemos venido en denominar de manera genérica como «aumento de la complejidad en la acción pública».

Gráfico n.º 2
Nuevas dificultades de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

4.2. La gobernanza como respuesta

Es en ese escenario de crisis de las formas tradicionales de gobierno, en el que surge el término «gobernanza» como promesa de una nueva forma de afrontar el ejercicio de la acción de gobierno y entendida como una forma superior de afrontar esa complejidad social, técnica y de ejercicio de autoridad. No es extraño pues que un punto común en la literatura sobre gobernanza es remarcar la indeterminación y el elevado grado de ambigüedad del mismo concepto. En palabras de Rhodes (1997), el concepto de la gobernanza ha venido a definir «un nuevo proceso de gobierno, una condición distinta de regulación social; un nuevo método a través del cual la sociedad es gobernada». Sin embargo, una vez acordada esta definición básica, la confusión conceptual, la ambigüedad y la controversia teórica han ido proliferando en la literatura. La gobernanza ha tomado acepciones muy diversas: en tanto que concreción de las dinámicas procedentes de la llamada «Nueva Gestión Pública», en tanto que un nuevo sistema de interdependencia internacional, en tanto que un sistema sociocibernético de gobierno, o en tanto que redes de política. También algunos autores, como Hirsch, identifican el gobierno en red con la innovación democrática: «todas aquellas nuevas prácticas de coordinación a través de redes, *partnerships* y fórum deliberativos que nacen de las ruinas de la representación centralizada, jerárquica y corporativa» (Hirsch, 1972).

Con el fin de poner un poco de orden en el marco de esta disparidad de criterio presentamos tres proposiciones, directamente interrelacionadas entre sí, que entendemos constituyen el núcleo conceptual de lo que parece apuntar como nuevo paradigma.

La gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político

Esta complejidad viene motivada por la diversidad implícita en la existencia de múltiples actores que incorporan al proceso político una multiplicidad de valores, objetivos y preferencias. Y en segundo lugar, por la incertidumbre que produce el cambio permanente, la erosión de las certezas cognitivas y la inestabilidad del conocimiento. Gobernar, no puede seguir siendo la tarea de unos pocos expertos aplicando conocimientos contrastados, sino que deber ser concebido como un proceso de aprendizaje social en donde múltiples actores aportan sus conocimientos, sus propias percepciones de la realidad y tratan de llegar a definiciones compartidas de los problemas.

La gobernanza implica un sistema de gobierno basado en la participación de actores diversos en el marco de redes plurales

En este escenario, el interés común se encuentra disperso entre una multiplicidad de actores con sus propias definiciones de los problemas y concepciones de la realidad. La autoridad es un concepto difuso que sólo puede desarrollarse en un marco de negociación permanente. Los recursos para el desarrollo eficaz de las políticas están distribuidos entre una multiplicidad de sujetos. Y, finalmente, las intervenciones públicas provocan una serie de efectos difíciles de prever. Más concretamente, la diversidad de actores susceptibles de participar en el marco de estas redes responde a una triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno:

- a) El gobierno multinivel, entendiendo como tal «un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales».
- b) La transversalidad, en tanto que sistema organizativo del sector público que pone en interrelación a diferentes áreas temáticas, departamentos y organizaciones públicas en el marco de proyectos compartidos.
- c) La participación social, es decir, frente a la concepción tradicional que situaba a la sociedad como el objeto de la acción de gobierno y a los poderes públicos como al sujeto, la Gobernanza remarca el carácter confuso y ambiguo de la separación entre la esfera pública y la privada y, a la vez, resitúa las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre estas dos esferas.

La gobernanza supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno

La resultante de la gobernanza o del gobierno en red, no puede ser atribuida al «ejecutivo», sino que es más bien el producto espontáneo, acomodaticio y en cierto modo imprevisto de una interacción compleja entre múltiples actores de naturaleza muy diversa. Mientras el paradigma tradicional establecía una clara separación entre la esfera pública y la esfera privada, entendía que los sujetos únicos de la acción del gobierno eran los poderes públicos y concebía la esfera privada como el objeto pasivo de la acción de gobierno, la gobernanza apunta

hacia un escenario en donde la frontera entre las dos esferas se difumina, las responsabilidades hacia lo colectivo se distribuyen entre múltiples actores y el poder político se encuentra absolutamente disperso entre una gran diversidad de sujetos.

A pesar de todo lo dicho y precisamente por la ambigüedad que rodea al término, podríamos apuntar varios interrogantes en relación con la capacidad de este nuevo paradigma para producir políticas públicas democráticas:

- a) El gobierno en red implica una relativización de la legitimidad de las instituciones representativas como sujetos responsables de la acción de gobierno.
- b) Si los procesos de gobierno se desarrollan ahora en el marco de redes compuestas por múltiples y diversos actores, ¿dónde quedan ahora los principios de la transparencia, la responsabilidad y la *accountability* democráticas? ¿Cómo se han tomado las decisiones, quién es ahora el responsable y quién debe pasar cuentas ante los ciudadanos?
- c) La presencia y el poder que se le confiere en este escenario a actores como las organizaciones privadas y sociales, nos lleva a preguntarnos qué tipo de intereses se defienden en el marco de las redes, bajo qué criterios se toman las decisiones públicas, quién está representado y cómo podemos garantizar que el interés general es el criterio conductor de la toma de decisiones públicas.
- d) Hasta qué punto las redes son inevitablemente espacios horizontales de intercambio y negociación entre ac-

tores iguales o bien, por el contrario, son espacios reproductores de las desigualdades y las jerarquías existentes en la realidad.

Todos estos interrogantes tienen una dimensión teórica básica pero también empírica (Llamazares-Marks, 1999). En definitiva, la gobernanza o gobierno en red no es un modelo simple e inequívoco que se refleje de forma mimética en cualquier situación. Las nuevas dinámicas de gobierno en red toman formas muy distintas dependiendo del contexto en que se desarrollen, de los actores implicados y de los valores, los intereses y los objetivos que orienten la conformación de los nuevos marcos organizativos. Lo que es innegable es que el escenario deja suficientes espacios para avanzar hacia una gobernanza de proximidad, abriendo nuevos escenarios de radicalidad y profundización democrática

5. RECONCEPTUALIZAR LA ACCIÓN DE GOBIERNO DESDE UNA PERSPECTIVA DE RED

Si aceptamos que tenemos una mayor multiplicidad de actores y de dinámicas de negociación, podríamos preguntarnos qué otras características distinguirían a estas nuevas formas de gobierno de las anteriores (Crouch, 2004). Si tratamos de examinar cuál sería el papel fundamental de la acción de gobierno, diríamos que sigue estando centrada en la capacidad de regulación de los conflictos dirimiendo y lidiando con ellos desde una lógica de defensa de los intereses públicos o colectivos. Desde esta perspectiva, los gobiernos se nos presentan como entes que buscan el acuerdo y la cooperación ciudadana a

partir de la definición de los intereses colectivos o generales, entendidos como superiores a los intereses particulares de los distintos actores e individuos. La cuestión subsiguiente sería analizar si lo que está en cuestión es esa perspectiva legitimadora de la acción de los gobiernos o más bien lo que se discutiría sería la vía por la que tratan de conseguir ese resultado.

En primer lugar diríamos que los objetivos de los gobiernos no están en discusión, pero si lo están la forma en que esos objetivos se definen y, sobre todo, los procesos a través de los cuales esos objetivos buscan alcanzarse. Probablemente, no puede discutirse que es necesario fijar o definir ante cada conflicto o contraposición de intereses una posición «pública» o colectiva desde la que dirimir y transar. La legitimidad de la acción pública deriva de ello. Pero, lo que es más discutible es la forma en que se alcanza esa determinación de los intereses públicos. No creemos que pueda defenderse que ello sea simplemente el resultado de las instituciones sin procesos de interacción y negociación con otros actores sociales. Defenderíamos pues que la determinación de los intereses públicos, del interés general, es el resultado de un proceso colectivo.

Por otro lado, antes de discutir los nuevos procesos de ejercicio de la acción de gobierno, conviene que nos detengamos en aquellos aspectos que hasta ahora han caracterizado la labor de gobierno. Si buscamos los aspectos fundamentales de esa labor sin duda aceptaremos que la jerarquía y la especialización son los aspectos clave. Si nos referimos a la jerarquía o ejercicio de la autoridad, diríamos que el hipotético monopolio de esa labor de autoridad está hoy plenamente en discusión. No sólo

por lo ya mencionado sobre la construcción colectiva de intereses generales, sino también por la propia competencia entre esferas o niveles de gobierno, todos ellos igualmente legítimos y buscando y defendiendo sus propios intereses y capacidades de gobierno. Hoy en día es difícil imaginar cuál es el proceso de intermediación que convierte los intereses particulares en intereses colectivos o generales. Superada la visión monopolista y jerárquica del ejercicio del poder, ese proceso implica la capacidad de gestionar la red de forma que pueda acabar ejerciendo esa función de gobierno por medio de la influencia y la persuasión. Al mismo tiempo, los flujos y relaciones que caracterizan las redes (aquello que el gobierno ha de gestionar) pueden ser competitivos o colaboradores, lo cual nos conduce a una visión del gobierno alejada del Leviatán hobbesiano.

Si nos referimos a la característica de especialización, la definiremos desde la atribución precisa de tareas y competencias a cada esfera de gobierno. Así, se atribuye a cada ámbito gubernamental ciertos espacios de competencia, dejando fuera a otros. Esa división competencial se entiende como absoluta y dividiría claramente los espacios reservados a cada esfera gubernamental. En realidad, cada día tenemos ejemplos que nos demuestran lo incierto de tal concepción de la acción de gobierno. Más bien, las nuevas formas de gobierno no parten de esa lógica de especialización. No puede imaginarse que cada esfera gubernamental es una especie de contenedor totalmente estanco y autosostenido. La idea de gobierno multinivel y de gobierno en red comportan la difuminación de las fronteras estancas entre esferas de gobierno, y más bien se apunta a problemas comunes con lógicas

de colaboración y competencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La progresiva desaparición de las especializaciones tiene como consecuencia que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

Si lo entendemos así, la consecuencia será que no se tratará de competir para que se nos asigne determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la suma positiva, mientras que la lógica de la especialización era la lógica de la suma cero.

Desde esta perspectiva, la principal consecuencia es que la labor de gobierno puede asimilarse a la labor de gestión de la red, tanto para conseguir fuerza interna, como para conseguir estrategias conjuntas para actuar en el exterior de la red. Es decir, en el caso de un municipio, sus gobernantes deberían establecer pactos, alianzas y compromisos (colaboración) entre los diferentes agentes sociales y económicos locales (red interna) de manera que pudieran desarrollar un proyecto que les permitiera conseguir una posición de ventaja competitiva respecto a otros municipios de su escala (red externa). De forma similar, las regiones deberían fomentar la colaboración entre sus municipios y sus actores internos para ser competitivas; y los estados deberían promover la colabo-

ración entre sus regiones y sus actores para ser competitivas internacionalmente. En otras palabras, los municipios compiten entre ellos pero han de colaborar para dar coherencia a proyectos regionales; las regiones compiten entre ellas pero al mismo tiempo han de colaborar desde una óptica nacional; y los estados también compiten entre ellas pero deberían cooperar para generar un determinado orden internacional (Subirats, 2002).

En general, podríamos afirmar que, desde una perspectiva propia de las políticas públicas, se necesita una nueva manera de entender la función de gobierno, ya que con ello podrían mejorar notablemente los procesos de formulación, decisión y ejecución de políticas tan significativas como educación, sanidad o servicios sociales. Podríamos incorporar algunas reflexiones finales en este sentido:

- Los gobiernos, sea cual sea su esfera de intervención, se enfrentan al futuro con una agenda de actuaciones más compleja y heterogénea de lo que lo hacía años atrás. El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de los gobiernos en una perspectiva multinivel.
- La vida de los ciudadanos está hoy más llena de incertidumbres y de dudas sobre su trabajo, su familia, su vida, de lo que lo estaba hace unos años. Estas incertidumbres planean sobre la realidad social y afectan la vida de pueblos y ciudades. La política tiene que ver cada vez más con cotidianidad, estilos y formas de vida.
- Los gobiernos deben gestionar y tratar de implicar conjuntamente a la ciudadanía en la gobernación de la vida

pública, y en la resolución de unos problemas cada vez más complejos y más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión de que disponen los gobiernos, dada la asimetría entre problemas y capacidades de respuesta

- El bienestar individual y colectivo de los ciudadanos, depende cada vez más de la capacidad de servicio y de la capacidad de gestionar servicios y recursos, sea en una lógica de gobierno de proximidad (gobiernos locales), sea desde lógicas de perspectiva estratégica, de redistribución, de control y de evaluación (gobiernos en distintas esferas).
- El territorio es hoy un elemento central en la acción de los gobiernos. El ámbito territorial específico viene definido tanto por elementos de proximidad como por elementos de conectividad.
- Gobernar hoy en cualquier lugar, requiere asumir más interdependencias entre actores y niveles de gobierno. Las instituciones públicas deben ser facilitadoras, desde sus responsabilidades, del gobierno compartido en su esfera de intervención. La acción pública es la resultante de intervenciones conjuntas de la esfera institucional y de las iniciativas privadas en el gobierno de la esfera pública.
- Los problemas de la gente requieren políticas gestionadas basadas en la «complicidad» y la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos. Hace falta sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar

procesos de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria y concertada.

Seguramente estos son algunos de los retos centrales de la labor de gobierno actualmente. Más allá de visiones simplificadoras, el gobierno por medio de la red puede permitirnos recuperar y asumir la complejidad. Una complejidad que no se pretende ni reducir ni eliminar, sino que una vez que se acepta la complejidad actual es preciso gestionarla con realismo. Y esta aceptación de la complejidad debe traducirse en las formas de gobernar, también complejas y novedosas. No se puede gestionar la complejidad con unas estructuras de gobierno construidas sobre premisas sociopolíticas simples. La idea de gobernanza pretende precisamente estimular la transformación de las capacidades de gobierno e invita a aceptar la interacción entre niveles de gobiernos y la presencia de una red de actores diversos.

6. CONCLUSIONES

La dimensión, intensidad e impacto de los cambios económicos y sociales en los últimos años, han sido de tal calibre que permiten hablar de cambio de época. Los problemas de gobernabilidad que han ido arrastrando las democracias avanzadas en los últimos años, vienen determinados por la asimetría entre el tipo de cuestiones y conflictos planteados, que apuntan a elementos de fondo de la vida de las personas, y las capacidades de respuesta de esos mismos gobiernos. Las políticas públicas se enfrentan pues a escenarios distintos, más complejos, frente a los que no acaban de funcionar las «recetas» pensadas para otras coyunturas históricas y

configuraciones sociales. El reto de los gobiernos es trasladar su modo de hacer tradicional, basado en lógicas «de arriba abajo», de matriz jerárquica y burocrática, a formas de gobierno en red, o de gobernanza. Desde esa perspectiva, se trata de saber responder a los nuevos retos, incorporando en los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas en los mismos. Y ello debe hacerse sobre la base de la proximidad, la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social.

Se necesitan políticas más compartidas y estratégicas, no para salir coyunturalmente de la «crisis», sino para mejorar la capacidad de adaptación a una nueva época. Aceptar la complejidad en las formas de gobierno, supone articular la diversidad y la fragmentación con mecanismos de coordinación o integración. Gobernar en un entorno complejo implica, con otras palabras, reconocer a los múltiples actores que conforman la red, aceptar su participación en las tareas de gobierno y gestionar las relaciones que se establecen entre ellos con el fin de lograr actuaciones integradas. El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras, y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación.

En definitiva, se ha tratado de repasar los efectos que sobre la acción de gobierno tiene una reconceptualización de la propia función de gobernar. Y es evidente que la irreversible lógica de globalización está asimismo presente. Los problemas

surgen de esa interdependencia global, pero deben ser afrontados por los gobiernos a partir de los anclajes que expresan los límites territoriales de sus soberanía política. Y ello genera asimetrías cada vez más visibles. Las reflexiones realizadas,

entendemos que pueden ayudar a repensar el tema, y favorecer otras lógicas, que aprovechen las nuevas dinámicas de trabajo en red, asumiendo la complejidad y los impactos de la globalización y de la gran transformación tecnológica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Z. (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Siglo XXI, Madrid.
- BECK, U. Y BECK-GERNSHEIM, E. (2002): *Individualización*, Sage, Londres.
- BECK, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.
- CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*, Taurus, Madrid.
- HIRSCH, P.M. (1972): «Processing fads and fashions. An organization-set analysis of cultural industry systems», en *American Journal of Sociology*, n.º 77, pp. 639-659.
- LLAMAZARES Y MARKS, G. (1999): «Gobernación de Múltiples Niveles, Movilización Regional e Identidades Subestatales en la Unión Europea», en Llamazares, I. y Reinares, F. (eds.), *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*, Tirant lo Blanch, València.
- MARKS et al. (1998): *Governance in the European Union*, Sage, Londres.
- NOGUERA, J. (2000): *La renta básica garantizada y el estado de bienestar*, RIS.
- NORRIS, P. (1999): *Critical Citizens*, Oxford University Press, Oxford.
- RAVENTÓS, D. (2001): *La renta básica*, Ariel, Barcelona.
- RHODES, RAW (1997): *Understanding governance: policy networks, governance and reflexivity*, Open University Press, Londres.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2004): *Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea*, Fundación La Caixa, Barcelona.
- SUBIRATS, J. (ed.) (2002): *Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputación de Barcelona, Barcelona.

Creatividad e interés público en el desarrollo económico: perspectiva de la gobernanza del conocimiento

En este artículo se analiza el desarrollo económico desde la perspectiva de la organización de la producción y plantea la hipótesis de que el tratamiento de la creatividad es un determinante fundamental para posibilitar el desarrollo económico a escala local, regional, nacional y, por supuesto, global. Desarrollar la creatividad significa centrarse en las personas y en su capacidad de descubrir y determinar oportunidades de producción, y favorecer que cada individuo se encuentre en situación de fomentar y utilizar la creatividad. Esto último exige políticas que apoyen y fomenten estructuras y prácticas que hagan posible dicho espacio en la gobernanza de la producción.

Artikulu honetan garapen ekonomikoa aztertzen da, ekoizpen antolakuntzaren ikuspuntutik, eta sormenaren trataera tokian tokiko, eskualdeko, nazioko eta mundu osoko garapen ekonomikoa ahalbidetzen duen faktore funtsezko eta erabakigarria delako hipotesia proposatzen da. Sormena garatzek pertsonengan eta ekoizpen-aukerak aurkitzeko eta zehazteko haien ahalmenean arreta jartzea esan nahi du, eta orobat gizabanako bakoitzak bere sormena sustatzeko eta erabiltzeko aukera izan dezala bultzatzea. Azken hori lortzeko, ekoizpenaren gobernantzan halako espazio bat ahalbidetzeko egiturak eta praktikak sustatuko eta bultzatuko dituzten politikak behar dira.

This article analyses the economic development from the point of view of organization production and considers the hypothesis that treatment of creativity is a fundamental determinant in order to make possible economic development at a local, regional, national and of course a global level. Developing the creativity means concentrating on the people and their ability to discover and determine production opportunities and make sure that each individual is able to promote and use creativity. This last one demands policies to support and encourage structures and practices which would help make possible the previously mentioned in the governance of the production.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La organización de la producción
 3. Creatividad
 4. Intereses, y en particular, intereses públicos
 5. Desarrollo económico: realidad y perspectivas
 6. Observaciones finales
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gobernanza, política pública, política.

Keywords: governance, public policies, politics.

N.º de clasificación JEL: H77, D85.

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se analiza el desarrollo económico desde la perspectiva de la organización de la producción. Nuestra argumentación se basa en una síntesis de dos análisis anteriores de la teoría de la empresa, a saber: el planteamiento de la elección estratégica y el basado en la competencia. Dicha síntesis convierte la creatividad —es decir, el uso de ideas e imaginación para provocar que sucedan las cosas— en una cuestión central para comprender la producción. A partir de ello, planteamos la hipótesis de que el tratamiento de la creatividad es un determinante fundamental para posibilitar el desarrollo económico a escala local, regional, nacional y, por supuesto, global.

Proponemos que centrarse en la creatividad es importante para el desarrollo de al

menos dos aspectos: primero, porque así nos centramos en las personas y en su capacidad de descubrir y determinar oportunidades de producción; y segundo, porque así favorecemos que cada individuo se encuentre en situación de fomentar y utilizar la creatividad. Esta última observación hace referencia a la necesidad de que las políticas apoyen y fomenten estructuras y prácticas que hagan posible dicho espacio en la gobernanza de la producción. En particular, es aplicable al análisis de la gobernanza interna de las empresas así como a las interacciones entre ellas.

Este artículo está estructurado de la siguiente forma: El apartado primero analiza la organización de la producción, asociando su importancia con respecto al conocimiento y la gobernanza. El apartado segundo pone de relieve la importancia de la

creatividad y en él contrastamos nuestro análisis con gran parte de lo que actualmente suscita el interés de las llamadas industrias creativas. En el apartado tercero profundizamos en el análisis, introduciendo lo que interesa al público como criterio para evaluar relaciones, conductas y actividades económicas. Así llegamos al apartado cuarto que contiene una descripción de la realidad y de las posibilidades de desarrollo económico, y por lo tanto, nuevos comentarios sobre la creatividad de los individuos. Concluimos con algunas breves observaciones sobre los retos a los que se enfrentan las sociedades, comunidades y territorios.

2. LA ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

A nuestro entender, la esencia del problema de organizar la producción radica en la creación y uso del conocimiento para decidir la dirección estratégica de la actividad (lo cual puede a su vez facilitar que se siga creando y utilizando el conocimiento adecuado)

El interés por el conocimiento, Richardson (1972) y Penrose (1959), que lo identifican como la esencia de las capacidades y consideran que son éstas las que definen lo que puede hacer una empresa. El vínculo con la elección estratégica ha sido inspirado por una crítica del enfoque basado en competencias (*inter alia* Prahalad y Hamel, 1990; Teece y Pisano, 1994); ello hace hincapié en el compromiso, transmisión y reproducción que son necesarios para la creación y uso efectivos del conocimiento pero minimiza la importancia vital de la gobernanza de los procesos de conocimiento. En cambio, la gobernanza —definida en tér-

minos de poder para determinar la dirección estratégica— es el punto principal del planteamiento de la elección estratégica en la teoría de la empresa (Cowling y Sugden, 1998). Dicho planteamiento sostiene que el determinante principal de lo que ocurre o podría ocurrir en la actividad de producción es la elección estratégica; que cada tipo de proceso, sistema y organización económica se caracteriza por un tipo particular de elección estratégica, es decir, por un proceso de gobernanza; y que los diferentes tipos de gobernanza están asociados a diferentes resultados (en términos de eficiencia, distribución y bienestar). Fusionando ambos enfoques, la perspectiva de la gobernanza del conocimiento aborda la cuestión de quién participa en la creación y uso del conocimiento (incluyendo el conocimiento de los procesos de toma de decisiones), cómo se produce la participación, sobre qué base y con qué implicaciones.

A fin de abordar estas cuestiones, tomemos un espectro de posibilidades de gobernanza (Sacchetti y Sugden, 2003), cuyos dos extremos son los siguientes:

- Dirección: un sistema jerárquico para planificar actividades de acuerdo con los objetivos exclusivos de un núcleo, con o sin el acuerdo de los demás; el diseño de la estrategia está dominado por el núcleo, que dirige los recursos.
- Dependencia mutua: un tipo ideal, caracterizado por la ausencia de jerarquía y de un núcleo estratégico de toma de decisiones; las estrategias se determinan a través de un proceso de coordinación difusa entre socios, que pueden y son alentados a participar en la elección estratégica mediante la comunicación y la deliberación.

Para ilustrarlo, consideremos el análisis de Hymer (1972) del desarrollo desigual, que puede ser aplicado al desarrollo económico a escala local, regional, nacional y por supuesto, global. Su interés se centra en una versión estilizada de la economía norteamericana y en particular de su evolución desde un sistema en el que las pequeñas empresas son especialmente influyentes hasta otro en el que ciertas formas de grandes corporaciones «penetran hasta el último rincón». El análisis se centra en una situación hipotética: cómo sería la economía mundial si estuviera dominada por un «régimen» de dichas corporaciones. Hymer sostiene que la gobernanza por dirección en las corporaciones se reflejaría en la gobernanza por dirección en la economía mundial.

El análisis de Hymer se centra en la toma de decisiones estratificada en las empresas multinacionales, especialmente en dos extremos: a) los niveles más bajos de gestión, responsables de la coordinación de las actividades cotidianas; b) los niveles superiores de gestión, que se ocupan de la determinación de metas y planificación, es decir, de la estrategia. Sostiene que mientras el nivel más bajo se difundiría por todo el mundo «por el ímpetu de la mano de obra, los mercados y las materias primas», las actividades de planificación estratégica estarían concentradas en un puñado de ciudades importantes, como Londres, Nueva York y Tokio:

Se podría esperar encontrar los despachos más importantes de las empresas [multinacionales] concentrados en las ciudades más importantes del mundo... Estos... serán... los centros importantes de la planificación estratégica de alto nivel. Un menor número de ciudades de todo el mundo se ocuparán de las operaciones cotidianas para resolver problemas locales específicos. Estas a su vez estarán ordenadas de manera jerár-

quica: en las más grandes y en las más importantes se encontrarán las sedes centrales corporativas regionales mientras que las más pequeñas se limitarán a realizar las actividades de menor nivel (Hymer, 1972; 50).

Hymer también sostiene que un sistema tan extremo de gobernanza por dirección tendría importantes consecuencias para el bienestar: «los patrones de renta, estatus, autoridad y consumo se difundirían a partir de los centros [importantes] a lo largo de una curva decreciente y “los mejores” y mejor pagados administradores, doctores, abogados, científicos, educadores, funcionarios del gobierno, actores, criados y peluqueros» se concentrarían en torno a estos centros. Su conclusión fundamental es que dicha gobernanza tiene una tendencia sistémica a producir pobreza así como riqueza, subdesarrollo y desarrollo.

La importancia de la obra de Hymer está en su mensaje:

- La gobernanza concentrada en la producción origina desequilibrios de desarrollo que parecen estar cada vez más relacionados con la gobernanza exclusiva centrada en la búsqueda de intereses privados restringidos.
- Los países que albergan las sedes centrales corporativas no están necesariamente más protegidos de los efectos distributivos perversos que los países que albergan a las filiales.

Por ejemplo, la desindustrialización ha sido un fenómeno que ha caracterizado las pasadas cuatro décadas y en los casos de Estados Unidos y el Reino Unido ha estado acompañada de un mejor rendimiento económico con respecto, por ejemplo, a los indicadores de productividad (Rowthorn y Coutts, 2004). Una de las características re-

lacionadas con la desindustrialización es la deslocalización de las actividades de fabricación, una estrategia que desplaza la mano de obra hacia el exterior. La deslocalización también se está produciendo en zonas industriales que se han estado basando durante mucho tiempo en redes locales de pequeñas y medianas empresas, como los distritos industriales italianos. Aunque la dirección estratégica pueda permanecer en los distritos, no está claro que éstos sean capaces de generar una masa potencial para la mayoría de las profesiones requeridas (Onida, 2003).

La reestructuración posterior a la deslocalización también necesita ser cuidadosamente considerada en términos de si puede liberar recursos para desarrollar actividades nuevas y variadas que compensen la pérdida de bienestar experimentado en el mercado local de trabajo. Por otro lado, las nuevas áreas de destino asignan importantes cuotas de mano de obra a puestos de trabajo de fabricación que se crean como resultado de la deslocalización (Sacchetti, 2004; Gwosdz y Domański, 2008) y que siguen siendo controlados desde las regiones originales. Otros sectores no pertenecientes a la fabricación, principalmente los relacionados con servicios y con la producción de intangibles, también han sufrido con los recientes fraudes que se han producido en el sector financiero transnacional. Este último, en particular, ha afectado a todas las regiones mundiales, incluyendo los países de origen de los bancos quebrados.

3. CREATIVIDAD

Una implicación clara de nuestro foco en la creación y uso del conocimiento para tomar decisiones estratégicas es que la creati-

vidad es un punto central en la organización de la producción. Tres son las dimensiones de su importancia:

- La *creación* de conocimiento: el uso de ideas y de la imaginación para provocar una alteración del conocimiento, incrementando por ejemplo los *stocks* de existencias o cambiando su distribución.
- Creatividad en la *forma de utilizar* ese conocimiento.
- Creatividad en la *elección de una estrategia*: el uso de ideas y de la imaginación para hacer que sucedan cosas optando por medidas concretas en la producción.

Esta perspectiva contrasta absolutamente con la atención prestada a la creatividad en recientes análisis de «industrias que suministran bienes y servicios que en líneas generales asociamos a valores culturales, artísticos o simplemente de entretenimiento» (Caves, 2000; 1) Por muy de actualidad que se haya vuelto el análisis de estas «industrias creativas», sobre todo en términos de posibilidades de desarrollo económico (ver, por ejemplo, Cooke y Lazzeretti (2008) en ciudades y otras localidades), tiene poco que ver con la creatividad como elemento fundamental para la organización de la industria en general. Más bien, la bibliografía considera sectores de la industria que anteriormente habían sido ignorados, aplicando a los nuevos sectores métodos analíticos más o menos tradicionales (Caves, 2000). Además, por regla general, la gente no está interesada en la creatividad; su interés suele corresponder a grupos restringidos; ver en particular Florida (2002) sobre el concepto de clase creativa. En cambio, nosotros relacionamos el ejercicio de la creatividad individual

con la elección estratégica en relación a las modalidades y objetivos de las actividades de producción. Si las elecciones sobre dirección estratégica en la producción se encuentran concentradas, se produce una limitación de la creatividad a dos categorías de personas: en primer lugar a los decisores estratégicos y en segundo lugar a aquellas personas que están controladas por quienes toman las decisiones estratégicas cuya creatividad es utilizada para favorecer los intereses de los primeros. Y ello es así porque si son otros quienes ejercen la imaginación y las ideas, ello no sería de utilidad —y de hecho minaría— a quienes dirigen la producción.

En términos de análisis económico industrial, el debate valora la creatividad debido a su impacto sobre la competitividad del mercado; haciendo hincapié en objetivos interrelacionados tales como el crecimiento de la productividad, la investigación, el desarrollo y la innovación (OCDE, 1996, 2002). De ellos se dice que depende (en cierta medida) el potencial de innovación de agentes interconectados (por ej. el empresario, el científico, el ingeniero, el usuario), cuyas actividades se basan en un sistema de instituciones de apoyo que facilitan la creación, uso y difusión del nuevo conocimiento en forma de nuevos productos o incluso de nuevos sectores industriales¹.

Como complemento de dichos análisis, las primeras obras seminales que fundamentaban la teoría institucional (Veblen, 1906) trataron la innovación desde la perspectiva particular de los sistemas socioeconómicos en evolución y lo hicieron estableciendo la relación explícita entre cada uno

de los espíritus inquisitivos (o movidos por la *pura curiosidad*) y el cambio institucional. La cuestión de la evolución social ha proporcionado la perspectiva a través de la cual los primeros institucionalistas consideraron la novedad (por ej. innovación tecnológica y organizativa), a diferencia de los hábitos incrustados y las maneras socialmente difundidas de tratar con los asuntos cotidianos. Contextualmente, en la línea de la pura curiosidad de Veblen, Dewey ha escrito acerca del papel de la inteligencia humana o capacidad de hacerse preguntas, para cuestionar permanentemente las falsas creencias que impiden a la sociedad llevar a la práctica necesidades e impulsos cambiantes (Dewey, 1931). Desde ese ángulo, la tecnología representa una de las diversas áreas a las que se podría aplicar el pensamiento crítico. Al estar estrictamente interconectada con las instituciones sociales y con la manera de hacer cosas a nivel práctico, la tecnología proporciona parte de la base para la investigación científica y por lo tanto, para la innovación y el cambio tecnológico. Y como propuso Ayres, «las respuestas científicas son contrastadas con medidas de adecuación tecnológicamente diseñadas» (Mayhew, 2010: 217). Basándonos en estos primeros escritos sobre institucionalismo y pragmatismo, se podría considerar que la característica general del análisis socioeconómico corresponde al reconocimiento de que las instituciones (así como los individuos) son perfectibles y que, por lo tanto, la inteligencia crítica tiene el cometido de vigilar la coherencia existente entre instituciones y las cambiantes necesidades humanas.

Para hacer avanzar estas consideraciones, proponemos la necesidad de ampliar la apreciación del papel de la creatividad, reconociendo la constante interacción entre

¹ Ver Pérez (2010) para un análisis de las aportaciones Schumpeterianas y post-Schumpeterianas.

actividades socioeconómicas e instituciones. Dicha interacción implica la necesidad de una adaptación y cambio constantes en las respuestas a las cuestiones socioeconómicas, como reflejo de las cambiantes necesidades y aspiraciones humanas. La gobernanza de las actividades de producción entra dentro de este contexto. Las diferentes formas de organizar las actividades de producción son respuestas a diferentes necesidades socioeconómicas. Las necesidades cambiantes implican que los objetivos también cambien y exigen la renovación de la gobernanza de la producción. Es en la elección de esta última donde los individuos también expresan su creatividad, si se les permite hacerlo. Reconsiderar la organización de la producción como abierta al proceso creativo permite que emerjan diferentes necesidades. Al mismo tiempo, necesita el apoyo de políticas para explorar y crear diferentes marcos organizativos, incluyendo estructuras de gobernanza, reglamentos y rutinas que respondan a nuevas características emergentes.

Estas consideraciones plantean una serie de preguntas:

- ¿Quién está utilizando y quién no su imaginación e ideas para la creación y uso del conocimiento para tomar decisiones sobre la dirección estratégica de la producción?
- ¿Qué intereses se benefician cuando se toman esas decisiones estratégicas y cuáles se están ignorando?

Para encontrar la respuesta a estas preguntas nos basamos en Dewey (1927) en lo que concierne a intereses públicos y de ese modo utilizamos un criterio particular para evaluar las relaciones, conductas y actividades socioeconómicas (Sacchetti y Sugden, 2009a).

4. INTERESES Y, EN PARTICULAR, INTERESES PÚBLICOS

Para Dewey (1927), un acto puede tener consecuencias importantes tanto para quienes están directamente relacionados con él como para quienes no lo están. Se dice que los participantes directos tienen intereses privados en el acto, mientras que el resto, tienen intereses públicos. Dewey (1927) también es claro al reconocer que un acto puede sacar a la luz a más de un público, y cada uno de los cuales, tiene, según Long (1990;171) «un interés compartido con consecuencias» en el acto. Con referencia a esta bibliografía —y reconociendo que el tomar una decisión estratégica es un acto— Branston *et al.* (2006; 195) identifican «el interés público en las actividades de una empresa en general y en sus estrategias en particular con los intereses concertados y cambiantes de todos aquellos afectados indirecta y significativamente por esas actividades y estrategias (independientemente de donde vivan y sea cual sea su nacionalidad)» Por ejemplo, los consumidores que compran los productos de una empresa constituirían un público, al igual que sucede con los empleados de la empresa (al menos la mayoría de ellos, es decir, todos aquellos que no toman las decisiones estratégicas).

Para ilustrarlo de manera más específica, consideremos la crisis económica que estalló en la mayor parte del mundo en 2008. Las decisiones estratégicas del sector financiero y de la banca de Londres, Nueva York y otros centros importantes afectaron a las partes interesadas de todos los sectores y de todos los rincones del mundo. Stiglitz (2008) hace referencia a una crisis mundial y a «familias que ven destruidos los sueños de toda una vida al perder sus ho-

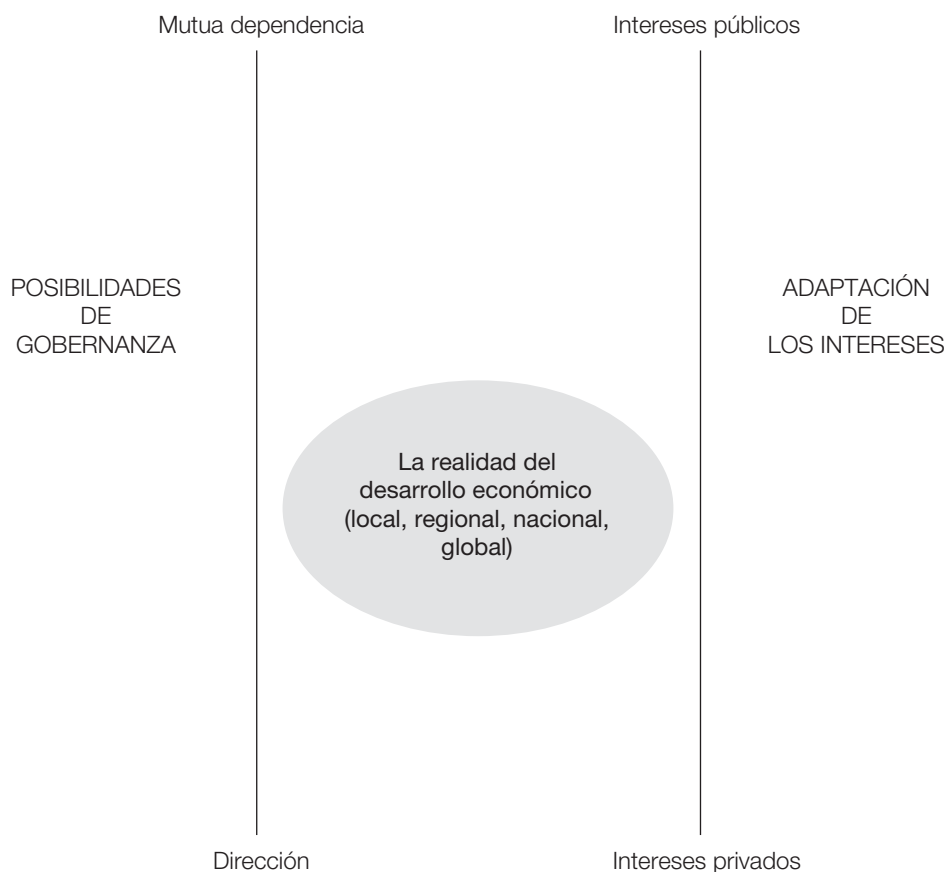
gares, sus trabajos y sus ahorros». Pocas de las personas que están perdiendo su empleo tuvieron una intervención directa en las decisiones estratégicas que se tomaron, pero evidentemente, todas tenían un interés en ellas. Cuando Bell y Blanchflower (2009) dicen que la crisis afecta al desempleo de los jóvenes y al alertar sobre «cicatrices permanentes», están identificando a los jóvenes como grupo interesado.

5. DESARROLLO ECONÓMICO: REALIDAD Y PERSPECTIVAS

Si unimos estas líneas de análisis, el gráfico n.º 1 describe la realidad según los procesos actualmente dominantes de desarrollo económico, de acuerdo con el análisis anteriormente mencionado de Hymer (1972). Se centra en los espectros paralelos de intereses y posibilidades de gobernanza de los

Gráfico n.º 1

Gobernanza e intereses en el desarrollo económico



Fuente: Elaboración propia.

que hemos estado tratando. A la izquierda del gráfico situamos la gobernanza, que va desde dirección a dependencia mutua. Paralelamente, en el lado derecho situamos la adaptación de intereses.

La idea subyacente a los modelos es la siguiente:

- Un extremo es la gobernanza por dirección, asociada a la búsqueda de intereses privados concretos y la exclusión de los públicos.
- El otro extremo es la gobernanza por dependencia mutua, asociada al conocimiento y adaptación de los intereses públicos.
- Entre ambos extremos existen grados de dirección, que se corresponden con el grado en que los intereses privados concretos pasan por alto los intereses de los diversos intereses públicos (o, considerado desde el extremo opuesto del espectro, correspondientes al grado en que existe un conocimiento y adaptación a los intereses públicos).

En lo que respecta a la realidad actual del desarrollo económico, el tipo de concentración de poder y desigualdad previsto por Hymer (1972) aparece en muchos aspectos bien reflejado en la bibliografía (*inter alia* Dicken, 1992; Cowling y Sugden, 1994; Sugden y Wilson, 2002 sobre desarrollo económico; Sugden y Wilson, 2005 sobre globalización). Por ejemplo, Henderson *et al.* (2001) estudian el análisis del desarrollo desigual entre los países y en el seno de ellos. Para ellos, «el hecho más sorprendente respecto a la geografía económica mundial es la desigual distribución de la actividad», lo que se refleja en que el 54% del PIB mundial es producido

por países que ocupan el 10% de la masa territorial. De manera similar, Coe y Yeung (2001), afirman que el desarrollo desigual es «el único resultado estructural visible de los procesos de globalización». Además, relacionan las variaciones de desarrollo en los territorios con las «desiguales relaciones de poder subyacentes a la mayoría de cadenas de producción mundiales de manera que algunos segmentos de esas cadenas tienen un poder y control desproporcionadamente mayor sobre otros segmentos».

Este reconocimiento de poder concentrado se aplica no sólo al poder asociado a localidades, regiones y naciones concretas, sino también al de empresas particulares. Fold (2001), por ejemplo, pone de manifiesto los efectos de los grandes fabricantes de la industria del chocolate en Europa sobre la producción de cacao en África Occidental y los relaciona con la influencia de los programas de ajuste estructural estimulados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). De manera más general, Rothschild (2005; 445) considera que las grandes multinacionales se han convertido —nacional e internacionalmente— en un grupo de interés especialmente poderoso».

En resumen, basándonos en las pruebas teóricas y empíricas, sostendríamos que la economía mundial ha sido dirigida por empresas grandes y poderosas que fundamentalmente persiguen sus propios intereses privados, sin tener en cuenta los grupos sociales que se ven afectados por sus decisiones. De ahí que mostremos la actual realidad del desarrollo económico —local, regional, nacional y mundial— en el espacio que va hacia los extremos inferiores de los espectros de intereses y gobernanza en el gráfico n.º 1.

Además, una de las consecuencias de este análisis es que la creatividad de la mayoría de las personas está constreñida. Como corolario, los intereses privados que rigen los procesos de desarrollo económico excluyen a una masa de personas que no están directa o significativamente implicadas en crear y utilizar el conocimiento para tomar decisiones sobre la dirección estratégica de la producción. A estas personas excluidas se les niega simplemente lo que Schumpeter (1912; 93) denomina «la alegría de crear, realizar cosas o simplemente de ejercitar la propia energía e ingenio». También se podría afirmar que incluso a los que no se les niega, ven constreñida su creatividad con el resultado de que sus frutos van a parar a los beneficios privados de aquellos que rigen la producción.

En términos de diseño organizativo, apartarse de la jerarquía (y de los valores asociados a ella, es decir, el uso exclusivo de las capacidades creativas) exige un incremento de la complejidad de las reglas que rigen la organización. Dicho cambio está caracterizado por el desarrollo de nuevas formas de pensar y de rutinas, que son en sí mismas una expresión de creatividad. Varios factores pueden, sin embargo, ocultar el cambio, por ej. los desequilibrios de poder (Cowling y Sugden, 1998); el efecto *lock in* y la dependencia de la trayectoria histórica de decisiones tomadas anteriormente (David, 1985); la falta de marcos institucionales alternativos; resistencia al cambio (Hirschman, 1970); pérdida de capacidad crítica en las personas; aceptación del estatus (Sacchetti F., Sacchetti S. y Sugden, 2009). Sin embargo, según los primeros institucionalistas, si la curiosidad y la investigación crítica son las raíces del cambio, en ese caso, la creatividad mantiene una posi-

ción primordial. Esto es coherente con la filosofía de Dewey así como con la tendencia vebleniana de las personas a ejercer su curiosidad, el proceso creativo y crítico en suma, «situadas como están entre la franqueza y las decisiones» (Christensen, 2009: 725; Veblen, 1998/1898).

Las razones de un uso difuso en lugar de concentrado de la creatividad están esencialmente relacionadas con que las personas sean capaces de configurar la producción de acuerdo con múltiples valores y necesidades emergentes. Fundamentalmente, ello requiere que a un alto nivel, exista una variedad de estructuras de gobernanza que sean la expresión de diferentes valores (ver lanes y Tortia, 2009). Recordando un argumento vebleniano, si la gobernanza de la producción se concibe en términos evolutivos, se necesita una multiplicidad de soluciones institucionales. Por ejemplo, las diferentes formas de organización del tercer sector ofrecen alternativas, incluidas las cooperativas. Estas últimas, en particular, no buscan de manera exclusiva el interés privado de los propietarios de las aportaciones de capital, sino que suelen basarse en la mutualidad y mantienen fuertes raíces territoriales, tanto en términos de pertenencia como de objetivos estratégicos (lanes y Tortia, 2009; Borzaga y Tortia, 2009; 2010). Las cooperativas ofrecen, en ese contexto, un espacio institucional específico para el «desarrollo y aplicación de reglamentos definidos por los miembros de la cooperativa» y un planteamiento diferente de la «gestión, implementación y apropiación de recursos y resultados comunes» (Sacchetti y Tortia, 2010). Una vez más, se trata de un argumento para definir la creatividad como la chispa que transmite variedad, adaptación y cambio a los sistemas socioeconómicos.

6. OBSERVACIONES FINALES

Visto desde otra perspectiva, lo que hemos identificado es un desafío esencial para las sociedades, comunidades y territorios: la posibilidad de desarrollar un modelo de desarrollo económico que responda mejor a los intereses de los públicos. Definir cómo podría lograrse exigiría un análisis más exhaustivo y una considerable investigación. Por ejemplo, tendríamos que analizar con precisión lo que se entiende por «público». Habría que entender cómo podrían identificar los públicos tanto a sí mismos como sus intereses; al analizar qué implica actuar por el interés público, Dewey (1927; 327) sostiene que la «principal dificultad» es descubrir «los medios por los que un público disperso, móvil y diverso puede reconocerse a sí mismo como para definir y expresar sus intereses». Y de manera especialmente importante, tendríamos que pensar en la importancia de los valores en la actividad socioeconómica (ver Sacchetti y Sugden, 2009a). ¿Tratan las personas de imponerse unas sobre otras? ¿Se centran en el consumo personal para su propia gratificación? ¿Valoran el respeto muto, compartir, la conciencia crítica, cierta noción de democracia socioeconómica?

Otro asunto sería la consideración de los diversos tipos de empresas y por supuesto, de sistemas socioeconómicos que comprenden diferentes mezclas de tipos de empresas. Utilizando el análisis de Hymer, este artículo ha criticado a grandes rasgos a las multinacionales pero ello no significa que las grandes empresas o en general las multinacionales, no tengan su puesto en un sistema económico que sirva a los intereses sociales. Tal vez tengamos que considerar sistemas en los que existan gran-

des y pequeñas empresas, así como empresas que busquen el beneficio y las que funcionan sin ánimo de lucro. Tal vez tengamos que examinar atentamente el papel de las llamadas empresas sociales y el tercer sector.

Las políticas que abordan cuestiones de desarrollo socioeconómico necesitan estimular el pensamiento crítico y la conciencia en la gente. Ello constituye un paso para que los individuos reconozcan las necesidades cambiantes y nuevas formas de abordarlas. Esto puede producirse mediante la educación o mediante la actividad de los artistas (Sacchetti y Sugden, 2009). Con respecto a la primera, por ejemplo, los estudios empresariales desempeñan un papel importante a la hora de acercar a los estudiantes a una variedad de cuestiones de importancia para las sociedades, incluyendo las cualidades de diferentes formas de empresas y sus implicaciones para el desarrollo. Por otro lado, «el artista, al desarrollar su propia individualidad, revela potencialidades hasta ahora no realizadas. Esta revelación es la inspiración para que otros individuos desarrollen su potencial, ya que no es la pura rebelión contra las cosas tal como son lo que hace que el esfuerzo humano alcance su máximo potencial, sino la visión de lo que podría ser y no es». (Dewey, 1977/1940, p. 148).

Al mismo tiempo, al ser estimulado, el potencial creativo también necesita ser empleado, eligiendo por ejemplo direcciones en la producción. Si la medida de la competitividad era la capacidad de los sistemas socioeconómicos de abordar la diversidad de necesidades expresadas por todas las personas, en ese caso, la estimulación, el reconocimiento y el apoyo de estructuras de gobernanza diversas y más integradoras serían una adecuada estrategia política

para la competitividad. Ofreciendo un marco claro que reconozca, en particular, organizaciones de producción basadas en una gobernanza integradora, la política podría fomentar y apoyar un entorno de producción que favorezca más la expresión de la creatividad de los individuos cuando se

ocupan mutuamente de sus necesidades. Ejemplos de ello son los recientes marcos jurídicos introducidos por una serie de países europeos para reconocer y fomentar la constitución de empresas sociales o marcos de voluntariado para ejercer la responsabilidad social corporativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELL, D. N. F. Y BLANCHFLOWER, D. G. (2009): «What Should be Done about Rising Unemployment in the UK?», mimeo, University of Stirling.
- BRANSTON, J. R., COWLING, K. Y SUGDEN, R. (2006): «Corporate Governance and the Public Interest», *International Review of Applied Economics*, 20(2): 189-212.
- BORZAGA C. Y TORTIA, E. (2009): «Social enterprises and local economic development», en A. Noya (ed.), *The Changing Boundaries of Social Enterprises*, OECD Publishing, Paris, pp. 195-228.
- 2010: «The economics of social enterprises: an interpretive framework», en Becchetti, L. y Borzaga, C. (eds.), *The Economics of Social Responsibility: the world of social enterprises*, Routledge, London, pp. 11-33.
- CAVES, R. E. (2000): *Creative Industries, Contracts between Art and Commerce*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- CHRISTENSEN, J. (2009): «Reframing economic development: thing or mystery?», *International Review of Applied Economics*, 23(6): 723- 741.
- COE, N. M. Y YEUNG, H. W. (2001): «Geographical Perspectives on Mapping Globalisation», *Journal of Economic Geography*, 1: 367-380.
- COOKE, P. Y LAZZERETTI, L. (2008): *Creative Cities, Cultural Clusters and Local Economic Development*, Edward Elgar, Cheltenham.
- COWLING, K. Y SUGDEN, R. (1994): *Beyond Capitalism: Towards a New World Economic Order*, Pinter, London.
- 1998: «The Essence of the Modern Corporation: Markets, Strategic Decision-Making and the Theory of the Firm», *The Manchester School*, 66(1): 59-86.
- DAVID, P. A. (1985): «Clio and the Economics of QWERTY», *The American Economic Review*, 75(2): 332-337.
- DEWEY, J. (1927): «The Public and its Problems. Page numbers refer to the reproduction», en J. A. Boydston (1988), *John Dewey. The Later Works Volume 2: 1925-1927*, Southern Illinois University Press, Carbondale and Edwardsville.
- 1931: *Philosophy and Civilization*, Minton, Balch, New York.
- 1977/1940: *Time and Its Mysteries*, series II, New York University Press. Page numbers refer to an abstract reprinted in: *John Dewey: The Essential Writings*, edited by Sidorsky, D. (1977), Harper Torchbooks, New York.
- DICKEN, P. (1992): *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity*, Paul Chapman, London.
- FLORIDA, R. (2002): *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York.
- FOLD, N. (2001): «Restructuring of the European Chocolate Industry and its Impact on Cocoa Production in West Africa», *Journal of Economic Geography*, 1: 405-420.
- GWOSTZ, K. Y DOMAŃSKI, B. (2008): «Social Consequences of Delocalization in Labour-Intensive Industries: the Experience of Old and New Members of the EU», en Labrianidis, L. (ed.), *The Moving Frontier: The Changing Geography of Production in Labour-Intensive Industries*. Ashgate, Aldershot (UK), pp. 101-122.
- HENDERSON, J. V., SHALIZI, Z. Y VENABLES, A. J. (2001): «Geography and Development», *Journal of Economic Geography*, 1: 81-105.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty*. Harvard University Press, Cambridge MA.
- HODGSON, G. M. (1993): *Economics and Evolution*. Michigan Press, Ann Arbor.
- HYMER, S. H. (1972): «The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development», en J. N. Bhagwati (ed.), *Economics and World Order: From the 1970s to the 1990s*, Macmillan, London. Page numbers refer to the reproduction in H. Radice (ed.) (1975), *International Firms and Modern Imperialism*, Penguin, London.
- IANES, A. Y TORTIA, E. (2009): «Creativity and institution building: the case of Italian social cooperatives», en S. Sacchetti y R. Sugden, *Knowledge in the Development of Economies. Institutional Choices Under Globalisation*, Elgar, Cheltenham (UK), pp. 158-180.
- LONG, N. E. (1990): «Conceptual Notes on the Public Interest for Public Administration and Policy Analysts», *Administration and Society*, 22: 170-181.
- MAYHEW, A. (2010): «Clarence Ayres, technology, pragmatism and progress», *Cambridge Journal of Economics*, 34: 213-222.
- OECD (2002): *The measurement of scientific and technological activities: Standard practice for surveys of research and experimental development. Frascati Manual 2002*, OECD, Paris.
- 1996: *The knowledge-based economy*, OECD, Paris.
- ONIDA F. (2003): «Growth, Competitiveness and Firm Size: Factors Shaping the Role of Italy's Productive System in the World Arena». Working Paper N. 144. CESPRI, Bocconi University.

- PENROSE, E. T. (1959): *The Theory of the Growth of the Firm*, Blackwell, Oxford.
- PEREZ, C. (2010): «Technological revolutions and techno-economic paradigms», *Cambridge Journal of Economics*, 34: 185-202.
- PRAHALAD, C. K. Y HAMEL, G. (1990): «The Core Competence of the Corporation», *Harvard Business Review*, 68(May-June): 79-91.
- RICHARDSON, G. B. (1972): «The Organization of Industry», *The Economic Journal*, 82: 883-896.
- ROTHSCHILD, K. W. (2005): «New Worlds - New Approaches. A Note on Future Research Strategies», *Kyklos*, 58(3): 439-447.
- ROWTHORN, R. Y COUTTS, K. (2004): «De-industrialisation and the Balance of Payments in Advanced Economies», *Cambridge Journal of Economics*, 28(5): 767-790.
- SACCHETTI, S. (2004): «Knowledge Caps in Industrial Development», *New Political Economy*, 9(3): 389-412.
- SACCHETTI, F., SACCHETTI, S. Y SUGDEN, R. (2009): «Creativity and socio-economic development: Space for the interests of publics», *International Review of Applied Economics*, 23(6): 653-672.
- SACCHETTI, S. Y SUGDEN, R. (2003): «The Governance of Networks and Economic Power: The Nature and Impact of Subcontracting Relationships», *Journal of Economic Surveys*, 17: 669-691.
- 2009a: «The Organization of Production and Its Publics: Mental Proximity, Markets and Hierarchies», *Review of Social Economy*, 67(3): 289-311.
- 2009b: «Knowledge Governance and Creativity in the Organisation of Production: What is in the Interests of Publics?», mimeo, University of Stirling.
- SACCHETTI, S. Y TORTIA, E. (2010): «Dark Side of Cooperation: Appropriation and Distribution in Cooperative Firms», mimeo, University of Stirling and University of Trento.
- SCHUMPETER, J. A. (1912): *Fundamentals of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- STIGLITZ, J. E. (2008): «Global Crisis - Made in America», *Spiegel Online International*, <http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,590028,00.html>, accessed on 14 December 2008.
- SUGDEN, R. Y WILSON, J. R. (2002): «Economic Development in the Shadow of the Consensus: A Strategic Decision-Making Approach», *Contributions to Political Economy*, 21: 111-134.
- 2005: «Economic Globalisation: Dialectics, Conceptualisation and Choice», *Contributions to Political Economy*, 24: 1-20.
- TEECE, D. J. Y PISANO, G. (1994): «The Dynamic Capabilities of Firms: An Introduction», *Industrial and Corporate Change*, 3(3): 537-556.
- VEBLEN, T. (1906): «The place of science in modern civilisation», *The American Journal of Sociology*, 11: 585-609.
- 1998 [1898]: «Why is Economics not an Evolutionary Science?», *Quarterly Journal of Economics*, July, 373-397. Reprinted in: *Cambridge Journal of Economics* 22: 403-414.

La gobernanza de los territorios ‘inteligentes’

Los primeros análisis sobre el fenómeno de la globalización sugerían implícita o explícitamente, que lo global se definía por la supresión de lo local y disolvían los espacios físicos en una totalidad virtual. Sin embargo, en el contexto de una economía del conocimiento la relación entre el ámbito global y el local está dando lugar a nuevas realidades, y se plantean oportunidades inéditas para la configuración de espacios urbanos o regionales. En este artículo se analiza por qué se ha venido revalorizando recientemente la importancia de lo local, qué formas de inteligencia colectiva pueden realizarse en el plano territorial, de qué modo se lleva a cabo la promoción de la creatividad en tales espacios y qué tipo de gobernanza corresponde a estos nuevos espacios.

Globalizazioaren fenomenoaren lehen analisiek iradoki egiten zuten, modu inplizituan edo esplizituan, globaltasuna tokian tokikoaren desagerpenak definitzen zuela, eta espazio fisikoak osotasun birtual batean disolbatzen zituzten. Ezagutzaren ekonomia baten testuinguruan, alabaina, esparru globalaren eta tokian tokikoaren arteko erlazioak errealitate berriei bide ematen die, eta espazio urbanoak eta eskualdekoak eratzeko aukera orain arte ezezagunak sortzen ari dira. Artikulu honetan aztertzen da zergatik ari den berriro tokian tokikoa balioa hartzen, adimen kolektiboaren zein forma burutu daitezkeen lurralde-mailan, nola sustatzen den sormena halako espazioetan, eta zer gobernantza mota dagokien espazio berri horiei.

The first analysis about the globalization phenomenon came about, implicitly or explicitly, that the term global was defined by its suppressing of all things local and dissolved physical spaces in a complete virtual. However, in the context of a knowledge economy the relation between the global and regional sphere is giving room to new realities, and it considers unprecedented opportunities for the configuration of urban or regional spaces. This article analyses why there has been a recent revaluing of local things and which ways of collective intelligence can be carried out at territorial level, in which way creativity promotion in such spaces can be carried out and what kind of governance corresponds to these new spaces.

ÍNDICE

1. Introducción
2. Una nueva articulación de lo global y lo local
3. Formas de inteligencia colectiva
4. Geografía de la creatividad
5. Gobernar la sociedad del conocimiento
6. Conclusiones

Palabras clave: gobernanza territorial, global y local, creatividad, conocimiento.

Keywords: territorial governance, local and global, creativity, knowledge.

N.º de clasificación JEL: H77, D85.

1. INTRODUCCIÓN

El estudio acerca de la gobernanza territorial debe partir de un análisis acerca de la globalización que tenga en cuenta los matices que se han venido introduciendo últimamente frente a las primeras teorías, más bien abstractas y homogeneizadoras, poco sensibles hacia lo local. La relación entre el ámbito global y el local está dando lugar a nuevas realidades, que matizan algunas simplificaciones a las que veníamos acostumbrándonos y que hablaban de una victoria sin matices de lo global. En el contexto de una economía del conocimiento estas nuevas circunstancias plantean oportunidades inéditas para la configuración de espacios —urbanos o regionales— que pueden definirse por un trabajo intensivo en el conocimiento. Se establece así una geografía económica de la creatividad que requiere no pocas modificaciones en la manera de gobernar los territorios. Es objetivo de este

artículo analizar precisamente por qué se ha venido revalorizando recientemente la importancia de lo local, qué formas de inteligencia colectiva pueden realizarse en el plano territorial, de qué modo se lleva a cabo la promoción de la creatividad en tales espacios y qué tipo de gobernanza corresponde a estos nuevos espacios.

2. UNA NUEVA ARTICULACIÓN DE LO GLOBAL Y LO LOCAL

Los primeros diagnósticos acerca de la globalización sugirieron una teleología que era insensible para la contextualización local; implícita o explícitamente, consideraban que lo global se definía por la supresión de lo local y disolvían los espacios físicos en una totalidad virtual. Los más audaces aseguraban incluso que la geografía había muerto y, con ella, la distancia. El espacio, en el sentido de un sustrato mate-

rial, parecía haberse convertido en algo casi irrelevante. Hay quien deducía de ello que el tiempo ha aniquilado al espacio (Harvey, 1990: 299), que vivimos en una «sociedad atópica» (Willke, 2001), en la que se ha producido una «bagatelización del lugar» (Luhmann, 1997: 152).

Al mismo tiempo, las teorías de la globalización nos han acostumbrado a contraponer los flujos y los lugares, como si se tratara de dos lógicas territoriales separadas e incluso contrapuestas. Es verdad que el principio de territorialidad está sometido actualmente a una gran incertidumbre (Badie, 1995; Innerarity, 2004); circuitos financieros, intercambios comerciales, difusión de ondas e imágenes, migración de personas, solidaridades religiosas, culturales o lingüísticas parecen pesar más que nunca en la frágil cartografía del mundo. Probablemente sea exagerado hablar del fin de los territorios; pero no cabe duda que la gravedad del espacio ha cedido el paso a una territorialidad difusa, ambigua y versátil. La escena mundial acoge actualmente un conjunto de estrategias políticas, económicas y sociales que contradicen el principio de territorialidad. Por lo general, las lógicas de la movilidad se imponen sobre las de territorialización.

Sea de ello lo que fuere, es verdad que experimentamos una relativización de la distancia, de lo cercano y lo lejano, que sacude las localizaciones fijas y estables. Por supuesto que la globalización ha convertido en un concepto inservible la idea de que las realidades sociales se construyen en unidades territoriales delimitadas y de acuerdo con la cual la política, la cultura y la identidad han de ser pensadas como isomorfas, es decir, como coextensivas en el espacio de una unidad territorial. Los territorios ya no son espacios-container, sino lugares

que adquieren diversas formas de articularse con el mundo en función de lo que esté en juego. En cualquier caso, las realidades sociales ya no pueden ser pensadas en categorías espaciales totalizantes.

El discurso corriente acerca de la globalización y sus consecuencias está lleno de malentendidos. Uno de ellos es la idea de que la desterritorialización supone que los límites y las diferencias se disuelven completamente. Quienes aseguran que «*the world is flat*» (Friedman, 2007) no han entendido que la deslimitación de los espacios es sólo un fenómeno en el proceso de una nueva territorialización. El mundo no es «plano» sino desigual y dispar, como se pone de manifiesto, negativamente, en los fenómenos de injusticia y exclusión, pero también en los factores de competitividad que están viculados a las diferencias territoriales. El espacio no se ha vuelto irrelevante sino diverso.

La incapacidad para reconocer la naturaleza dialéctica entre el plano global y el plano local, junto con la tendencia a considerar las relaciones entre los actores en términos de ganadores y perdedores absolutos, ha dado lugar a interpretaciones que explican poco y orientan menos. La idea de que lo global, en una especie de juego de suma cero, gana todo lo que pierde progresivamente lo local, es un fallo categorial.

Las teorías de la desterritorialización piensan como si lo local equivaliera a lo territorial y lo global fuera un proceso que hiciera irrelevante el espacio. Ahora bien, el hecho de que se impongan estándares globales de racionalidad no equivale necesariamente a la uniformización cultural. Las culturas locales y los flujos globales no deben ser entendidos como una contraposición. Lo local no es una esfera de compen-

sación de lo global. Más bien ocurre que los acontecimientos globales irrumpen, son apaciguados o fortalecidos en contextos locales. Edward Casey ha propuesto tematizar los lugares como productos del encuentro entre distintas historias, una noción del lugar cuya especificidad no deriva de la raíz mítica de un relativo aislamiento sino de «la particularidad absoluta de la mezcla de influencias que allí se han dado» (2006). Lo peculiar de un lugar no es algo debido a la separación sino al modo como ha sintetizado lo diverso.

Pensar que lo global supone dominio y dependencia mientras que lo local representa la tradición y la continuidad, es un error en la medida en la que niega la interacción entre ambos y por lo tanto su evolución creativa. En este sentido, el hecho de que un territorio se vea amenazado o no por la globalización depende del modo de interacción que establece con lo global y no de la capacidad de dicho territorio para protegerse de los flujos globales. Así, ser un lugar en el mundo es más una cuestión de cómo se resuelve esta conectividad y no tanto de cómo resistirse o cerrarse a ella.

Cuando se explora con mayor sutileza la generación y circulación de conocimiento en la actual economía global se descubre que lo que ha tenido lugar no es tanto la destrucción de lo local como su transformación. Lo que ha ocurrido es que el lugar deja de ser un sistema cerrado. Ya no estamos vinculados en la misma medida que otras épocas a la localidad como fuente de información, experiencia, diversión o seguridad. El propio lugar ya no es necesariamente el escenario central de la vida. En este contexto las comunidades no desaparecen, pero se liberan de su dependencia respecto de un territorio. La configuración de comunidades se ha desacoplado pro-

gresivamente de los ámbitos espaciales, del «principio de cercanía espacial» (Wiesenthal, 1996: 5). Con la disolución de los espacios cerrados se desvanece «el mito de la comunidad vecinal» (Albrow, 1998: 257). La comunidad ya no debe ser entendida como un entramado local de relaciones, como un vecindario. Los vínculos espaciales siguen siendo reales pero no constituyen el único tipo de relaciones. El teléfono y el ordenador posibilitan la construcción de «vecindarios psíquicos» (Aronson, 1986). Ya no pertenecemos a una única comunidad; la vida está repartida entre una pluralidad de redes ninguna de las cuales puede pretender la exclusividad. Vivimos en un espacio relacional y múltiple que posibilita unos compromisos más abiertos que cuando el territorio era una dimensión fija, objetiva y rígida en la vida de los seres humanos y las sociedades.

Esta situación no conduce a la desaparición de los lugares, a que nos libremos completamente de ellos, sino a algo que podría denominarse «trato individualizado con el territorio». En el plano de la experiencia individual, estos nuevos ambientes suponen una mayor diversidad y libertad de elección que nunca. El hecho de que cada vez sea menos necesario vivir o permanecer en la cercanía de otros ha facilitado la tendencia a sustraerse de los «centros» y del contacto físico con otras personas. La relación con el lugar sigue siendo importante, pero no en el sentido tradicional. La cercanía física de otros ya no significa necesariamente estar atrapados en una dependencia recíproca. Igualmente, la lejanía física tampoco equivale a una lejanía comunicativa. Podemos estar muy cerca de los alejados y muy lejos de los cercanos.

Este es el contexto en el que se ha producido una progresiva recuperación del lu-

gar que corrige la lógica deficitaria del espacio de los flujos. Desde hace algunos años se impone un cambio de perspectiva en virtud de la confluencia entre ciudad y región, de lo que se ha dado en llamar «espacios densos» (Nassehi, 2002), que han de ser pensados y gestionados como un lugar general de competitividad, de gestión de servicios y de formación de la voluntad política.

Si es verdad que en la sociedad y la economía del conocimiento «*place matters*» (Baraldi *et al.*, 2006), esto se debe a que el nuevo conocimiento no surge en cualquier parte; los agentes económicos están situados en contextos particulares y, como ya advirtió Polanyi (1957), estos operan bajo condiciones institucionales y culturales de las que no pueden ser fácilmente separados. También los *global players* utilizan en su favor las condiciones territoriales específicas para la generación de conocimiento. La reestructuración de los territorios y las ciudades no depende únicamente del flujo internacional de capital e información, sino al mismo tiempo de los actores locales que pueden apoyar o impedir este proceso. Mientras la economía industrial se deslocalizaba y se beneficiaba de la reorganización global, la economía creativa tiende a territorializarse, a elegir espacios propicios para la relación de red y el intercambio.

Frente a ciertos estereotipos acerca de la globalización, a partir de finales de los años noventa se empezó a pensar en un concepto de desarrollo espacial más ajustado a la realidad de la sociedad del conocimiento. Contra la supuesta irrelevancia de los lugares concretos y los territorios propia de la sociedad de la información, se comenzó a subrayar la simultaneidad e hibridación entre los flujos que operan globalmente y los lugares concretos. En esta ampliación de la

mirada jugaron un papel fundamental los análisis que concluyeron con una articulación más elaborada entre lo global y lo local. Los espacios dejaron de ser rémoras de la virtualización general y pasaron a ser considerados estímulos de las innovaciones. Las ventajas de los lugares específicos empezaron a ser puestas en relación con la competitividad y movilidad transnacional.

Y es que las condiciones espaciales tienen una particular significación en las sociedades del conocimiento. Se ha probado empíricamente que, en el ámbito de las actividades basadas en un trabajo intensivo con el conocimiento, los actores tienen una relación más intensa con el espacio. En el debate en torno a la geografía de la información y del conocimiento se había consolidado el tópico de que, en una sociedad global, la información y el conocimiento serían en principio ubicuitarios, es decir, disponibles en cualquier lugar y de cualquier modo. Que esto no es así se advierte cuando distinguimos entre información y saber. La información es universalmente accesible pero el saber está vinculado a contextos concretos. Lo que es transferible y disponible en cualquier parte son las informaciones, mientras que el saber implícito sólo puede ser transmitido en la interacción personal. Dado que tanto el intercambio de conocimiento específico como la situación de aprender dependen en buena medida de los presupuestos de la comunicación personal directa, las condiciones específicas del territorio, pese al flujo global de información, no sólo persisten parcialmente sino que adquieren una significación central para el desarrollo territorial. Los procesos de conocimiento son procesos de aprendizaje que se basan en la comunicación y que necesitan determinadas infraestructuras, por tanto, que se realizan en un lugar.

La capacidad de innovación de un territorio reside en la articulación de saber explícito presente y las informaciones que se obtienen a partir de las redes globales.

En este punto es importante mantener la distinción entre los diversos tipos de conocimiento, especialmente la distinción entre información como saber codificado y fácilmente transferible y el saber no codificado o implícito que solo puede ser transmitido en el contacto personal. De acuerdo con esta distinción no todo el saber relevante es ubicuitario y la fórmula «sociedad global de la información» es muy superficial para describir la realidad de la sociedad contemporánea. Mientras que el concepto de *sociedad de la información* apuntaba en la línea del desarraigo global, la idea de *sociedad del conocimiento* presupone una referencia territorial. Por eso, contra las ficciones neoclásicas de los espacios homogéneos y las informaciones disponibles, también hay que preguntarse por la distribución real del conocimiento, la «brecha tecnológica», el «*digital divide*» y las nuevas periferias regionales.

Las estructuras y las localizaciones en el espacio no se han convertido en algo obsoleto con la movilidad de bienes, personas e informaciones en favor de los flujos virtuales. Pese a la conectividad global, el concepto de centro o de arraigo local no pierde significación, aunque cambie de valor. «Cuando las actividades salen del espacio digital, lo hacen mediante una masiva concentración en recursos materiales, desde la infraestructura correspondiente hasta los edificios» (Saasen, 1998: 349). De este modo critica Saskia Saasen la idea de las «*informational cities*», entendidas como meros nodos intercambiables y que confirmarían la preeminencia de los flujos contra los lugares, la urbanidad abstracta en cuya

economía del espacio los centros perderían fuerza de gravitación en favor de la pura conectividad virtual.

Ahora bien, la dimensión local que se reafirma en la nueva geografía económica relacional no es la de las comunidades locales tradicionales, cerradas y autosuficientes, sino los espacios abiertos que forman parte de un sistema que actúa mundialmente. El espacio que actualmente se recupera, tras evidenciarse el agotamiento del espacio abstracto global, es un espacio cuyos límites no tienen la fijeza sobre la que se establecieron los conceptos de competencia, frontera o integridad territorial. Los nuevos espacios son menos limitados y exclusivos, más pluridimensionales y abiertos a imbricaciones y solapamientos. Si un territorio adquiere una cierta centralidad, esto es debido a su capacidad de relación.

Desde este punto de vista se puede entender el valor de la idea de proximidad pero también sus limitaciones. La proximidad es importante porque facilita los contactos *face to face* que pueden desarrollar un capital relacional y estimular el aprendizaje colectivo. Pero conviene no mitificar la localidad y pensarla en articulación con la apertura internacional porque el intercambio de conocimiento se verifica de maneras diversas, no siempre ni necesariamente en contextos de proximidad. Muchos estudios han puesto de manifiesto que sólo una minoría de las pequeñas empresas situadas en un *cluster* aprovechan el saber colectivo local, mientras que las grandes empresas aprenden a través de relaciones no locales. La evaluación de la eficacia de los parques tecnológicos pone de manifiesto que la cercanía espacial no conduce automáticamente a un mayor contacto entre los actores; la densidad espacial no equivale a la densidad social. La proximidad no lleva automática-

mente al establecimiento de fuertes redes locales. Lo que es una fuente de competitividad es una tipo de interacción que podríamos llamar de «proximidad relacional», que puede realizarse sin importar demasiado la distancia entre los elementos. Los actuales medios innovadores son formas mixtas de movilidad y estabilidad urbana.

Ahora bien, dado que las técnicas de comunicación y transporte no hacen innecesaria la concentración de personas y productos, a la cercanía geográfica ya no le corresponde una significación de centralidad política o económica. Se está produciendo una nueva geografía de la centralidad y la marginalidad, una nueva «economía espacial del centro» (Saasen, 1996), en la que el centro y la periferia deben ser pensados de nuevo, del mismo modo que estamos obligados a revisar las categorías de lo cercano y lo lejano porque la proximidad física no es la única variable; como ha subrayado la teoría de una geografía económica relacional (Bathel y Glückler, 2002: 49ss), la proximidad es un concepto en el que se integran muchas dimensiones (espacial, cultural, institucional, organizatoria, virtual).

3. FORMAS DE INTELIGENCIA COLECTIVA

Cualquiera que sea la denominación que se utilice para caracterizar a nuestras sociedades contemporáneas —sociedad post-industrial, sociedad de la información o sociedad del conocimiento— todos estos conceptos apuntan a un cambio profundo que se ha realizado en los países avanzados durante estos últimos decenios. Se refieren a la circunstancia de que los recursos de información y conocimiento han crecido poderosamente en relación con los recur-

sos materiales y energéticos. La producción y transferencia de conocimiento tienen ahora una gran significación y desempeñan un papel fundamental en el desarrollo social, económico y territorial. Se podría sintetizar el carácter de la época que nos ha tocado vivir diciendo que el gran desafío de la humanidad ya no es dominar la naturaleza sino hacer avanzar juntos información y organización. El gran enemigo que hay que combatir no es tanto la miseria o el miedo como la ignorancia. Nuestros principales desafíos tienen que ver con el conocimiento en sentido amplio y las estrategias más decisivas se orientan a la política del conocimiento, la ciencia, la tecnología, la innovación, la investigación y la formación. La verdadera riqueza de las naciones reside en su saber. ¿Qué significa eso para las políticas territoriales? ¿Qué desafíos de gobierno plantea?

Desde hace unos años ha tenido lugar lo que podríamos llamar un giro cognitivo en la concepción del espacio, en su planificación y gobernanza. En la Unión Europea, el V Programa Marco de investigación supuso el despliegue del concepto de un desarrollo territorial basado en el conocimiento. El objetivo de la Estrategia de Lisboa de convertir a Europa en un espacio de economía basada en el conocimiento se ha trasladado a la gobernanza territorial en los conceptos de territorio inteligente o ciudades del saber. El tema del conocimiento se ha convertido en un lugar recurrente de los estudios territoriales y la praxis de la gobernanza local. Se considera que el principal desafío consiste en impulsar procesos de generación de conocimiento y conseguir su traducción en actividades económicas.

Desde mediados de los años ochenta ciudades y regiones europeas han ido adoptando crecientemente programas para intensifi-

car los programas de innovación basados en el conocimiento. Medios innovadores, ciudades del saber, parques tecnológicos, campus universitarios, regiones que aprenden, redes *start-up*... en todos ellos se trata de poner en juego una especial relación entre espacio, conocimiento, cultura y ciencia. Los «entornos de conocimiento» tienen como función suavizar los riesgos individuales, poner a disposición recursos operativos y configurar estructuras de resonancia para las innovaciones (Fürst, 2001: 372). Un territorio de conocimiento es un conjunto denso de interacciones en el que se efectúan transferencias de conocimiento o, al menos, se comparte un saber implícito y determinadas formas de praxis común (Matthiesen, 1998). Lo que la formación de *clusters* permite es precisamente el acceso al saber implícito, no codificado, que representa un recurso estratégico en los procesos de innovación. En los estudios sobre economía regional encontramos algunos intentos de medir cómo los territorios son capaces de intercambiar «*tacit knowledge*» (Lever, 2001).

Podríamos sintetizar estos indicadores a la hora de medir de alguna manera la inteligencia territorial señalando que, para que sean efectivos la generación, el intercambio y la utilización del saber se requieren al menos cuatro factores (Growe, 2009):

1. Infraestructuras para la producción y comunicación del saber, que consta de instituciones de investigación y formación;
2. Interacción creativa entre muchos grupos de actores: nos referimos con ello al complejo sistema de contactos sociales que son generalmente informales y que hacen que el espacio económico sea fundamentalmente un espacio relacional;

3. Articulación constructiva de las fuentes endógenas y exógenas de saber implícito y explícito con los recursos cognoscitivos del territorio. Gracias a su codificación y difusión a través de las tecnologías de la comunicación, buena parte del saber se ha convertido en algo disponible globalmente. Para el éxito económico es importante la apertura del territorio, cuyos actores deben estar vinculados a interacciones más amplias;
4. Una actitud positiva que se concreta en un clima que estimula la curiosidad y la disposición positiva hacia el riesgo.

Ahora bien, conviene entender adecuadamente qué queremos decir cuando hablamos de inteligencia colectiva. Lo primero que ha de hacerse es distinguir el saber individual y el saber colectivo porque lo específico de las organizaciones o los territorios es que generan un saber específico y añadido al saber de sus miembros e incluso superior a la suma del saber de quienes las componen. Una cosa es que en los territorios se aprenda y otra que los territorios aprendan, una cosa es la cooperación entre los actores y otra que las instituciones aprendan.

Con frecuencia se piensa que el conocimiento en las organizaciones es simplemente el resultado de sumar el conocimiento de sus miembros. Por supuesto que la competencia de las organizaciones depende del saber de sus miembros. Pero del mismo modo que la acumulación desordenada de genios y premios nóbeles no constituye una organización inteligente, tampoco el aumento de universitarios produce automáticamente una sociedad inteligente. Para que haya espacios de conocimiento o inteli-

gencia territorial no basta tampoco con que existan instituciones dedicadas al conocimiento. Las condiciones específicas para que la relación entre diversas instituciones inteligentes de lugar a un territorio inteligente se dan cuando la inteligencia se transforma en capacidad social en el marco de un territorio.

Cuando se trata de asuntos que tienen que ver con dinámicas colectivas surge siempre la cuestión de si el todo es más que la suma de las partes, de si no hay algo supraindividual —el sistema, la totalidad organizada, un fenómeno emergente— «que no se puede reducir a las intenciones de los individuos participantes» (Heintz, 2004: 3). Se habla de emergencia precisamente cuando hay propiedades generales que no se reducen a las características de sus elementos. Una sociedad del conocimiento no es una sociedad en la que hay mas expertos sino aquella en el que los sistemas son expertos. No basta con que los individuos aprendan e innoven; sirve de poco que los ciudadanos adquieran nuevas competencias mientras las reglas, rutinas y procedimientos, o sea la inteligencia organizativa y pública, impidan aprovechar las nuevas competencias. Los cambios sólo se realizan cuando se modifican también las estructuras, procesos y reglas colectivas. El saber de un territorio es algo más que la mera acumulación del saber existente, del mismo modo que una organización inteligente lo es por la sinergia que se produce en sus sistemas de reglas, instituciones y procedimientos, y no por la mera adición de las inteligencias personales. la generación del conocimiento es consecuencia de actos comunicativos o, dicho de otra manera, un bien relacional.

Esto nos pone en la pista de una dificultad que tiene que ver con el carácter emer-

gente de la inteligencia colectiva, es decir, el hecho de que sea algo que ni surge necesariamente cuando se adoptan determinadas medidas, ni en el corto plazo, sino que resulta de procesos largos y cuyo resultado no está asegurado. Tanto la configuración como el gobierno y la estructuración de las redes son difíciles. El capital social no es algo que propiamente se pueda crear o dirigir. «Un *cluster* no se puede construir. Tiene que crecer» (Koch, 2007: 202). Los procesos de configuración de saber colectivo son complejos, exigen perspectivas de largo plazo y tienen una visibilidad escasa. Esto nos exige ser especialmente prudentes a la hora de confiar en los modelos de indicadores, que no reflejan tanto el saber colectivo como los resultados visibles de ese saber.

Al carácter emergente de propiedades como la inteligencia compartida se debe el hecho de que no existan fórmulas mágicas ni universales para la configuración de procesos de aprendizaje e innovación colectiva. Las políticas urbanas y territoriales basadas en el conocimiento deben ser exactamente contextualizadas en relación con las capacidades y problemas concretos de cada territorio. Esto contradice expresamente la idea de que es posible trasladar las experiencias de «*icon regions*» como Silicon Valley o la idea de recuperar la modernización siguiendo un modelo anterior, tal como se estableció, por ejemplo, en Europa Oriental tras 1989. Las condiciones específicas del éxito no son reproducibles con exactitud. El comportamiento de los sistemas de alta complejidad —como los territorios— no es pronosticable. La dinámica de la innovación no se pueden prever con exactitud; esta imprevisión es algo que forma parte de la naturaleza emergente de todo nuevo saber. Dicha indetermina-

ción es acentuada por la creciente dificultad de gobierno de las realidades complejas.

Es cierto que lo que crea la ventaja regional es la capacidad de atraer talento. A esto alude el concepto de «*sticky place*» (Marcsen, 1996): lugares que tienen espacial capacidad de atraer y retener talento o empresas innovadoras. Pero conviene no olvidar las limitaciones de este tipo de políticas como si fueran fórmulas mágicas automáticas. La difusión del modelo creativo ha llevado con frecuencia a que todos los territorios hagan lo mismo y jueguen con las mismas cartas. Por otro lado, la construcción de infraestructuras culturales no garantiza sin más la dinamización cultural e incluso ocurre con frecuencia que la creación cultural huya de esos sectores culturales formateados y planificados. Para ser creativos no basta con utilizar los procedimientos habituales que han sido exitosos en aquellos lugares que reconocemos como especialmente creativos. Hay que hacerlo poniendo en juego la propia creatividad.

4. GEOGRAFÍA DE LA CREATIVIDAD

El paradigma de la sociedad de la información, que fue dominante durante los años ochenta y buena parte de los noventa, se tradujo fundamentalmente en la puesta en marcha de infraestructuras técnicas. Las políticas urbanas y territoriales optaron por la construcción de parques tecnológicos y de investigación, muchas veces aislados en el campo. Los lugares concretos, los espacios urbanos y los centros de las ciudades eran considerados como reliquias de un proceso de globalización y virtualización general. El espacio social se redujo progresivamente a una localización accidental para el *hardware* de los medios de comunica-

ción e información. Desde hace algunos años, sin embargo, el debate acerca de las condiciones territoriales para la generación del saber y la capacidad de innovación ha dejado de estar reducido al ámbito de las nuevas tecnologías y ha recuperado una más intensa referencia territorial y urbana.

La evolución de la sociedad del conocimiento está modificando la articulación de los factores «duros» y «blandos» de la competitividad. Se va poniendo de manifiesto la importancia de esos factores de competitividad que son los «*non-market linkages*» (redes, confianza, capital social, etc.). Los factores «blandos» de la competitividad dejan de ser considerados algo accidental o secundario, restos de la racionalidad económica entendida a la manera neoclásica. Mientras que los análisis tradicionales acerca del desarrollo regional estaban casi exclusivamente focalizados en la industria, los *clusters* y las empresas, la idea de los «entornos de conocimiento» nos invita a dirigir cada vez más nuestra atención hacia los factores culturales de la vida social y la significación cualitativa de las estructuras sociales en los procesos económicos. Nos estamos dando cuenta de que muchos elementos no mercantiles se encuentran en el núcleo del desarrollo económico de los territorios.

La teoría de la competitividad ha sido durante mucho tiempo una pura teoría de costes, según la cual las empresas se situaban allí donde los costes de producción y distribución eran más favorables. Los factores de competitividad «duros», como las infraestructuras o el mercado laboral eran factores clave para la localización de las empresas. La homogeneización de estos factores, especialmente dentro de la Unión Europea, ha llevado a que estas decisiones dependan cada vez más de que los territorios se dife-

rencien por factores «débiles» como la imagen, el tiempo libre o la oferta de vivienda, criterios culturales o ecológicos, capital humano y social. Mientras que el punto de vista tradicional sugería que el atractivo de los lugares se debía a ventajas económicas, ahora se subraya las cuestiones relativas al estilo de vida y las amenidades culturales. El punto de vista típico de la era industrial era que los lugares crecían o bien porque estaban situados en las rutas de transporte o bien porque estaban junto a recursos naturales que animaban a las empresas a implantarse en ellos. La teoría del capital humano argumenta, en cambio, que la clave del crecimiento no es la reducción de costes sino disponer de personas muy educadas y creativas. Hay que pasar del bajo coste a la alta creatividad. En la economía del conocimiento el potencial creativo es un elemento fundamental para el crecimiento y el éxito de las ciudades y territorios.

Una buena parte del impulso para ese cambio de perspectiva procede de teorías como la del capital social de Putnam (2000). El concepto de capital social se introdujo como consecuencia de haber advertido que la estructura de relaciones sociales tenía efectos sobre los procesos económicos. Alude a esos recursos que surgen de las relaciones más o menos institucionalizadas en las que se establecen formas de reconocimiento. Se refiere también a la confianza, cooperación y solidaridad como fundamento de las relaciones sociales. Se habla de capital social en el sentido de que las redes sociales crean valor y que se puede invertir en ellas (Putnam y Goss, 2002: 8).

Ahora bien, si el determinismo tecnológico era ciego para los factores sociales de la competitividad, la teoría del capital social presupone una idea de comunidad que es difícilmente compatible con el individualis-

mo contemporáneo y desestima los beneficios colectivos de la creatividad personal. Se podría decir, contra Putnam que algunas categorías sociales tradicionales como la autosuficiencia, la cohesión, la estabilidad y la unidad trabajan ahora contra la prosperidad, que más bien requiere apertura y vínculos menos fuertes. Este es el punto de vista que aporta la teoría de la creatividad de Richard Florida. Estábamos acostumbrados a los análisis de Max Weber o Daniel Bell que basaban la fuerza de las sociedades en el esfuerzo y dejando completamente al margen el gozo y el placer; este último incluso reprochaba al hedonismo de los años sesenta un efecto negativo hacia la innovación y el crecimiento económico.

Frente a estas visiones se han ido abriendo paso en los últimos años diversas teorías de la creatividad, entre las cuales la más célebre es la de Richard Florida (2002; 2005). Mientras que la primera mitad del siglo xx estaba impresionada por las transformaciones físicas y la implementación de milagros tecnológicos o de ingeniería, en la segunda mitad las transformaciones más importantes se encuentran en el ámbito social y en las nuevas formas culturales. En la nueva economía del conocimiento, en la que los útiles de producción y la materia prima son la información y el conocimiento, la creatividad constituye una ventaja comparativa para las empresas, los individuos y los territorios. Los nuevos indicadores de un territorio creativo serían las tres «T»: talento, tecnología y tolerancia. El mayor crecimiento económico se está dando en lugares que son tolerantes, diversos y abiertos a la creatividad, debido que son lugares en los que la gente creativa de todo tipo quiere vivir. Florida constata que los creadores son más propicios a la movilidad y buscan lugares en los que satisfacer óptimamente sus

necesidades. Son personas que se caracterizan por preferir la individualidad, la expresión y la pluralidad, y buscan estas características en el trabajo, en la ciudad y en las relaciones sociales.

A pesar de un lenguaje de resonancias clasistas que Florida utiliza, la enumeración del tipo de personas que pertenecerían a esa «clase creativa» es muy amplia. Pertenecen a este grupo aquellos que están empleados para resolver problemas complejos, para inventar soluciones nuevas, más allá de una lógica de producción rutinaria y repetitiva. Los creativos son los «analistas simbólicos», expertos, trabajadores del conocimiento, profesionales y técnicos, cuya tarea consiste en proporcionar «*meaningful new forms*» (2002: 8). Son científicos, ingenieros, creadores, pedagogos, músicos, cuya función consiste en crear nuevas tecnologías o nuevos contenidos. Lo que distingue fundamentalmente a las personas creadoras del resto es por qué son pagados: mientras que unos son pagados fundamentalmente por ejecutar un plan establecido, las personas creativas lo son por crear nuevas ideas, productos y procedimientos.

Si hubiera que destacar algunas características de la nueva producción del conocimiento, lo que podríamos llamar las condiciones de la creatividad, yo destacaría tres: su no exclusividad, la heterogeneidad y la informalidad. Veámos cada una de estas propiedades por separado.

En primer lugar habría que destacar la no exclusividad de la producción del conocimiento creativo. Mientras que la producción tradicional del saber se concentraba en espacios cerrados y en sistemas de interacción delimitados (como las universidades y las empresas) o en la interacción entre expertos, las nuevas formas del saber se de-

sarrollan en contextos espaciales más abiertos y complejos, menos exclusivos, donde se realiza la combinación de diversos modos de saber. La sociedad del conocimiento se caracteriza por unos nuevos modos de producción del conocimiento que se diferencian de la idea tradicional por el hecho de que no se desarrollan exclusivamente en instituciones académicas sino en contextos más heterogéneos y en redes de comunicación más abiertas; surgen así nuevas formas de articulación del saber experto y el saber común, así como procesos específicos de generación y circulación del saber. De ahí la necesidad de poner en relación a las universidades y las empresas o el sector público y el sector privado.

El conocimiento creativo, la innovación, tiene lugar en contextos caracterizados por una fuerte heterogeneidad. El saber de los territorios inteligentes se caracteriza por su hibridación, diversidad y contrastación. En lugar de ser una propiedad de un círculo cerrado de grupos expertos formalmente reconocidos como tales, el saber se produce en un campo abierto de actores que colaboran o compiten entre sí. Esta es la razón de la fuerza creativa de las ciudades o los espacios urbanos, ya que la hibridación cultural es un fenómeno que se realiza de forma intensiva en las ciudades. Los espacios urbanos o las áreas metropolitanas con alto grado de diversificación social, étnico y profesional constituyen ricas reservas para la producción interactiva del conocimiento. La pluralidad cultural es un factor de innovación. Los sociólogos han definido siempre a la ciudad como un espacio para los extraños, el ámbito más apropiado para desarrollar una cultura de la diferencia. Con sus grandezas y miserias, la ciudad es el lugar en el que han podido convivir diferentes modos de vida, culturas y concepciones del

mundo, a la vez que han llevado a cabo el intercambio más productivo que conocemos. Las ciudades son los lugares privilegiados de esa mezcla que produce el desplazamiento de los seres humanos y les expone a la combinación y la novedad. Al mismo tiempo, la ciudad crea un espacio para la diferenciación de los estilos de vida, lo que a su vez es condición de la fuerza innovadora de su cultura. Esta es una de las razones por las que algunos han sostenido que la apertura a la inmigración es un factor clave para la innovación y el crecimiento económico (Zachar, y 2000). De todas maneras, el potencial de la diversidad urbana no es algo automático sino que requiere unas determinadas condiciones en términos de cohesión social. En caso contrario, lo que tendríamos es una mera yuxtaposición de diversidades que se traduce en exclusión y desigualdad, como ocurre en tantas ciudades europeas.

Y, en tercer lugar, la creatividad se produce en contextos de informalidad. La investigación acerca de las redes de innovación ha puesto de manifiesto que dichas redes no funcionan sin ocasionales encuentros personales. Esto conecta con la condición anterior ya que si algo caracteriza a los espacios densos de las ciudades es que son lugares de alteridad, de encuentros no previstos, de experiencias inéditas, del anonimato, de la multitud y la diversidad de recursos (Innerarity, 2006). Las ciudades son generadores casuales de novedades, contactos personales, intercambio de oportunidades y conocimientos. La noción de ciudad creativa invita a descubrir el valor de esas formas de vida que se nutren del azar, el movimiento y la creación. El desafío de la política territorial consiste en crear las condiciones de la creatividad, aceptando que aparezcan prácticas no planificadas, que hagan posibles los encuentros imprevistos

e improbables porque, en última instancia, la ciudad son los otros (Ascher, 2007). Esta realidad invita a gobernantes y urbanistas a la modestia ya que la creatividad ni se planifica ni se programa. La creatividad, sea artística, social, tecnológica, científica o urbana, surge más bien allí donde no se la esperaba, aunque este carácter emergente no nos exime de trabajar para establecer las condiciones de su improbable aparición.

5. GOBERNAR LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Una idea de desarrollo territorial basado en el conocimiento tiene muchas implicaciones en el plano del gobierno y el modo de articular la toma de decisiones. De la misma manera que las condiciones de competitividad se han modificado enormemente en el mundo reticular, complejo e interdependiente de las sociedades del conocimiento, también las formas clásicas de gobierno (mercado y jerarquía) se sobrecargan, así como sus instrumentos propios (precios y autoridad). Lo que ocurre es que, tratándose de aprendizaje colectivo, las relaciones no son dirigibles jerárquica o centralizadamente.

Hoy nos encontramos precisamente ante un agotamiento de la jerarquía como principio ordenador de las sociedades. Los sistemas complejos no pueden ser gobernados desde un vértice jerárquico, lo que supondría una simplificación que no se corresponde con la riqueza, iniciativa y pericia de sus elementos. El manejo de la elevada complejidad plantea numerosos problemas a cualquier estrategia jerarquizadora: quien debe decidir desconoce la dinámica temporal de los sistemas complejos, pues generalmente no tiene toda la información, no incluye el desarrollo temporal en sus cálcu-

los, y cuando lo hace tiende a favorecer las extrapolaciones lineales; ignora los efectos laterales, los desarrollos exponenciales; piensa en cadenas causales en vez de en redes y circularidades; se preocupa preferentemente de los detalles, de lo inmediato, minusvalorando las conexiones y la panorámica; a menudo adopta soluciones según el radicalismo de todo o nada que empeoran el problema. Una intervención agudizada hasta el detalle supondría necesariamente una pérdida de visión general de las cosas, que tan necesaria resulta para las tareas de gobierno. Constituye un interés reflexivo de toda gobernanza evitar la sobrecarga que se seguiría de adoptar liderazgos no compartidos.

Un mundo reticular exige una gobernanza relacional. Las redes requieren instrumentos más complejos como la confianza, la reputación o la reciprocidad. Estas nuevas constelaciones exigen innovación institucional en los procesos de gobernanza y abandonar las clásicas rutinas administrativas. La nueva gobernanza apunta a una forma de coordinación entre los agentes políticos y sociales caracterizada por la regulación, la cooperación y la horizontalidad.

Las reflexiones acerca de la gobernanza local y multinivel han puesto de manifiesto la creciente importancia que tienen las redes políticas locales como formas débiles de gobierno. La inclusión de los actores relevantes se ha revelado como una fórmula más competente para la resolución de los problemas debido a que amplía y utiliza mejor el saber requerido, a la suma de competencias y a sus potenciales de democratización. Las nuevas formas de gobernanza apuntan hacia procedimientos más cooperativos y una mayor exigencia de participación, combinación de elementos públicos y sociales.

En una sociedad del conocimiento disminuye la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica o poco transparente. Se demandan, por el contrario, nuevas formas de participación y comunicación. Así lo planteó el *World Urban Forum* de 2004, organizado en el marco del programa *Habitat* de la ONU; aludía al consenso en torno a la importancia decisiva de implicar a la sociedad civil en la gobernanza, especialmente en la escala local. El plano local tiene un alto nivel de auto-organización. Debido a su cercanía respecto de los ciudadanos y el carácter abarcable de los problemas a los que hace frente, es el ámbito en el que mejor puede incrementarse la participación de la sociedad civil. La escala local es un campo experimental para probar nuevos procedimientos de cooperación.

Gobernanza significa cada vez menos la capacidad de tener preparadas soluciones para cualquier problema como el desarrollo de las capacidades para la solución de los problemas. Al sistema político se le plantean así exigencias que tienen que ver con la capacitación («*enabling*» o «*empowering*») de la ciudadanía (Giddens, 1989). Putnam (1993) ha sintetizado esta exigencia en la idea de capital social local, cuya calidad de vida pública depende en buena medida de las normas y las redes de compromiso. Healey describe la «*governance capacity*» como un bien público o como la más importante infraestructura de la vida cívica, una infraestructura «*soft*» que acompaña las infraestructuras «*hard*» de las redes físicas, los servicios sociales y las garantías jurídicas.

En la nueva economía del conocimiento los procesos económicos presuponen un sistema social que funciona. La relación entre política, economía y sociedad civil es un factor importante de competitividad territorial. El desarrollo económico y la competi-

vidad de un territorio depende de que el capital social de los actores asegure la disponibilidad de informaciones, competencias, recursos, trabajadores cualificados, financiación. Todo ello es influido por la estructura, la forma de gobierno, la estabilidad y la dinámica de las relaciones sociales, eso que se ha dado en llamar capital institucional. Es en este sentido en el que puede afirmarse que la ciudad está llamada a ser un lugar de reconciliación de lo económico, lo ecológico y lo social.

6. CONCLUSIONES

Si la sociedad de la información nos hablaba de espacios indiferenciados, la sociedad global del conocimiento recupera una importancia de lo local. Ahora bien, la dimensión local que parece revalorizarse en los análisis más ponderados de la globalización no recupera cualquier espacio local sino solamente aquel que acierta a configurarse como más indeterminado, abierto y relacional.

La creciente importancia del saber en la economía del conocimiento plantea a su vez

el desafío de articular espacios de inteligencia colectiva, concepto con el que no nos referimos tanto a la mera acumulación de talento como a la propiedad emergente que resulta de la interacción imprevisible de sistemas expertos, reglas y procedimientos inteligentes.

En este contexto, el debate acerca de las condiciones territoriales para la generación del saber y la capacidad de innovación ha dado un giro hacia los llamados factores «blandos» de la competitividad y que tienen que ver con factores culturales que facilitan la creatividad. Esta economía de la creatividad se caracteriza por el hecho de que no se produce exclusivamente en los establecimientos tradicionalmente asignados para ello, porque requiere contextos caracterizados por su heterogeneidad e informalidad.

El objetivo de impulsar la creatividad territorial es incompatible con procedimientos de gobierno jerárquicos o dirigistas; ninguna forma de dirección garantiza la aparición de talento pero puede asegurarse que la inteligencia colectiva requiere como condición necesaria una forma de gobernanza más capacitadora, relacional y compartida que las tradicionales formas de gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBROW, M. (1998): *Abshied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im Globalen Zeitalter*, Frankfurt: Suhrkamp.
- ARONSON, S. H. (1986), «The Sociology of Telephon», en G. Gumpert y R. Catthcart (eds.), *Inter/media: Interpersonal Communication in a Medial World*, Oxford University Press, 300-310.
- ASCHER, F. (2007): «La ville, c'est les autres», en *Airs de Paris*, Centre Georges Pompidou, Paris, 269-271.
- BADIE, B. (1995): *La fin des territoires*, Fayard, Paris.
- BARALDI, E., FORS, H. Y HOULZ, A. (2006): *Taking Place. The Spatial Contextes of Science, Technology and Bussines*, Sagamore Beach: Science History Pubns.
- BATHEL, H. Y GLÜCKLER, J. (2002): *Wirtschaftsgeographie. Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive*, UTB, Stuttgart.
- FLORIDA, R. (2005): *Cities and the creative class*, Routledge, New York.
- FRIEDMAN, T. (2007): *The World Is Flat: A Brief History of the Globalized World in the Twenty-First Century*, Penguin, London.
- FÜRST, D. (2001): «Regional Governance - ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?», en

- Raumforschung und Raumordnung* 5-6/2001, 370-380.
- GIDDENS, A. (1989): *The Third Way: the renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge.
- GROWE, A. (2009): «Wissensalianzen und regionale Wissenskonzepte als Bausteine zur Nutzung von Wissen und Metropolregionen», en Ulf Matthiesen, *Das Wissen der Städte. Neue stadregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 323-342.
- HARVEY, D. (1990): *Spaces of Hope*, Edinburg University Press.
- HEINTZ, B. (2004): «Emergenz und Reduktion. Neue Perspektiven auf das Mikro-Makro-Problem», en *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 56, 1-31.
- HEALEY, P. (2002): «Urban Governance Capacity in Complex Societies: Challenges of Institutional Adaptation», en Cars, Göran (ed.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Aldershot: Ashgate, 204-225.
- INNERARITY, D. (2003): *La sociedad invisible*, Espasa, Madrid.
- (2006), *El nuevo espacio público*, Madrid: Espasa.
- JACQUES, D. (2009): *Vers une citoyenneté urbaine? La ville et l'égalité des chances*, Éditions rue d'Ulm, Paris.
- KOCH, T. (2007): «Regionen werden von Menschen gemacht», en *Brandeis Neuland. Das Wirtschafts-magazin der Regionen*, 1/2007, 198-294.
- LEVER, W. F. (2001): «Correlating the Knowledge-base of Cities with Economic Growth», en *Urban Studies* 39, 5/6, 859-870.
- LUHMANN, N. (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt.
- MARCUSEN (1996): «Sticky Places in Slippery Space», *Economic Geography* 72.
- MASSEY, D. (2006): «How to Get From Space to Place in a Fairly Short Stretch of Time», en Feld, Steven y Basso, Keith (eds.), *Senses of Place*, Santa Fe: School of American Research Press, 13-52.
- MATTHIESEN, Ulf (1998): *Die Räume der Milieus. Neue Tendenzen in der sozial- und raumwissenschaftlichen Milieuforschung sowie in der Stadt- und Raumplanung*, Sigma, Berlin.
- NASSEHI, A. (2002): «Dichte Räume», en Löw, M. (ed.), *Differenzierungen des Städtische*, Opladen: Leske, 211-233.
- POLANYI, M. (1957): *The tacit dimension*, Routledge, London.
- PUTNAM, R. D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- (2000): *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, New York.
- PUTNAM, R. D. y GOSS, K. A. (2002): «Introduction», en Robert D. Putnam (ed.), *Democracies in the flux. The evolution of social capital in contemporary society*, Oxford University Press, 1-19.
- SAASEN, S. (1996): *Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities*, Campus, Frankfurt.
- (1998): «Zur Einbettung des Globalisierungsprozesses. Der nationale Staat vor neuen Aufgaben», en *Berliner Journal für Soziologie* 3, 345-357.
- WIESENTHAL, H. (1996): *Globalisierung. Soziologische und politikwissenschaftliche Koordinaten eines unbekannten Terrains*, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den Neuen Bundesländern an der Humboldt-Universität zu Berlin, Materialien 96/1.
- WILLKE, H. (2001): *Atopia. Studien zur Atopischen Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt.
- ZACHARY, P. (2000): *The Global Me: New Cosmopolitans and the Competitive Edge - Picking Globalism's Winners and Losers*, Perseus Books, New York.

Gobernanza de investigación e innovación: globalización e integración

El área de Ciencia, tecnología e innovación (CTI) sigue considerándose crucial para la mejora de la competitividad de las regiones o países y por lo tanto, de su bienestar. Sin embargo, para responder a los retos de la economía global se exige optimizar las interrelaciones entre desarrollos institucionales y tecnológicos en Sistemas de Innovación, mediante mecanismos de gobernanza donde se dé la integración regional y supra-nacional. Dentro de este ámbito se exponen los casos de los desarrollos experimentados en la European Research Area (ERA), la cooperación nórdica y la creciente cooperación en el Sudeste Asiático a través de la ASEAN.

Zientzia, Teknologia eta Berrikuntzaren alorra (ZTB) eskualdeen eta herrialdeen lehiakortasuna eta, ondorioz, ongizatea hobetzeko funtsezkotzat jotzen da oraindik. Ekonomia globalaren erronkei aurre egiteko, dena den, Berrikuntza Sistemetako erakunde- eta teknologia-garapenen arteko erlazioak optimizatu behar dira, eskualde mailako eta herrialdetik gorako mailako integrazioa ahalbidetuko duten gobernantza-mekanismoen bitartez. Arlo horretan, zenbait kasu azaltzen dira: European Research Arealan (ERA) izaniko garapen-kasuak, iparraldeko lankidetzak eta ASEANen bidez Asiako Hego-ekialdean gertatzen ari den lankidetzak gero eta handiagoa.

Science, technology and innovation (STI) is still one of the most important areas through which a region or a country may enhance its competitiveness and hence its welfare. However in order to respond to the challenge of the global economy we must optimize the interrelations between institutional and technological developments in innovation systems, with effective governance mechanisms integrating regional and upper-national aspects. Taking into account this arena, the author offers us the examples of developments in the European Research Area (ERA), the Nordic cooperation, and the increasing cooperation in South-East Asia through ASEAN.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Gobernanza, innovación e integración
 3. La gobernanza desde una perspectiva global: el caso de la integración supra-nacional
 4. Conclusión: integración en la globalización
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: integración supranacional, mecanismos de gobernanza global, cooperación nórdica, Espacio Europeo de Investigación.

Keywords: supranational integration, global governance mechanisms, nordic cooperation, European Research Area.

N.º de clasificación JEL: H77, R58.

1. INTRODUCCIÓN

Mejorar la competitividad forma parte inherente de la agenda política de cualquier país. Lo mismo se puede decir de las regiones como entidades territoriales subnacionales: los gobiernos locales o regionales tratan normalmente de alcanzar el desarrollo económico apoyando la capacidad de innovación y la competitividad de sus comunidades industriales, como por ejemplo, a través del desarrollo de *clusters*, lo que se considera un factor clave para la mejora del bienestar, la calidad y el nivel de vida. El bienestar de los ciudadanos sitúa a la política económica en un sentido amplio en el

centro del marco político en todos los países, hasta el punto de asumir una posición dominante a la que tienen que adaptarse el resto de áreas políticas.

Ciencia, tecnología e innovación (CTI) han sido consideradas en los últimos decenios como los componentes de un área de creciente importancia para la mejora de la competitividad de las regiones o países y por lo tanto, de su bienestar. La política de innovación es el vehículo o política transversal a través de la cual se estimula a la CTI para que desempeñen un papel económico: la ciencia y la propia tecnología se están integrando cada vez más en la vida económica y los sistemas de innovación nacional se han convertido en el marco de referencia aceptado para la formulación de políticas en esta área (OCDE, 1999, 2001).

Optimizar las interrelaciones entre desarrollos institucionales y tecnológicos en los sistemas nacionales de innovación (SNI) o

* El autor aprecia los valiosos comentarios de Heiko Prange-Gstoehl, Comisión Europea, DG RTD y de Trygve Lande, *Research Council of Norway*. Los argumentos y perspectivas presentados en este artículo son responsabilidad única del autor y no representan los del *Research Council of Norway* ni los de la Dirección General de Investigación y Tecnología de la Comisión Europea.

su versión regional, los sistemas regionales de innovación (SRI), está considerado un instrumento clave para alcanzar la competitividad. Ser competitivo implica ser dinámico, capaz de cambiar y de adaptarse a las nuevas circunstancias, adoptar y desarrollar nuevos conocimientos y tecnologías. Significa no sólo tener éxito en los mercados de productos, sino también en la competencia por personas, recursos, inversiones y habilidades. Este dinamismo se aplica principalmente a nivel nacional en el contexto de las políticas nacionales de competitividad, lo cual implica que los sistemas de innovación nacional también están compitiendo entre sí. El dinamismo se puede mejorar mediante condiciones marco, políticas de *cluster*, políticas de investigación, políticas fiscales y políticas educativas, por nombrar sólo unos pocos elementos, con vistas a estimular las capacidades competitivas a nivel nacional (o regional). Al mismo tiempo, la economía mundial se está integrando crecientemente en un proceso al que nos referimos como globalización. Por lo tanto, el principal desafío al que se enfrentan los gobiernos nacionales y regionales es adaptar sus sistemas y procesos de gobernanza para tener en cuenta este contexto.

Este desafío puede considerarse doble: en primer lugar, es necesario comprender mejor las capacidades de adaptación dinámica de sus propias economías, consideradas a menudo como economías del conocimiento, dado que la investigación y la educación desempeñan un papel de importancia creciente en los procesos de adaptación y competencia. Y en segundo lugar, es necesario desarrollar sólidos sistemas de gobernanza para que influyan en esas capacidades. ¿Cómo acometen los gobiernos estos desafíos?

Las naciones y las regiones sub-nacionales tendrán que tener en cuenta las nue-

vas tendencias de integración económica global en el desarrollo de sus políticas. En este artículo sostendré que en el área de la ciencia, la tecnología y la innovación, la integración regional y supra-nacional surge para responder a los retos de la economía global. Esta integración ofrece mecanismos de gobernanza exclusivos, creando un estrato adicional de gobernanza al que deben adaptarse las regiones y las naciones para configurar sus propias respuestas. Situaré este desarrollo en el debate más amplio sobre la gobernanza, utilizando como ejemplos los desarrollos experimentados en la European Research Area (ERA), la cooperación nórdica y la creciente cooperación en el Sudeste Asiático a través de la ASEAN.

2. GOBERNANZA, INNOVACIÓN E INTEGRACIÓN

2.1. Gobernanza

Los gobiernos son los agentes políticos oficiales en un contexto nacional. Sin embargo, la complejidad y el dinamismo han obligado a buscar procesos y mecanismos más efectivos para tomar decisiones sobre inversión, planificación y desarrollo de políticas. La gobernanza hace referencia a los procesos y mecanismos que permiten a las asociaciones, gobiernos incluidos, operar y aprender para tomar decisiones efectivas. El recuadro n.º 1 resalta algunas características claves que se desprenden de un reciente estudio sobre gobernanza de la OCDE (2005).

La gobernanza adquiere una perspectiva más relevante ante los desafíos globales emergentes y ante la creciente cooperación en ciencia y tecnología. En este contexto, la gobernanza puede hacer referencia a los procesos de cooperación, me-

Recuadro n.º 1

Dimensiones de la gobernanza

La gobernanza se refiere a los sistemas y prácticas que utilizan los gobiernos para establecer prioridades y fijar agendas, ejecutar políticas y conocer su impacto y eficacia. El concepto ha recibido una renovada atención en un contexto de patrones cambiantes de gobierno y de la forma de hacer política. La gobernanza implica un «cambio en el significado del gobierno, refiriéndose a nuevos procesos de gobierno o a un cambio en el reglamento; o al nuevo método por el que se gobierna la sociedad» (Rhodes, 1996: 652-3).

Para Stoker (1998) la gobernanza hace referencia «al desarrollo de estilos de gobierno en los que se han difuminado las fronteras entre los sectores público y privado». También indica cinco proposiciones relacionadas con la gobernanza:

1. La gobernanza hace referencia a una serie de instituciones y de actores que proceden del gobierno pero también de fuera de él.
2. Gobernanza significa que los límites y responsabilidades se están difuminando a la hora de abordar las cuestiones sociales y económicas.
3. Gobernanza hace referencia a la dependencia de poder existente en las relaciones entre instituciones que participan en acciones colectivas.
4. La gobernanza consiste en redes de actores autónomos.
5. La gobernanza reconoce la capacidad de hacer cosas sin que el gobierno ejerza o tenga que hacer uso de su autoridad. Se considera al gobierno como un ente capaz de utilizar nuevas herramientas y técnicas para dirigir y guiar.

Al igual que la innovación, la gobernanza está considerada como un proceso interactivo que implica diversas formas de asociación, colaboración, competencia y negociación. La cuestión de la responsabilidad se aborda implícitamente en la medida en que pueden producirse déficit por falta de transparencia y representación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rhodes (1996) y Stoker (1998).

canismos, prácticas e instituciones establecidos para garantizar las acciones colectivas de las naciones-estado y otros agentes (Keohane y Nye, 2000). Se han creado una serie de instituciones globales y oficiales para ayudar a los gobiernos y otros organismos a gobernar, coordinar y dirigir colectivamente en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Se puede citar entre otros a la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNSTD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y

la Cultura (UNESCO), Organización de la Propiedad Intelectual Mundial (WIPO), Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), así como algunos proyectos internacionales como la Alianza Global de Investigación (GRA), Proyecto Milenio de la ONU, Grupo de Trabajo de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad de las Naciones Unidas.

La creciente importancia de la gobernanza global ha sido recientemente tratada por un grupo de expertos en gobernanza global

de ciencia para la Comisión Europea¹. El grupo de expertos afirmó:

A medida que los países y regiones se proponen convertirse en «economías del conocimiento» y la ciencia orientada se plantea objetivos particulares, surgen nuevas formas de «tecno-nacionalismo». Los científicos por su parte, tienden a traspasar las fronteras nacionales, creando tensión entre la ciencia y las economías políticas nacionales. Sin embargo, los vínculos entre científicos y mecanismos de gobernanza global suelen ser mucho más débiles que los existentes con los gobiernos nacionales. Allí donde las organizaciones internacionales tienen el potencial de gobernar globalmente, no tienen el peso, en términos de financiación, ni la capacidad de gobernar y de emplear la ciencia, para complementar sus políticas. La gobernanza científica global exige por lo tanto nuevas relaciones globales entre lo que podría denominarse la sociedad científica y la sociedad en general en la que existe la ciencia, tratándose cada uno de los actores como si fueran participantes activos en un nuevo tipos de relaciones (p. 17).

Este tipo de estructuras de gobernanza han sido creadas para resolver problemas conjuntos, no para mejorar la competitividad. De hecho, el grupo de expertos señala el problema potencial de que una atención excesiva hacia la gobernanza podría ser perjudicial para la competitividad en un contexto global; por ejemplo si Europa tuviera que perseguir estándares más elevados en la producción de conocimiento que otros países o regiones. De ahí que sea necesario distinguir entre gobernanza científica global, como un imperativo para contar con marcos sólidos y comunes para la ciencia en todo el mundo, de la gobernanza internacional de la investigación e innovación que puede estar

mejor adaptada para mejorar la competitividad de las economías del conocimiento.

En este sentido, están surgiendo soluciones regionales (supra-nacionales) que proporcionan instituciones y mecanismos de coordinación y gobierno para, por ejemplo, mejorar la competitividad. Ejemplos de lo anterior son el Espacio Europeo de Investigación y el Programa Marco de la UE, el Consejo Ministerial Africano de Ciencia y Tecnología (AMCOST), el MERCOSUR de Latinoamérica, el Consejo Nórdico de Ministros, y el ASEAN en el Sudeste Asiático. Este tipo de soluciones de gobernanza constituyen el núcleo de este artículo. En todos estos casos, la cuestión clave es la integración que conduce a nuevos mecanismos de gobernanza.

2.2. Innovación e integración

A nivel básico, la innovación suele ser considerada por lo general como el lanzamiento o adopción de nuevas tecnologías, productos o procesos en la vida económica. Los sistemas de innovación son considerados como la descomposición de un sistema (nacional) en aquellos factores que influyen en la innovación. Se puede decir que las políticas de innovación son aquellas iniciativas destinadas a influir en estos factores (OCDE, 2001).

A medida que la política de innovación se amplía desde su núcleo de política de investigación y adopta un planteamiento más horizontal, la gobernanza de los sistemas de innovación se ha convertido en un nuevo foco de atención en los últimos años, conectando a menudo diversas áreas en los organigramas políticos. De ahí que la gobernanza esté relacionada con los procesos de cooperación y coordinación, incluyendo a

¹ Ver «Global Governance of Science», Informe del *Expert Group on Global Governance of Science to the Science, Economy and Society Directorate, Directorate General for Research*, Comisión Europea, 2009.

los actores privados, que influyen en la adaptabilidad de los sistemas de innovación así como en los propios sistemas políticos. Esta adaptabilidad está estrechamente relacionada con el aprendizaje y por ello la gobernanza puede ser considerada como gestión del aprendizaje y el conocimiento para la transformación y adaptación oportunas de los sistemas de innovación. Esto se ha estudiado con detalle en el proyecto MONIT de la OCDE (OCDE, 2005; Remøe, 2008).

El proyecto MONIT señalaba una serie de cuestiones que influyen en la gobernanza y que tienen que ver con la integración. Entre otras, se citaba la integración de áreas políticas en ámbitos políticos para la innovación con lo que se aumentaba la coherencia; la integración del ciclo político (creación de la agenda, fijación de prioridades, puesta en práctica) en procesos de aprendizaje sistémicos, así como una serie de factores institucionales que tendían a inhibir la adaptabilidad de los sistemas de gobernanza. Los países estudiados en el proyecto eran muy diferentes en cuanto a su historia, cultura, tradiciones, sistemas políticos y especialización económica, pero fueron víctimas de fallos comunes de la gobernanza, como por ejemplo, una profunda división sectorial entre ministerios y grandes diferencias en cuanto a cultura y modo de pensar en los diferentes ministerios o agencias, con la consiguiente inhibición de la capacidad de integración y aprendizaje.

En el presente contexto, la cuestión de la integración es clave para aumentar la eficacia de la gobernanza y mejorar la competitividad y la capacidad innovadora. En otras palabras, el enfoque de sistemas debería ser utilizado para describir la innovación y los sistemas de gobernanza no como una serie de subsistemas cerrados, sino verlos como sistemas de aprendizaje interactivo en

los que la integración es clave y define cómo las instituciones, prácticas y procesos generarán un cierto funcionamiento sistémico. Esto puede ilustrarse con los ejemplos de Noruega y China. En el primer caso, Fagerberg *et al.* (2009) muestran cómo el sistema de innovación noruego es resultado de un proceso dependiente de la trayectoria histórica en el que los sectores industriales, las instituciones y las políticas se influyen mutuamente a lo largo de su desarrollo.

La relación entre empresas e institutos de investigación es relativamente intensa, apuntando hacia una mayor integración sistémica que la existente en muchos otros países. Además, los cambios estructurales, como el auge de la industria del gas y el petróleo, han tenido lugar mediante la integración de las prácticas institucionales de la industria hidroeléctrica con la presencia de una larga tradición en construcción naval. Tales recombinaciones de conocimientos exigen soluciones integradas en las que el conocimiento y la práctica de un sector son aceptados y adoptados en otros sectores. Ello también pone de manifiesto la ventaja de los *clusters* y los sistemas de innovación regional dado que la proximidad (geográfica o industrial) tiende a facilitar los flujos de conocimiento. Por lo tanto, aunque el desarrollo de sistemas normalmente depende del camino tomado históricamente, a veces se pueden producir cambios en la trayectoria cuando la existencia de una integración suficiente puede garantizar recombinaciones institucionales y nuevos flujos de conocimiento.

China es otro caso en el que los cambios que se iniciaron en 1978 han entrañado una serie de reformas cuyo objetivo era reintegrar y mejorar un sistema fragmentado y caído en el que la ciencia y la tecnología estaban muy alejadas de la economía y de otros usos cívicos. Desde entonces se han

hecho grandes esfuerzos, como por ejemplo reorganizar la Academia de Ciencias China (CAS) y mejorar la integración con la industria. Por su parte, la comunidad científica ha sido parte esencial en el desarrollo de los planes de ciencia y tecnología a largo plazo y se ha tratado cada vez más de integrar el sistema regional o provincial, que ha gozado de un alto nivel de autonomía, en un enfoque de innovación más concertado nacionalmente (OCDE, 2008)².

Un reto importante para los gobiernos nacionales es por lo tanto desarrollar sistemas de gobernanza que permitan que se produzcan la integración y la recombinación de conocimientos. Sin embargo, si miramos más allá de las fronteras nacionales, está claro que un planteamiento nacional no basta. La creciente globalización ocasiona mayores presiones competitivas sobre las economías nacionales. Ello ha conducido en muchos casos a una integración supranacional en la que las nuevas soluciones institucionales están pensadas para mejorar la competitividad en una entidad supra-regional dada. En el siguiente apartado examinaremos algunos de estas iniciativas.

3. LA GOBERNANZA DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL: EL CASO DE LA INTEGRACIÓN SUPRA-NACIONAL

3.1. La Unión Europea y el Área de Investigación Europea (European Research Area - ERA)

Aunque la historia de la integración regional en Europa se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial y el Programa

Marco I+D ha sido desde comienzos de la década de 1980 un ejemplo visible de gobernanza de ciencia y tecnología a escala regional y supra-nacional, ha sido en la última década cuando han surgido nuevas formas de gobernanza de investigación e innovación. Esto se ha producido en el contexto del lanzamiento de la estrategia de Lisboa y el Espacio Europeo de Investigación (ERA) en 2000, que se centró en coordinar programas nacionales por medio de instrumentos de los programas marco (ERA-NET). Esta etapa inicial demostró ser menos eficaz de lo esperado. El reciente refuerzo realizado a través del proceso de Lubiana a partir de 2008, incluía el marco global de la política ERA denominado ERA 2020 así como los marcos para la gobernanza y la fijación de prioridades. Hoy en día existen una serie de mecanismos de gobernanza europeos, con diferentes referencias al marco jurídico para la Unión Europea. Algunas de estas iniciativas comenzaron antes de 2000 y otras lo hicieron más tarde. Pero la mayoría de estas iniciativas y mecanismos provienen de la concepción de la investigación europea como una actividad destinada a mejorar la competitividad del continente.

Nuevas iniciativas AEI y el proceso de Lubiana

El desarrollo más reciente en gobernanza de la Unión Europea a escala regional ha sido el denominado iniciativas ERA. Aunque el ERA se desarrolló lentamente hasta 2008, los procesos de Lubiana dieron un impulso decisivo al lanzar cinco iniciativas para crear una ERA eficaz que incluía mecanismos exclusivos de gobernanza basados en un nuevo concepto de asociación entre la CE y los Estados miembros. Estas cinco iniciativas son:

² Ver también las aportaciones en el número especial dedicado a la innovación en China del boletín *Innovation: Management, Policy and Practice*, vol. 8, 2006.

- El Partenariado Europeo para Investigadores, que está destinado a estimular las condiciones marco en cuanto a recursos humanos y movilidad en ciencia y tecnología. Para mejorar la amplia labor europea en este área, se ha creado un grupo de dirección de recursos humanos y movilidad (SGHRM). Ya existía desde 2003, pero fue renovado en 2008.
- La Programación Conjunta de Investigación, cuyo objetivo es hacer que la investigación europea esté más centralizada y sea más eficaz mediante la alineación de actividades programáticas en investigación e integrando programas nacionales entre Estados Miembros. Se ha creado un Grupo de Programación Conjunto para iniciar y coordinar los procesos. La gobernanza en este grupo se basa en gran medida en los Estados Miembros y menos en la Comisión.
- La tercera iniciativa es el Marco Jurídico Comunitario para Infraestructuras de Investigación europea, en la que la Comisión sí tiene un papel más dirigente. Se ha creado un Consorcio de Infraestructuras de Investigación Europeo (ERIC) para dirigir la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión. La complementariedad necesaria para contar con infraestructuras rentables conduce a una reglamentación bien fundamentada así como a la participación voluntaria.
- La cuarta es la Gestión de la Propiedad Intelectual en actividades de transferencia de conocimientos y códigos de prácticas para universidades y organizaciones de investigación pública. El CREST (*European Union Scientific*

and Technical Research Committee) o Comité de investigación técnico y científico de la Unión Europea ha creado un Grupo de trabajo sobre «Transferencia de conocimientos», secundado por Directores de Investigación y Tecnología que han creado un Grupo de expertos sobre «Cuestiones internacionales que afectan a la transferencia de conocimientos».

- Y por último el Marco Europeo Estratégico para la cooperación internacional en ciencia y tecnología fue puesto en marcha para mejorar la apertura de la ERA a terceros países y regiones. Se creó un Foro Estratégico para Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología (SFIC) como una configuración exclusiva del CREST.

Sin entrar en los detalles de este desarrollo, se puede decir que, gracias al lanzamiento de estas iniciativas, el proceso de Lubiana ha producido sin duda una mayor integración en Europa. Sin embargo, también es evidente que la gobernanza se está volviendo más fragmentada, tanto en términos de aparición de nuevos mecanismos de gobernanza, como por el desarrollo de diferentes mecanismos de gobernanza del propio ERA, con la consiguiente merma de la coherencia.

Otros instrumentos de gobernanza ERA

Aunque la integración europea consiste ahora en una variedad de mecanismos de gobernanza de ciencia y tecnología, algunos de ellos serán tratados brevemente aquí ya que están deliberadamente vinculados a objetivos de competitividad. Ello afecta en particular a las iniciativas relacionadas con el artículo 169 del Tratado (185 del

nuevo tratado de Lisboa) y el Artículo 171 (187 del nuevo tratado de Lisboa). De ahí que los mecanismos de gobernanza surgidos de estas iniciativas estén relacionados con una reglamentación formal o jurídica y tengan una importante función que desempeñar en el desarrollo del ERA.

Las iniciativas relacionadas con el Artículo 169 afectan a la participación de los Estados miembros de la UE en la integración de sus programas nacionales. En otras palabras, el Artículo 169 permite a la Comunidad Europea participar en programas emprendidos por los Estados miembros. Por lo tanto, es una referencia clave para construir partenariados y está directamente vinculada con el objetivo general de integración de la investigación europea y el panorama de la innovación. De las cinco iniciativas lanzadas hasta la fecha, el Programa Conjunto EUROSTARS tiene una importancia específica en el actual contexto. Está inspirado en EUREKA y se centra en el apoyo a la I+D y a los proyectos de innovación de investigación intensiva para pequeñas y medianas empresas (Pymes). La Comunidad Europea financia 1/3 aproximadamente de los recursos totales y participan 31 países de Europa. El programa EUROSTARS colma una laguna en la financiación de investigación e innovación al proporcionar un acuerdo de financiación visible y simplificado para toda Europa destinado a apoyar la innovación y el funcionamiento en red de un tipo de empresas que suelen tener dificultades para operar dentro del Programa Marco de la UE. La iniciativa se rige a tres niveles: un Grupo Eureka de alto nivel para supervisar la implementación del programa EUROSTARS, un Grupo Asesor y por último, una Secretaría Eureka que está encargada de llevar el programa a la práctica mediante convocatorias y actividades relacionadas.

Las iniciativas lanzadas bajo el Artículo 171 son diferentes y proporcionan una base legal para establecer partenariados con el sector privado. Las Plataformas Tecnológicas Europeas o *European Technology Platforms* (ETP) están destinadas a la industria y han sido creadas en áreas en las que existe una necesidad de cooperación más estrecha entre los actores de la investigación. Existe una referencia específica a la necesidad de reforzar la competitividad y acometer desafíos sociales. Las ETP han desarrollado agencias de investigación estratégica en muchas áreas y el partenariado ha producido cinco Iniciativas Tecnológicas Conjuntas (JTI). Se trata de modos asociativos público-privados entre la Comunidad Europea y el sector privado y son la manifestación de agendas de investigación estratégica prioritarias desarrolladas por las ETP. Actualmente se han identificado seis JTI:

- Iniciativa de medicinas innovadoras (IMI).
- *Embedded Computing Systems* (ARTEMIS) o Sistemas Informáticos Empotrados.
- Aeronáutica y Transporte Aéreo (Cielo limpio).
- Tecnologías de nanoelectrónica 2020 (ENIAC).
- Iniciativa para Pilas de Combustible e Hidrógeno (FCH).
- Monitorización Global para el medio ambiente y la seguridad (GMES).

Estas JTI están siendo puestas en marcha como estructuras legales independientes, capaces de gestionar proyectos de investigación integrados dentro de sus ámbitos. De hecho, operarán como semi-instituciones y gestionarán convocatorias

de propuestas y acuerdos contractuales. Cuentan con consejos directivos así como con directores ejecutivos. Tienen además una junta de autoridades públicas que representan a los Estados miembros. Ello también mejora los vínculos con programas nacionales incrementando de ese modo la integración global a nivel europeo en sus áreas específicas.

Integración y fragmentación

Los ejemplos anteriores son sólo una selección de iniciativas que han surgido en los últimos años en el contexto de la ERA. La imagen que surge de este debate, apoyado por otras iniciativas como el Plan de Tecnologías Estratégicas de la Energía (SET), presenta contradicciones sumamente interesantes, como se ha podido ver en una reciente evaluación de los aspectos de gobernanza del ERA (Parlamento Europeo, 2009). Cada vez cuenta con un reconocimiento más amplio la idea de que las soluciones aisladas a nivel regional o nacional no bastan para mejorar la competitividad general europea. Las iniciativas ERA pueden ser consideradas respuestas a este desafío. Una implicación clave es que la integración europea que se desprende de lo anterior anima a las regiones y Estados miembros a reformular sus políticas y estrategias ya que está cambiando el contexto en que hasta ahora se iban desarrollando y llevando a la práctica sus políticas de innovación.

Por otro lado, las iniciativas ERA han sacudido el panorama estable del Programa Marco como patrón de gobernanza y plataforma de cooperación europea. Europa está desarrollando en estos momentos, mediante las iniciativas ERA, un panorama más inestable y fragmentado. El proceso no se

rige por reglas comunes de gobernanza, e incluso se puede plantear la hipótesis de que este desarrollo podría poner en peligro el proceso de construcción de la ERA (*ibid.*).

Una cuestión relacionada con lo anterior es la medida en que las regiones (sub- o super-nacionales) se están adaptando a ello y cómo y en qué medida otras regiones del mundo acometen procesos similares. En los apartados que siguen se analizarán los casos de la región nórdica y de la ASEAN en el Sudeste asiático.

3.2. La cooperación nórdica en investigación e innovación

Antecedentes institucionales generales

La cooperación nórdica en I+D forma parte de una cooperación más amplia y de larga duración en la zona de los países nórdicos. Esta zona se compone de Suecia, Dinamarca, Noruega, Islandia, Finlandia así como de las regiones autónomas de las islas Fároe, Aland y Groenlandia. El marco institucional se remonta a 1952 con la creación del Consejo Nórdico formado por 87 miembros electos de los respectivos parlamentos de los países miembros. En 1971, se creó el Consejo Nórdico de Ministros como institución principal para la cooperación intergubernamental. A semejanza del sistema de la UE, este consejo se compone de varios consejos de ministros relacionados con áreas políticas específicas. El Consejo Nórdico representa una amplia cooperación institucional y política, incluyendo el nivel administrativo en sectores como el de la energía y la integración del mercado de trabajo (el área nórdica ha tenido por ejemplo un mercado integrado de trabajo desde mucho antes de que surgiera lo mismo a través del mercado interno de la UE).

NORIA, *Nordic Research and Innovation Area*³ o Área Nórdica de Investigación e Innovación funciona como marco global para la cooperación. La cooperación es muy amplia aunque en términos financieros el nivel nórdico es relativamente modesto. El objetivo general es promocionar la investigación y la innovación al mayor nivel de calidad e importancia internacional. La cooperación asciende a unos 35 millones de euros al año, distribuidos entre las iniciativas descritas más adelante. Los participantes también proporcionan una financiación adicional, como por ejemplo en proyectos de innovación industrial.

Los principales componentes de NORIA son actualmente tres instituciones ubicadas en Oslo:

- *NordForsk*⁴ fue creado en 2005 con el objetivo de financiar la cooperación en investigación, coordinar la investigación en el área nórdica y proporcionar asesoramiento político a los organismos de gobernanza nórdicos. Los fondos disponibles se utilizan para cubrir los costes de coordinación y se espera que la financiación de las actividades propias de la investigación proceda de fuentes nacionales o de otro tipo.
- *Nordic Innovation Centre (NIC)*⁵: fue creado a partir del primitivo Fondo Industrial Nórdico. El NIC pertenece a una serie diferente de ministerios del gobierno y por lo tanto de áreas políticas, ya que está vinculado a los ministerios de comercio e industria. Una

idea clave en el desarrollo de NORIA desde que se lanzó el Libro Blanco, ha sido la de mejorar la interconexión entre los componentes de investigación e innovación del sistema de innovación general.

- *The Nordic Energy Research Cooperation*⁶: la cooperación en este campo se remonta a 1985. Por oposición al concepto de dos pilares del Nordforsk y del NIC, *Nordic Energy Research* cuenta con un planteamiento integrado de investigación e innovación, en el que las prioridades están estrechamente alineadas con los programas nacionales de investigación sobre energía dictados por las necesidades del sector energético. La fijación de prioridades en investigación, a escala tanto nacional como nórdica, refleja las necesidades sociales de desarrollar un futuro energético limpio, sostenible y asequible.

Dentro de la estructura nórdica, estas tres instituciones tienen diferentes estructuras de gobernanza y mantienen vínculos distintos con los principales ministerios o instituciones. El NIC se rige por una junta de representantes que han sido nombrados a título personal y por lo tanto no representan a ningún directivo. *Nordic Energy Research* está dirigido por autoridades nacionales de la energía y los miembros del consejo son nombrados por éstas. NordForsk se rige por una junta compuesta de miembros nombrados por los consejos nacionales de investigación (5), universidades nórdicas (3) y la industria (1). Esta situación pone de manifiesto el hecho de que dentro de una «geometría variable»

³ NORIA - Libro Blanco de Nordic Research and Innovation Area. Copenhagen, Nordic Council of Ministers, 2004.

⁴ www.nordforsk.org

⁵ www.nordicinnovation.net

⁶ www.nordicenergy.net

puede haber «variables» significativas que influyen en el potencial y en los procesos de cooperación.

Programas de investigación seleccionados

La cooperación nórdica en investigación implica una serie de programas conjuntos que han sido creados en parte mediante procesos ascendentes. La práctica de gestión de estos programas, destinados a menudo a inaugurar programas nacionales o a convertirse en actividades duraderas de esfuerzos conjuntos (incluso con «fondos comunes» como sistemas de financiación), representa una variedad de fuentes de aprendizaje para el futuro desarrollo europeo de soluciones en colaboración con y entre los Estados miembros. Una variedad de ejemplos son:

- *NOVA - the Nordic Forestry, Veterinary and Agricultural University Network*: el objetivo de esta red es desarrollar herramientas para la cooperación en áreas científicas seleccionadas, mejorar la calidad de la investigación y ayudar a reforzar los vínculos con la industria y otros socios.
- *The Nordic Research and Education Area in Agriculture and Forestry*: está basado en NOVA y representa una profundización enfocada a la apertura de los programas y a la reducción de los esfuerzos nacionales duplicados. Sin embargo, la iniciativa no fue objeto de demasiada atención en el Libro Blanco sobre NORIA.
- *The Nordic Centres of Excellence*: se iniciaron en 2002 y ahora existen 16 centros de este tipo. NordForsk se ocupa de la financiación de programas a cinco años con una peque-

ña cantidad de dinero (fondo común) además de la financiación normal de los centros de investigación. Los centros se seleccionan mediante concurso abierto.

- *Nordic Cancer Union*: se trata de un acuerdo nórdico que utiliza un auténtico fondo común para la financiación con un presupuesto de 1 millón de euros aproximadamente al año. Las fuentes de financiación son las organizaciones nacionales de investigación sobre el cáncer.

El objetivo de la cooperación nórdica es añadir valor. La solución conjunta más explícita en este contexto es NordForsk, cuya misión es emparejar e identificar prioridades conjuntas, así como promover la cooperación con terceros países. También puede facilitar la cooperación en infraestructuras de investigación global. En el campo de la investigación energética, *Nordic Energy Research* es una institución de cooperación transnacional internacionalmente reconocida. Es el representante nórdico del grupo de trabajo para la evaluación y priorización de la I+D de la *International Energy Agency* junto con la Comisión Europea (Secretaría plan SET).

Respondiendo a la globalización:

La iniciativa de alto nivel de Investigación (Top Research Initiative)

Durante la puesta en práctica de NORIA, se tomaron medidas para formular un programa estratégico y de colaboración con vistas a reforzar NORIA, crear masa crítica y mejorar el atractivo de la región nórdica como zona de investigación. El programa *Fraan Norden till Jorden* (De los países nórdicos a la tierra) fue propuesto en marzo de 2008 y denominado «Top Research Initiative»

(TRI). Se trata de una propuesta ambiciosa que se centra en las cuestiones clave relacionadas con el cambio climático, el medio ambiente y la energía.

La *Top Research Initiative* se presentó como una respuesta conjunta de todos los gobiernos nórdicos a la creciente globalización. Se consideró necesario adoptar un planteamiento sólido ante la globalización para que la región nórdica resultara más atractiva gracias a sus fuertes inversiones en ciencia y tecnología. Este planteamiento se hizo evidente en la reunión de primeros ministros de los países nórdicos en junio de 2007, en la que se adoptó un planteamiento basado en el conocimiento para una Iniciativa Nórdica ante la Globalización, compuesto de elementos tales como la *Top Research Initiative*, la coordinación de los programas de investigación e innovación, la cooperación en educación superior, y la apertura de oficinas sobre innovación nórdica en Asia. La «visibilidad» fue considerada también un factor importante para proporcionar un perfil más alto a la región nórdica fuera de Europa.

La reunión de junio tuvo como resultado un acuerdo bajo el título «Una nueva fase para el partenariado nórdico en lo que se refiere especialmente a la globalización. Beneficios de la sinergia derivada de los trabajos realizados a nivel regional y europeo». A finales de 2007 se creó un grupo compuesto de representantes de las tres instituciones de financiación de investigación nórdica. Se creó además un grupo directivo con representantes de los consejos nacionales de investigación e innovación para garantizar la consolidación a nivel nacional.

El dictamen final de octubre de 2008 contenía elementos clave para la puesta

en práctica: en primer lugar, se crearía una junta de programas con tres representantes de cada uno de los Países Nórdicos. Las tres instituciones nórdicas formarían la secretaría. Segundo, la junta de programas establecería tres o más comités de programas para las diferentes áreas con representantes del sector público y del sector privado. Tercero, el programa como tal se dejó «sin especificar» y flexible, dejando abiertos muchos aspectos de la puesta en práctica, tales como instrumentos, implicación de la industria y la relación con la UE. Por lo tanto, la iniciativa combinaba las estructuras formales existentes con vínculos y estructuras informales y flexibles.

Los objetivos del programa son múltiples y demuestran las elevadas ambiciones de la región nórdica. En particular, el programa se pone en marcha para reforzar la región nórdica como una zona atractiva para la investigación y la innovación así como para mejorar la calidad y competitividad de la investigación nórdica en Europa y en todo el mundo. Está previsto que los fondos provengan de cuatro fuentes: Consejo Nórdico de Ministros (Educación e Investigación), instituciones nórdicas (NordForsk, NIC, y *Nordic Energy Research*), programas nacionales, aportaciones de socios, como por ejemplo, de la industria. El programa está siendo actualmente llevado a la práctica con convocatorias lanzadas sobre dos de los subtemas. Se centra en los temas integrados del clima, la energía y el medio ambiente, con un presupuesto de 50 millones de euros para el periodo 2009-2013.⁷

⁷ Ver Arnold, E. y Eriksson, M.-I.: *Experience from the first Topforskningssinittativ*, Technopolis, 2009, para una evaluación del desarrollo de TRI.

Recuadro n.º 2

Iniciativa de investigación de alto nivel

Las mejores competencias profesionales en investigación e innovación participarán en estrecha asociación con la industria y las empresas. La iniciativa de investigación de alto nivel es una iniciativa nórdica para resolver la crisis mundial climática y de energía y reforzar la investigación y la innovación en la región nórdica.

Fuente: www.nordforsk.org

79

3.3. **La Asociación de naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)**

Antecedentes y misión

La ASEAN fue fundada en 1967 por cinco países: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Más tarde, otros cuatro países se convirtieron en miembros: Brunei, Myanmar, Laos, Vietnam y Camboya. La misión u objeto de la ASEAN es doble: generar y acelerar el crecimiento y el desarrollo económico y contribuir a la paz, la estabilidad y el bienestar. Esta misión se pondrá en práctica a través de tres Comunidades ASEAN básicas: la Comunidad de Seguridad, la Comunidad Económica, y la Comunidad socio-cultural. La Comunidad más relevante en este contexto es la Comunidad Económica, cuyo objetivo es la integración económica entre los países miembros, a semejanza de la Unión Europea. Por lo tanto, el libre comercio regional, el libre movimiento de personas así como diversos mecanismos de integración financiera, desarrollo institucional e infraestructuras se convirtieron en componentes importantes de este proyecto. La cooperación en ciencia y tecnología ha adquirido aún mayor importancia en la agenda de la ASEAN.

En la declaración de la ASEAN se puede leer la misión de cooperación en ciencia y tecnología como sigue:

La ASEAN promoverá la colaboración activa y la asistencia mutua en asuntos de interés común en los campos económico, social, cultural, técnico, científico y administrativo y favorecerá la asistencia mutua en concepto de formación e instalaciones de investigación en los ámbitos educativos, profesionales, técnicos y administrativos.

La misión de la ASEAN adoptada por los jefes de estado y gobierno de los países ASEAN durante la Cumbre de Kuala Lumpur, el 15 de diciembre de 1997, formula lo que la ASEAN debería ser en el año 2020: «Un concierto de naciones del sudeste asiático, abiertas al exterior, que vivan en paz, estabilidad y prosperidad, vinculadas por el desarrollo dinámico en una comunidad de sociedades humanitarias». Un importante fundamento de esa misión es

[...] una ASEAN tecnológicamente competitiva, competente en tecnologías estratégicas y posibilitadoras, con un fondo adecuado de mano de obra preparada y tecnológicamente cualificada y sólidas redes de instituciones científicas y tecnológicas y de centros de excelencia.

La Secretaría de la ASEAN se encuentra en Yakarta. Cuenta en la actualidad con 120 empleados y está considerada ampliamente infradotada dada la tarea que tiene que acometer.

Visión general de los indicadores básicos

Considerados como una comunidad, los países de la ASEAN representan una importante cuota de la población mundial con unos 565 millones de personas. Es más grande que la UE pero como grupo, también presenta una gran diversidad entre sus países miembros. Indonesia es el país musulmán más grande del mundo con unos 222 millones de habitantes, mientras Brunei y Singapur tienen 383.000 y 4,5 millones de habitantes respectivamente. Los otros países miembros son de tamaño medio pero en términos europeos no dejan de ser países de gran tamaño.

Sin embargo, el desarrollo económico experimentado recientemente en la región de la ASEAN ha sido fuerte, con índices de crecimiento interanual de entre el 11% y el 5%. La mayoría de países tiene niveles aceptables de desempleo, siendo Indonesia y Filipinas los países con los problemas más graves en este ámbito. Las entradas de inversión extranjera directa son exiguas en la mayoría de los casos, siendo Singapur y en cierta medida Tailandia los dos países con mayores inversiones extranjeras.

Dos países de la ASEAN destacan por sus resultados económicos (aparte de Brunei que debido a su tamaño es un caso especial): Singapur y Malasia. Con un PIB per cápita equiparable al de los países industrializados bien desarrollados, sus políticas económicas de los últimos 50 años han apuntado más hacia una creciente liberalización y

globalización que el resto de miembros de la ASEAN. Tanto Singapur como Malasia han emprendido políticas liberales y abiertas, centradas en invitar a la inversión directa extranjera así como a encaminar su política en Ciencia y Tecnología hacia el desarrollo industrial. Ello supone un fuerte contraste con el resto de países en los que un planteamiento más socialista ha resultado ser menos efectivo. En resumen, la diferencia de planteamientos, así como la influencia colonial y de otro tipo, han producido una amplia brecha entre los países miembros de la ASEAN en términos de PIB y riqueza.

En general hay una grave falta de inversión en ciencia y tecnología, y en países como Vietnam, Filipinas, Laos, Camboya e Indonesia, las inversiones son insignificantes. De hecho, según Wattanapruttipaisan⁸ este es el componente clave del talón de Aquiles de la ASEAN: la capacidad de innovación. La mayor parte de las inversiones se encuentra en manos públicas mientras que las inversiones del sector privado son marginales. Una vez más, Singapur constituye la excepción. Sin embargo, cada vez se está prestando mayor atención al papel del conocimiento, un hecho que se revela en unos niveles aceptables de gasto público en educación como cuota del PIB. En lo que concierne a este indicador, Malasia presenta el impresionante índice de más del 8%. Las patentes concedidas a residentes son contadas, una cuestión clave en el talón de Aquiles antes mencionado, recibiendo Singapur, Malasia y Tailandia las mejores puntuaciones cuando se tiene en cuenta el tamaño de la población.

El indicador compuesto de la ASEAN sobre competitividad en ciencia y tecnología tal como se extrae de sus datos (el sitio

⁸ *The Straits Times*, 30 de noviembre de 2004.

Cuadro n.º 1

Indicadores CTI básicos de la ASEAN⁹

	GERD como % del PIB 2004	BERD millones de \$ USA 2004	Gasto público en educación % PIB	Patentes concedidas a residentes 2004	Indicador de competitividad CTI ASEAN 2004
Brunei	0,03	0	3,14	0	38,57
Camboya	0,05	0	2,13	0	38,34
Indonesia	0,01	10,92	1	72	38,24
Laos	0,04	0	3,2	0	25,32
Malasia	0,71	443	8,03	27	69,87
Myanmar	0,2	NA	NA	NA	NA
Filipinas	0,08	21	2,66	6	33,35
Singapur	2,15	1,168	4,21	110	94,85
Tailandia	0,24	119,2	4,22	3,88	52,80
Vietnam	0,19	12,23	3,38	17	32,85

Fuente: estadísticas ASEAN, UNESCO Institute for Statistics.

web no ofrece más información sobre éstas u otras medidas), parece indicar que en conjunto tres países tienen puntuaciones significativamente mayores que el resto de los miembros de la ASEAN: Singapur, Malasia y Tailandia. Ello se refleja en las inversiones y reformas de las últimas décadas, haciendo que estos tres países en particular destaquen con unos resultados (relativamente) altos en ciencia y tecnología.

El marco político para ciencia y tecnología

El Comité de la ASEAN de Ciencia y Tecnología (en lo sucesivo ASEAN COST) fue fundado en 1978 para reforzar y mejorar la capacidad de la ASEAN en el ámbito

de la ciencia y la tecnología, para promover el desarrollo económico y para ayudar a lograr una alta calidad de vida para sus habitantes.

Se han creado sub-comités del ASEAN COST en todas las principales áreas de programas del mismo. Son los responsables de la gestión, coordinación, evaluación y puesta en práctica de programas y proyectos regionales. A los sub-comités también se les confía revisar los proyectos en curso que entran en su ámbito y evaluar la eficacia de dichos proyectos en reforzar las capacidades regionales en ciencia y tecnología. Actualmente, el ASEAN COST cuenta con los siguientes nueve sub-comités, que ilustran las prioridades en la política de ciencia y tecnología de la ASEAN:

- Sub-Comité de Biotecnología (SCB de sus siglas en inglés).

⁹ Es difícil obtener datos fiables sobre el GERD (Gasto interno total en I+D). El indicador de competitividad CTI ASEAN señala índices elevados hacia el 100. Fuente: <http://www.aseansec.org/19230.htm>
BERD: Gasto interno total del sector empresas.

- Sub-Comité de Tecnología y Ciencia de los Alimentos (SCFST).
- Sub-Comité de Desarrollo de Recursos e Infraestructuras de Ciencia y Tecnología (SCIRD).
- Sub-Comité de Meteorología y Geofísica (SCMG).
- Sub-Comité de Tecnología de la Información y Microelectrónica (SCMIT).
- Sub-Comité de Ciencias y Tecnología Marinas (SCMSAT).
- Sub-Comité de Tecnología y Ciencia de los Materiales (SCMST).
- Sub-Comité de Investigación de energías no convencionales (SCNCER).
- Sub-Comité de tecnologías y aplicaciones espaciales (SCOSA).

Los pilares de la evolución política de la ASEAN

Aunque la ASEAN fue fundada en 1967, la cooperación funcional en ciencia y tecnología fue organizada en 1978 con la creación del ASEAN COST. Desde entonces, el ASEAN COST ha sido la entidad motora para el aumento de la cooperación y establecimiento de prioridades en ciencia y tecnología. Sin embargo, el ASEAN COST se ha visto dirigido e influido por una serie de eventos y decisiones a lo largo de los años, en particular

- La creación de la Zona de Libre Comercio ASEAN en 1992, que supuso un impulso para el desarrollo de un mercado único en la ASEAN, semejante al europeo.
- La adopción en 1997 de la Visión 2020 por los jefes de gobierno, otor-

gando nuevos mandatos para la cooperación de la ASEAN, incluyendo la ciencia y la tecnología. La visión enfoca la cooperación en ciencia y tecnología hacia «una ASEAN tecnológicamente competitiva, capacitada en tecnologías estratégicas y posibilitadoras, con un fondo adecuado de mano de obra preparada y tecnológicamente cualificada y sólidas redes de instituciones científicas y tecnológicas y de centros de excelencia».

- El *Hanoi Plan of Action* (HPA) fue el primero de una serie de planes de acción desarrollados para llevar a la práctica la Visión 2020. El plan de acción abarcaba el periodo de 1999-2004, y proponía una serie de medidas tales como la cooperación macro-económica y financiera, mayor integración económica, desarrollo en ciencia y tecnología e infraestructura CTI, promover los recursos humanos y el desarrollo sostenible. El plan de acción también especificaba áreas de ciencia y tecnología, incluyendo redes e infraestructura.
- El plan de acción de la ASEAN para ciencia y tecnología con el marco de puesta en práctica para 2001-2004 fue adoptado para dar prioridad a objetivos tales como un aumento de la cooperación y de vínculos entre ciencia e industria, ampliación de los programas regionales, recursos humanos en ciencia y tecnología, mejora de los sistemas de incentivos. También contenía ideas estratégicas en áreas clave para movilizar y concentrar acciones con mayor eficacia. La comercialización de la I+D pública recibió una atención especial. El plan de acción fue puesto en prácti-

ca a través de nueve sub-comités del ASEAN COST.

- El Acuerdo II de Bali 2003 se basó en la Visión 2020, y profundizó más en el planteamiento adoptado anteriormente. En particular, el Acuerdo II de Bali elaboró objetivos y metas estratégicos enmarcados en el contexto de tres «comunidades» para ASEAN: la comunidad de la seguridad, la comunidad económica y la comunidad socio-cultural.
- Basándose en el Acuerdo II de Bali, se desarrolló a continuación el Programa de Acción de Vientiane (VAP) para el periodo de 2004-2010. El programa de acción identificó una serie de áreas prioritarias que había que abordar para reducir las brechas de desarrollo entre los miembros de la ASEAN. Incluía objetivos y especificaciones exclusivos relacionados con la ciencia y la tecnología y se creó el Fondo de Desarrollo de la ASEAN para garantizar un fondo común de recursos ASEAN y apoyar la puesta en práctica del programa. Una misión clave del fondo fue garantizar que las actividades realizadas por los diversos organismos sectoriales que solicitaban financiación de la ASEAN y sus Socios Interlocutores estuvieran de acuerdo con el programa de acción y sus prioridades.
- Las reuniones ministeriales relacionadas con ciencia y tecnología celebradas en 2003 y 2005 reforzaron más la cooperación en ciencia y tecnología en la ASEAN, incluyendo la renovación de los sub-comités del COST. Se consideraron planes y programas nacionales para mejorar la coordina-

ción y compartir los gastos. Otros desarrollos políticos realizados en 2006 condujeron a la adopción del Plan de Acción en Ciencia y Tecnología de la ASEAN (APAST) con un periodo de puesta en práctica de 2007 a 2011.

La etapa más reciente en la evolución de la política para ciencia y tecnología de la ASEAN es la adopción en febrero de 2009 del proyecto para la Comunidad socio-cultural. Dicho proyecto contiene un capítulo importante sobre ciencia y tecnología que proporciona una base para el desarrollo de políticas y la creación de capacidad de la ASEAN en los próximos años, subrayado por la formulación de un objetivo estratégico:

Desarrollar políticas y mecanismos para apoyar la cooperación activa en investigación, ciencia y desarrollo de tecnología, transferencias tecnológicas y comercialización y establecimiento de sólidas redes de instituciones científicas y tecnológicas con la participación activa del sector privado y de otras organizaciones relevantes.

El actual plan de acción de ciencia y tecnología

Como se ha mencionado, el actual Plan de Acción en Ciencia y Tecnología de la ASEAN (APAST) refleja las recientes prioridades políticas tal como han sido definidas en el Acuerdo II de Bali, el Programa de Acción Vientiane y otras declaraciones. Sus objetivos incluyen hacer que la ciencia y la tecnología estén más presentes en la política económica general y en los esfuerzos por integrar la ASEAN como región. Para lograrlo, se basa claramente en la experiencia de otros países vecinos, para proporcionar a la ciencia y la tecnología una posición prominente en el marco político general de la región.

El plan se enmarca en 6 ideas estratégicas como la clave para su puesta en práctica:

- Intensificar la colaboración en I+D y promover la comercialización de la tecnología, incluyendo partenariados estratégicos con el sector privado, desarrollar proyectos de costes compartidos y estimular la transferencia de tecnología y *spin-offs*;
- Desarrollar recursos humanos, incluyendo mejorar el programa acordado «ASEAN-help-ASEAN» para el apoyo colectivo en creación de capital humano, programas y becas de formación;
- Funcionamiento en red de centros y programas de excelencia de ciencia y tecnología, incluyendo el trabajo en red de profesionales de la innovación y la puesta en común de bases de datos e información;
- Promover la información sobre ciencia y tecnología y su utilización, para garantizar la mejor acogida posible de los nuevos conocimientos y tecnología, incluyendo la difusión y mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas;
- Reforzar la infraestructura en ciencia y tecnología y el sistema de soporte, reforzando el Fondo de Ciencia de la ASEAN y mejorando los sistemas de información e indicadores para guiar la política, derechos de propiedad intelectual e innovación;
- Forjar una cooperación más estrecha con los interlocutores y otras organizaciones relevantes sobre proyectos regionales, incluyendo desarrollar partenariados estratégicos con, por ejemplo, la UE.

Estas ideas estratégicas están constituyendo la base para el desarrollo de áreas científicas o temáticas prioritarias. Esto se realiza a través del ASEAN COST y sus Sub-Comités con referencia a los PIS (*Priority Integration Sectors* bajo el pilar de la Comunidad Económica de la ASEAN del Programa de Acción de Vientiane). Las áreas prioritarias deberían abordar también o participar en los otros dos pilares. Este mecanismo para establecer la prioridad en el seno de la ASEAN ha producido nueve áreas prioritarias: biotecnología, ciencia y tecnología de los alimentos, infraestructuras y desarrollo de recursos, ciencias y tecnología marinas, ciencia y tecnología de los materiales, meteorología y geofísica, microelectrónica y tecnología de la información, investigación de energías no convencionales y tecnología y aplicaciones espaciales.

Estas áreas prioritarias y sus sub-áreas, corresponden en gran medida a las líneas prioritarias del Programa Marco de la UE, aunque con algunas diferencias como la prioridad de la ASEAN en la geofísica y la geoinformática. Se encuentran bien fundamentadas en la política de la ASEAN a través del mecanismo de Sectores de Integración Prioritaria. Sin embargo, por encima de ellas, el Plan de Acción de la ASEAN para la ciencia y la tecnología ha identificado un planteamiento que puede servir como mecanismo de gobernanza efectivo: Los Programas Emblemáticos (*Flagship programmes*) han sido creados para garantizar la sinergia y el impacto estratégico en todos los sub-comités del ASEAN COST, y serán coordinados con otros organismos si se considera necesario. Basándose en amplios procesos consultivos, se han adoptado los siguientes programas emblemáticos para el periodo 2007-2011:

- a) Sistema de alerta temprana para la reducción del riesgo de desastres: el programa ha sido diseñado para reducir las faltas existentes en los Sistemas de Alerta Temprana de diversos peligros en los diferentes países miembros, para proporcionar un planteamiento multidisciplinar e integrado a la gestión del riesgo de desastres y para ampliar la preparación ante el desastre y las medidas de mitigación.
- b) Biocombustibles: este programa está motivado por la necesidad de reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Se ha creado una red de instituciones de I+D para garantizar que el programa cobre impulso.
- c) Aplicación y desarrollo del sistema de fuente abierta: este programa «pretende proporcionar una alternativa de software legal y más asequible y acelerar el desarrollo de la industria de software ASEAN».
- d) Alimentos funcionales: el programa está diseñado para proporcionar una base científica para el desarrollo sostenible de alimentos funcionales en países de la ASEAN.

Recientemente se han aprobado dos nuevos programas emblemáticos:

- e) Salud: el programa está abordando cuestiones clave relacionadas con enfermedades y la salud pública de la región.
- f) Cambio climático: este programa se centra en el desafío global de un cambio climático, su mitigación y adaptación.

La gobernanza de estos programas emblemáticos ilustra un punto clave sobre la

forma en que está organizada la ASEAN en general: Contrariamente a lo que se podría esperar, están gestionados por diferentes estados miembros y no por la secretaría de la ASEAN, que no tiene la capacidad necesaria para hacerlo. La geometría variable de la gobernanza de la ASEAN es una característica dominante, e incluye la rotación de Presidentes del COST (por orden alfabético), la rotación de los países anfitriones para las reuniones, la rotación de la responsabilidad para las relaciones con la UE (con orden inverso de rotación), y responsabilidad distribuida en el desarrollo de los programas emblemáticos.

Estructura institucional conjunta

Para ayudar a impulsar las actividades en ciencia y tecnología en la ASEAN, el plan de acción proporciona algunas iniciativas de soporte o infraestructura. La idea esencial es alimentar una estructura institucional conjunta en la ASEAN y desarrollar una red más efectiva de instituciones y personas. En el plan se han identificado tres de estas iniciativas:

- El Instituto Virtual ASEAN de Ciencia y Tecnología (AVIST) fue creado en 2004. Comprende una red de aprendizaje y estudios avanzados en ciencia y tecnología. Sigue teniendo un alcance limitado y crea cursos especializados en áreas seleccionadas. Se suministran fondos para becas que siguen siendo limitados, y la UNESCO participa en su financiación.
- La Red de Ciencia y Tecnología de la ASEAN (ASTNET) es una red de información electrónica de la ASEAN y la entrada a las fuentes de información sobre ciencia y tecnología de la ASEAN. Incluye acceso a bases de datos internas e industriales

y está destinada a mejorar la coordinación entre países miembros a través de una base de conocimientos más efectiva para el ASEAN COST. También apoyará la administración, seguimiento y coordinación de programas iniciados por ASEAN COST y sus sub-comités.

- La *ASEAN S&T Research and Education Network Alliance* tiene como objetivo desarrollar una red de banda ancha de alta velocidad y preparar a los Estados miembros para que tengan conectividad con la «Red de Información Trans-Eurasia» de segunda generación (TEIN2). Se basará en las redes existentes (más de 10 redes de educación e investigación en seis países de la ASEAN).
- Se ha puesto en marcha una comunidad de ciencia y tecnología ASEAN de innovación, competitividad y conocimiento (ASTICK) para garantizar un uso más eficaz de los recursos existentes en ciencia y tecnología en la ASEAN. Incluye actividades como avanzar hacia la adopción de un acceso gratuito para científicos y personal de ciencia y tecnología en la ASEAN, funcionamiento en red de las instalaciones de ensayo, funcionamiento en red de las instalaciones de equipos, identificación y estimulación de los centros de excelencia en el desarrollo de biotecnología, formación y recursos humanos. Además, el ASTICK realizará un estudio detallado del papel de la ciencia y la tecnología en las 12 áreas prioritarias definidas en el Programa de Acción de Vientiane con vistas a desarrollar una visión para la comunidad científica y tecnológica de la ASEAN y desarrollar un programa marco.

Aunque no se trata de una nueva entidad, la ASEAN se ha desarrollado en gran medida en los últimos años gracias a su esfuerzo por crear un marco de gobernanza conjunta en la región. Sin embargo, la ASEAN padece los inconvenientes de algunos factores inhibidores como son la gran diversidad entre los Estados miembros, el bajo nivel de recursos disponibles y una secretaría muy pequeña. Además, los mecanismos de gobernanza creados para ciencia y tecnología son complejos e incluyen fuertes elementos de fragmentación, como son las responsabilidades compartidas en los programas emblemáticos y las complejas reglas de rotación de la presidencia, de los comités y de otras actividades. El desarrollo de la ASEAN puede proporcionar importantes lecciones acerca de cómo este tipo de gobernanza puede compensar los puntos débiles en los Estados miembros y estimular un desarrollo más competitivo de toda la región.

4. CONCLUSIÓN: INTEGRACIÓN EN LA GLOBALIZACIÓN

Los tres casos que han sido analizados aquí se han desarrollado en diferentes contextos y con diferentes fundamentos. Lo que tienen en común todos ellos es el hecho de que este nivel de sistemas de gobernanza se desarrollan sobre la base de una mayor integración general y procesos de gobernanza. En otras palabras, detrás de estos desarrollos, existen sólidas visiones y proyectos políticos, en los que la fuerza motriz es el desarrollo económico y social. Además, las tres regiones supranacionales otorgan una importancia creciente a la ciencia, la tecnología y la innovación como componentes fundamentales del desarrollo económico y de un mayor bienestar material. Una

mayor calidad en la investigación es el pilar de las capacidades de innovación. Esta divisa está presente en todos estos casos. Por lo tanto, la competitividad está siendo reforzada mediante la creación de un sistema de innovación e investigación más dinámico que permita a las regiones reforzar sus roles e incrementar su especialización en la división global del trabajo.

Este estrato de la gobernanza de ciencia, tecnología e innovación incrementa la complejidad de todo el sistema. Pero por otro lado, puede conducir a una mejor estructuración de los recursos disponibles, así como incrementar las capacidades y la rentabilidad. Los tres casos tratados en este artículo no incluían datos o información sobre el grado de éxito obtenido pero es justo indicar que la capacidad institucional es clave para el éxito o buen funcionamiento de los correspondientes sistemas de gobernanza. Esto resulta muy evidente en el caso de la ASEAN, donde una secretaría muy pequeña y una gran diversidad entre los países implicados han provocado que las políticas conjuntas tengan un impacto real muy bajo. O en otras palabras, el éxito de tales sistemas de gobernanza de ciencia, tecnología e innovación se apoya en el éxito de los esfuerzos de integración más generales. Esto resulta evidente tanto en los casos de la EU/ERA como en el caso nórdico.

En el contexto de la bibliografía sobre innovación, parece que existe un desarrollo contradictorio en juego. Los sistemas de innovación son básicamente marcos institucionales de aprendizaje (Lundvall *et al.*, 1992), o «una serie de instituciones que determinan el funcionamiento innovador de las empresas nacionales» (Nelson, 1993: 5). Los sistemas de innovación nacionales se caracterizan por trayectorias de desarrollo

influidas por la especialización económica e instituciones adaptadas a esta especialización (Boyer, 2009). Ello también incluye los sistemas de innovación regionales que se basan en estructuras tales como los *clusters* (OCDE, 2002). La integración supranacional mencionada anteriormente trata esencialmente de mejorar la escala y el alcance de las actividades relacionadas con el conocimiento a fin de mejorar la competitividad (Vonortas 2009). En otras palabras, escala y alcance pueden ser considerados como los mecanismos clave mediante los cuales los sistemas de innovación aumentan su eficacia.

El aumento de la globalización ha reforzado incluso las particularidades de los sistemas de innovación entre los países de la OCDE (Amable *et al.*, 1997). Sin embargo, a medida que avanza el proceso de globalización, la innovación transfronteriza se convierte en el mecanismo mediante el cual los innovadores obtienen conocimiento sin limitarse a fronteras nacionales o regionales. La política se está adaptando a ello mediante nuevos procesos de coordinación (en Europa se denomina OMC, *Open Method of Coordination* - Método abierto de Coordinación), y la investigación e innovación están cada vez más influidas por la política que a su vez cuenta con programas, infraestructuras etc. coordinados o incluso fusionados a escala supranacional. En los tres casos tratados anteriormente, la política y los procesos de gobernanza que persiguen la integración y los esfuerzos coordinados, están creando sistemas de incentivos para la investigación e innovación en temas conjuntos, instituciones conjuntas y grandes proyectos y presupuestos, aunque al mismo tiempo, la globalización tiende a apoyar la especialización económica entre las naciones. Por otro lado, los sistemas nacionales

pueden extraer importantes beneficios de dicha integración supranacional, como por ejemplo, en casos de bloqueo, cuando se puede necesitar la presencia de impulsos exógenos para introducir cambios. También puede haber importantes beneficios en el caso de sistemas de innovación más débiles o menos desarrollados (como en el caso de la ASEAN). Por lo tanto, una cuestión clave sería establecer si los niveles regionales de integración, como los que suponen la ERA, la NORIA Nórdica y la ASEAN, son capaces de garantizar una apertura hacia estructuras de conocimiento global, o favorecen en cambio que se conviertan en fortalezas regionales de nivel medio (ver por ejemplo Soete 2008).

Es evidente que este desarrollo puede tener un efecto importante en naciones y regiones que estén a un nivel más bajo y en sus esfuerzos por crear sistemas eficaces de gobernanza que estimulen su desarrollo económico. Por ejemplo, el surgimiento de una red nórdica de centros de excelencia financiados por fuentes nórdicas tiene un impacto sobre la distribución regional de competencias especializadas en un país, en beneficio de unos y en perjuicio de otros.

Esto debería ser considerado sin duda en términos positivos, ya que son las propias naciones-estado las que han organizado la formación de una gobernanza supranacional, a menudo con objeto de contribuir a asignar recursos de una manera más eficaz. Sin embargo, el impacto global sobre las regiones y naciones en términos de cambio estructural y de competitividad sigue estando mal entendido y necesitaría una mayor investigación: ¿Cómo deberían estar diseñados los mecanismos y prácticas de gobernanza a un nivel supra-nacional para garantizar una reestructuración y especialización legítima y efectiva de las actividades de investigación e innovación? ¿Cómo podrían las regiones que no se benefician de este desarrollo disponer de medidas compensatorias? ¿Cómo afectan estos esfuerzos de gobernanza e integración supranacionales a los parámetros competitivos y a la división global del trabajo? Para los políticos, el desafío consiste en desarrollar unas estructuras de nivel medio con vistas a aprovechar al máximo el aumento de la globalización, asegurando al mismo tiempo que las empresas más pequeñas tengan un acceso más fácil a las redes globales de conocimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMABLE, B., BARRE, R. Y BOYER, R. (1997): *Les systemes d'innovation a l'ere de la globalization*, Economica, Paris.
- ARNOLD, E. Y ERIKSSON, K.L. (2009): *Experience from the First Toppforskningsinitiativ*, Technopolis, Brighton.
- BOYER, R. (2009): «From the Lisbon Agenda to the Lisbon Treaty: national research systems in the context of European integration and globalisation», en Delanghe, H., Muldur, U. y Soete, L., *European Science and Technology Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *Global Governance of Science*. Report of the Expert Group on Global Governance of Science to the Science, Economy and Society Directorate, DG RTD, Brussels.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2009): *Evaluation of the European Research Area (ERA): Governance Aspects*. Directorate General for Internal Politics, Policy Department, Industry, Research and Energy. Report PE 429.977 (IP/A/ITRE/2008-13), Brussels.
- FAGERBERG, J., MOWERY, D.C. Y VERSPAGEN, B. (2009): «The Evolution of Norway's National Innovation System», *Science and Public Policy*, 36.
- KEOHANE, Robert O. Y NYE, Joseph S. (2000): *Power and Interdependence*, Longman, N.Y.
- NORDIC COUNCIL OF MINISTERS (2004): *NORIA: White Paper on the Nordic Research and Innovation Area*, Copenhagen.
- OECD (1999): *Managing National Innovation Systems*. Synthesis Report, Paris.
- 2001: *Dynamising National Innovation Systems*, Synthesis Report, Paris.
- 2005: *Gobernanza of Innovation Systems*, Volume 1: «Synthesis Report», and Volume 2: «Case-studies in Innovation Policy», Paris.
- 2008: *China: OECD's Reviews of Innovation Policy*, Paris.
- RHODES, R. (1996): «The New Governance: Governing without Government», *Political Studies*, 44.
- REMØE, S.O. (2008): «Innovation Governance in Dynamic Economies: Lessons from the OECD MONIT Project», en *Innovation Policy in Europe: Measurement and Strategy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- SOETE, L. (2009): «Innovation policy in a Post-Lisbon Europe: Some reflections», en *Innovation Policy in Europe: Measurement and Strategy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- STOKER, G. (1998): *Governance as Theory: Five Propositions*, UNESCO, 1998.
- VONORTAS, N.S. (2009): «Scale and Scope in Research», en Delanghe, H., Muldur, U. and Soete, L., *European Science and Technology Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.

Complejidad regional y la necesidad de una gobernanza comprometida

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

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

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

ÍNDICE

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

Referencias bibliográficas

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

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

N.º de clasificación JEL: H77, R58.

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Ver <http://www.weforum.org>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. CARACTERÍSTICAS DE LA COMPLEJIDAD REGIONAL

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

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

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

2.1. *Conflicto y consenso*

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

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

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

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

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

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

Cuadro n.º 1

Efectos positivos y negativos del consenso⁴

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

2.2. Diferentes tipos de complejidad regional

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

Cuadro n.º 2

Efectos positivos y negativos del conflicto

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

Fuente: Elaboración propia.

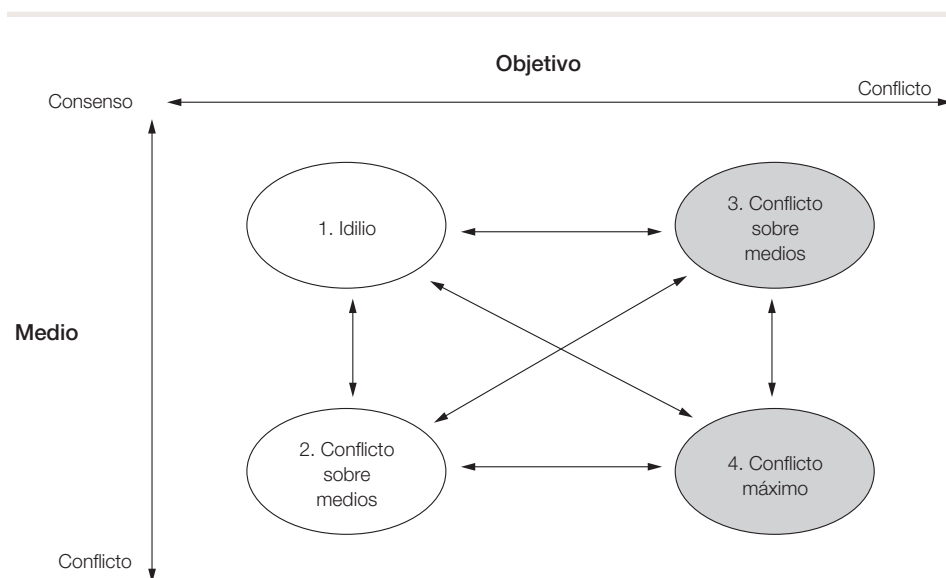
binación única de atributos» (Doty y Glick, 1994). El modelo de complejidad regional puede utilizarse para identificar si existen conflictos entre actores de una región así como el tipo de conflicto. Este tipo de información puede ser utilizada para diferentes objetivos. Un conflicto también puede utilizarse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

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

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

Gráfico n.º 1

Diferentes tipos de complejidad regional



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

Tipo 1: Idilio

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

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

Tipo 2: Conflicto sobre los medios

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

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

Tipo 3: Conflicto sobre objetivos

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

Tipo 4: Conflicto máximo

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

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

3. ¿CÓMO SE PUEDE RESOLVER LA COMPLEJIDAD REGIONAL?

3.1. Diferentes enfoques a la complejidad regional

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

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

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

Cuadro n.º 3

Diferentes planteamientos de la organización económica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Gobernanza comprometida

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

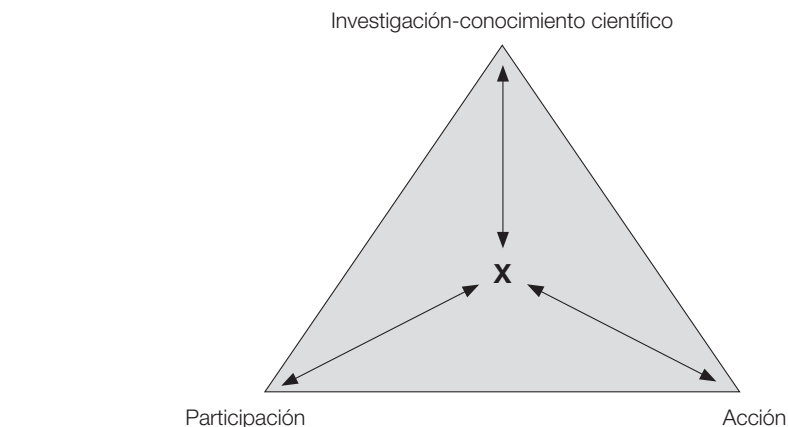
El compromiso y la participación de los actores es la base de todo proceso de cambio auténtico y no sólo las conversaciones. Es la base para cualquier tipo de red

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

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

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

Gráfico n.º 2

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

Fuente: Elaboración propia.

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

3.3. Actores participantes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5. La acción

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

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

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

3.6. Un ejemplo de gobernanza comprometida

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

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

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

Fuente: Orkestra⁸.

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

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

4. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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 bilakatuz.

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 «estrangule». 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 Development 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.

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 lurralde-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 aztertzen dugu. Ibilbide luzea izan ez arren arreta merezi du, proiektuaren munta eta orain arte iritsi duen mobilizazio sozialerako gaitasuna direla-eta. Era berean, eskualdeko garapen-agentzien inguruan sortu diren asoziazio- eta lankidetzeta-sareak ere aztertzen 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 berritzailea 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, analizamos 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 comarcales 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 agentes¹.

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 relacionales 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-

¹ 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 básicos². 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-

² 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 social³. El concepto central en el proceso de construcción del paradigma de desarrollo comunitario es el de innovación social, concepto alternativo al de innovación tecnológica⁴.

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)⁵ de la Universidad de Québec vin-

culado a la tradición francófona de la nueva sociología económica (Perret, Roustang, Laville, Eme, Desroche, Levesque, etc.)⁶. 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-

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

⁴ Ver el número monográfico de Urban Studies (2005).

⁵ <http://www.crisis.uqam.ca/>

⁶ 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 Ailenei, 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 empresarial⁷. 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-

⁷ 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 calidad.

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-

bernanza 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 anteriormente⁸. 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-

⁸ 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 impulsa-

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 fomenta 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 satisfac-

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

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 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 compartimentos 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 sobretudo, 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.

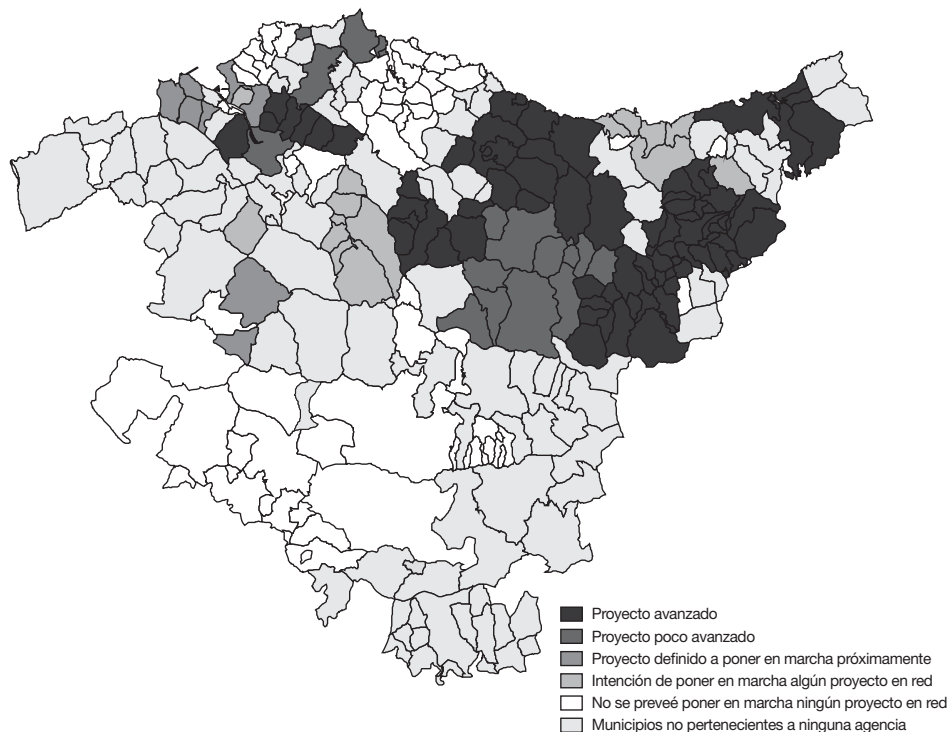
El modelo de generación y desarrollo de las redes comarcales responde a un esquema genérico. Así, mediante un trabajo de detección y manifestación de las necesidades y objetivos de los agentes participantes, se procede a desarrollar un plan de acción desde una lógica común y de forma conjunta. Esto impulsa, 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 Medio⁹ 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.

⁹ 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 Behargintza¹⁰ 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)¹¹, 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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 Behargintzas.

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. Esa 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 degenere 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 institucionales¹². 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

¹² 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 comarcales 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 resolutive.

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 Innovanet, 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 Innovanet, 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., ITURRIOZ, 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.cec.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.

- KENNETT, 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 PARRILI, M.D. (2007): «El papel de los procesos de aprendizaje comarcales 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 Guildford 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 tipología 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.

Trayectorias de cambio en la gobernanza: experiencias en asociaciones 'cluster' y redes comarcales en el País Vasco

En este trabajo se describe la necesidad de desarrollar la capacidad innovadora y competitiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) mediante el aumento de la eficiencia de las interacciones entre los distintos agentes económicos. En este caso se detallan las interacciones concretadas en las distintas formas de gobernanza que se construyen basadas en redes de cooperación y confianza. Se plantean dos experiencias de gobernanza llevadas a cabo en dos casos concretos como son, por un lado, las redes comarcales apoyadas por agencias de desarrollo, y por otro las asociaciones *cluster*. Los autores describen cómo los nuevos modos de gobernanza desarrollados en estas organizaciones están contribuyendo a la mejora innovadora y competitiva a nivel regional. La existencia de dos realidades con retos comunes, el tener líderes relacionales y entender el nuevo modelo de competitividad son elementos que ayudan a tener una visión sistémica orientada a la acción colectiva, visión totalmente necesaria en la sociedad actual.

Lan honetan, EAEren gaitasun berritzaile eta lehiakorra garatzeko beharra deskribatzen da, eta eragile ekonomikoen arteko elkarrekintzen eraginkortasuna handituz lortu behar dela azaltzen da. Kasu honetan, lankidetzaren eta konfiantza-sareetan oinarritutako gobernantza modu ezberdinetan gauzatzen diren elkarrekintzak deskribatzen dira. Gobernantza-esperientzia jakin bi azaltzen dira: garapen-agentziek lagundutako eskualdeko sareak eta kluster asoziazioak. Egileek erakunde horietan garatutako gobernantza modu berriek eskualde mailako berrikuntzaren eta lehiaren hobekuntzari nola laguntzen dioten deskribatzen dute. Erronka berberak dituzten bi errealitate existitzeak, erlazio-liderrak izateak eta lehiakortasun-eredu berria ulertzeak lagundu egiten dute ekintza kolektiboa xede duen ikuspegi sistemiko bat izaten, eta halako ikuspegia guztiz beharrezkoa da gaur egungo gizarteetan.

This paper describes the need to develop the innovative and competitive abilities of the CAE (Autonomous Community of the Basque Country) by increasing the efficiency of interactions among different economic agents. This case gives details of the set interactions in the different ways of governance that are formed based on cooperation and confidence networks. Two experiences of governance are considered and are carried out in two particular cases which, on one hand, the regional networks supported by development agencies and on the other hand, the cluster associations. The authors describe how the new ways of governance developed in these organisations are contributing to the innovative and competitive improvement at a regional level. The existence of two realities with common goals, having relational leaders and understanding the new model of competitiveness are elements that help to have a systemic view oriented to collective action, which is absolutely necessary in a modern society.

ÍNDICE

161

1. Introducción
 2. Cambios que demandan nuevos modos de gobernanza
 3. La gobernanza como elemento vertebrador de la nueva competitividad regional
 4. Método de reflexión sobre la gobernanza
 5. Dos experiencias para el aprendizaje en torno a la gobernanza en la CAPV
 6. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: redes comarcales, asociación *cluster*, política de *cluster*.

Keywords: county networks, cluster associations, cluster policy.

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

1. INTRODUCCION

El mensaje central de este artículo es que estamos inmersos en un proceso de cambio en el que nuestra calidad de vida futura depende, entre otros elementos, de los modos de gobernanza de los que nos dotemos. Dichos modos pueden aumentar la eficiencia de las interacciones de los distintos agentes de la economía, incidiendo así positivamente en la evolución de la competitividad. Tenemos en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) numerosas experiencias en torno a las cuáles se podría reflexionar acerca de su aproximación a la gobernanza. En este artículo nos aproximamos a dos de ellas, por un lado, la de las asociaciones *cluster* impulsadas en el marco de la Política *cluster* implantada en la CAPV desde principios de los 90, y por otro, la de las re-

des de desarrollo comarcal que están surgiendo impulsadas por las agencias de desarrollo comarcal. Ambos cuentan con procesos en marcha que responden a los nuevos modos de gobernanza que requieren los cambios que estamos viviendo y cuentan con una experiencia suficiente para extraer conclusiones sobre dicha trayectoria. Se trata además, de dos experiencias que, si se articulan de forma eficiente podrían ser estratégicas para una gobernanza de impulso de la competitividad de la CAPV.

Las redes comarcales, articuladas con las redes provinciales y regionales podrían desempeñar un papel clave en aportar pilaridad a las políticas regionales y provinciales y en integrar en las políticas provinciales y regionales propuestas que se definan de abajo arriba, contribuyendo al desarrollo de un sistema en el que se co-

necte a las empresas más vulnerables al sistema regional de innovación. El papel de estas redes se analiza en términos de innovación social en el artículo de Estensoro y Zurbano (2010) en este monográfico.

Las asociaciones *cluster*, desempeñan un papel clave, por un lado, en articular una visión estratégica compartida entre las empresas y agentes de cada *cluster*, alineando las estrategias empresariales, públicas y de las instituciones para la colaboración, a fin de conseguir la mejora de competitividad de algunos *clusters* de la CAPV. Por otro lado, empiezan a ejercer un papel importante a la hora de definir los espacios de colaboración entre diferentes *clusters* en los que se pueden desarrollar nuevas actividades económicas (variedad relacionada) y para conectar a los diferentes *clusters* con otras empresas, *clusters* y agentes de nivel internacional que generen competitividad en la región.

Para desarrollar esta reflexión, en el siguiente apartado se presentan los grandes procesos de cambio que se están produciendo actualmente y cómo se vinculan éstos al cambio en los modelos de gobernanza. Una vez presentados dichos procesos de cambio, se dedica el tercer apartado a profundizar en el concepto de gobernanza, elemento central de los argumentos presentados. En el cuarto se explica el método utilizado en la aplicación a los dos casos prácticos: las redes comarcales y las asociaciones *cluster*. El quinto apartado presenta los dos casos analizados y el sexto las conclusiones del artículo.

2. CAMBIOS QUE DEMANDAN NUEVOS MODOS DE GOBERNANZA

En estos momentos está comúnmente asumido que la CAPV está evolucionando

de una economía basada en la eficiencia a una basada en la innovación. En este nuevo estadio basado en la innovación, como su propia denominación indica, la innovación es un factor de competitividad clave, aunque no el único. Antes de los años ochenta la innovación se concebía como un proceso lineal en el que se sucedían una serie de actividades, desde la investigación básica hasta el lanzamiento en el mercado de un producto o proceso innovador. Después de los años ochenta los modelos de innovación se conciben como interactivos o sistémicos, no lineales. Se entiende que la innovación está orientada al desarrollo de mecanismos que permiten la creación, expansión y uso de todo tipo de conocimientos y en consecuencia es fruto de, (y a su vez genera), un aprendizaje colectivo. Se trata de un proceso integrado (en el que participan todas las áreas de la empresa) y en red (en interacción con clientes, proveedores y otras instituciones). La innovación es, en consecuencia, un proceso social y técnico y un proceso de aprendizaje interactivo entre las empresas y su entorno. En este modelo, según Lundvall (1992) el conocimiento es el recurso más importante, el aprendizaje el proceso clave y la cooperación una estrategia relevante para que se dé una innovación.

La clave para asimilar el modelo de innovación sistémico es entender que las empresas no innovan de forma aislada, sino como consecuencia de la interacción entre ellas y con otras organizaciones (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Edquist, 1997). La importancia de la interacción y el aprendizaje colectivo en esta nueva concepción de la innovación nos llevan a la necesidad de entender las interacciones que se dan dentro del sistema de innovación. La gobernanza, se convierte de este modo

en un elemento esencial del nuevo estadio de competitividad.

Estas interacciones se deben dar tanto en el ámbito local como en el global, entendidos como un encadenamiento de múltiples escalas (local, regional, nacional, internacional, global) que perviven, surgen y se combinan de mil maneras (Soja, 2005). En este encadenamiento, el ámbito regional tiene un papel fundamental. Así, según Soja uno de los grandes retos actuales es la superación de la brecha o déficit de gobernanza, que surge porque las estructuras políticas e institucionales han tendido a adaptarse con lentitud a las condiciones económicas rápidamente cambiantes en el mundo contemporáneo. Para dar respuesta a esta deficiencia es fundamental crear una forma flexible y democrática de gobernanza regional y planificación que pueda ser adaptable a las condiciones rápidamente cambiantes y mejorar la competitividad regional en la economía global. Todo ello lleva implícita la consecución de una gobernanza multinivel, que aspira a una coordinación efectiva entre los distintos niveles administrativos.

Los cambios en el concepto de competitividad y de la innovación y la importancia de la escala multinivel para su desarrollo requieren también un cambio en las políticas. Como se recoge en Laranja *et al.* (2009) y Smith (2000), la intervención pública se justifica cuando hay fallos de sistema, que se clasifican entre fallos de red (se dan cuando el intercambio de conocimiento en el sistema falla, bien porque los agentes no están bien conectados a la red o su proceso de aprendizaje no está siendo el adecuado), fallos institucionales (se dan cuando las instituciones, como organizaciones y marcos legales, sociales y normativos, no están impulsando y facilitando el

proceso de innovación) y fallos de *lock-in* (que se dan cuando los sistemas de innovación se aíslan de otros, lo que impide la adopción de nuevos paradigmas, dificultando a su vez la innovación). Según Nauwelaers y Wintjes (2008), las políticas de innovación actuales se centran principalmente en las instituciones que apoyan la innovación, es decir, en los fallos institucionales y dejan de lado las políticas que responden a fallos de red y de *lock-in*. Si las economías desarrolladas están evolucionando hacia estadios basados en la innovación, las políticas tienen que cambiar y adaptarse al nuevo estadio, en el que la interrelación entre los diferentes agentes es clave. Remoe (2008) habla en este sentido de pasar de las políticas de innovación de segunda generación a las de la tercera, para lo que son necesarias acciones estratégicas coordinadas para generar un marco de política coherente con el cambio estructural que se quiera impulsar.

Otro de los elementos básicos para entender estas políticas es que deben ser contextuales, porque los procesos de innovación lo son. Si se tiene en cuenta la aproximación sistémica a la innovación, además de los agentes del sistema de innovación, sus interrelaciones son críticas. Ello implica que las políticas de innovación deben ser contextuales y centrarse más en dar respuesta a fallos de sistema. Una de las razones por las que se han elegido las redes locales para la cooperación y la política *cluster* como casos para la reflexión es que incorporan de forma significativa elementos contextuales, de comportamiento y relativos a la capacidad cognitiva e inciden en los fallos de sistema. Son, por lo tanto, experiencias de las que se podría aprender para evolucionar hacia este tipo de políticas.

3. LA GOBERNANZA COMO ELEMENTO VERTEBRADOR DE LA NUEVA COMPETITIVIDAD REGIONAL

3.1. Concepto de gobernanza

En su definición amplia, Jessop (1998) indica que la gobernanza es «cualquier modo de coordinación de actividades interdependientes». No obstante, en un significado más restrictivo y apropiado para aplicar a un territorio, el autor define el concepto en términos de modos de coordinación auto-organizativa (heterarquía) entre distintos agentes. En este sentido, los agentes que participan en la gobernanza pueden incluir instituciones públicas —por ejemplo, gobiernos de distintos niveles— y también instituciones privadas y personas autónomas en su operativa pero interdependientes con otros agentes (Sugden *et al.*, 2006). La clave está en explorar los papeles de los mercados, el Estado y las relaciones entre actores en la coordinación económica.

Es importante remarcar que distintas formas de gobernanza pueden resultar en la consecución de distintos fines. Según Bailey *et al.* (2006), cualquier agente o sistema territorial tiene su propia historia o camino de desarrollo, y en consecuencia una estrategia de desarrollo explícita o implícita inherente a este camino. En estas estrategias hay elecciones (conscientes o inconscientes), que orientan las estrategias de desarrollo hacia distintos fines. Si el objetivo final de un territorio es la consecución de un mejor nivel de bienestar para sus ciudadanos, es vital que las decisiones clave adoptadas por las redes de agentes (empresas, gobierno y otros) reflejen adecuadamente el conjunto de intereses de la sociedad (Sugden y Wilson, 2002, 2005). Por lo tanto, los procesos de toma de decisiones (quiénes participan y

cómo se articula dicha participación) son críticos y esto es básicamente lo que entendemos por gobernanza, una perspectiva compartida por ejemplo por la contribución a esta monográfico de Sacchetti y Sugden. El hecho de que sea necesaria una aproximación multinivel para poder entender las decisiones que se toman en distintos niveles, dentro y fuera del territorio hace que el grado de complejidad del concepto aumente.

Los procesos de aprendizaje, cuya relevancia se ha puesto de manifiesto al hablar de innovación (Lundval, 1992) se desarrollan en entornos complejos de actores múltiples (privados, públicos, grandes, pequeños) y en escalas múltiples (local-regional-nacional-supranacional). Por ello la interrelación entre actores, y consecuentemente la gobernanza multinivel son elementos centrales del debate de innovación y competitividad. En los casos analizados en la parte aplicada de este artículo se ha abordado el tema de la gobernanza tanto a nivel comarcal como regional y en el apartado de conclusiones se realiza una aproximación a cómo la coordinación de estas experiencias podría facilitar el avance hacia la construcción de modelos de gobernanza multinivel.

3.2. Gobernanza en *clusters* y redes

Teniendo en cuenta que los casos en los que posteriormente se analiza la evolución en términos de gobernanza son las asociaciones *cluster* y las redes comarcales generadas en torno a las agencias de desarrollo en la CAPV, se ha considerado de interés presentar algunos elementos que ayudan a entender las especificidades de la gobernanza en *clusters* y redes.

Una de las definiciones más utilizadas de *cluster* es la de Porter (1990), que señala

que un *cluster* es un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios, geográficamente próximas. Se trata de una definición paraguas con la que la literatura ha relacionado otros conceptos más específicos, como el de distrito industrial. Una de las características distintivas del concepto de distrito es la forma de relación entre las empresas e instituciones, es decir su distintiva forma de gobernanza. De Propriis (2001), por ejemplo, argumenta que la estructura de gobernanza de los distritos industriales tiene un impacto positivo en las interacciones interempresariales de forma que genera una mayor flexibilidad sistémica. Se considera que esta flexibilidad es una ventaja competitiva clave (Piore y Sabel, 1984).

El concepto de red implica la existencia de interacciones estables entre una serie de agentes, sin que sea necesaria la vinculación en torno a un proceso productivo. Es por ello que en Larrea (2003) proponíamos para las redes que se están generando en torno a las agencias comarcales, la denominación de redes espaciales horizontales, dando a entender que se trata de redes de agentes que comparten un mismo territorio (en este caso comarca), sin que sea necesario que compartan una misma cadena de valor.

Tanto en un concepto como en otro se parte del principio de que las relaciones de cooperación entre empresas y otras instituciones, añadidas a las relaciones habituales de mercado basadas en la competencia, desempeñan un papel importante para la competitividad. Más concretamente, el concepto de *cluster* combina distintas categorías de relaciones de gobernanza (las de mercado y las de no mercado) para dar respuesta a las necesidades competitivas de empresas y territorios (Aranguren *et al.*, 2008a).

Hay abundante literatura que resalta la importancia de los *clusters* y de las redes espaciales para la competitividad (Porter, 1998; Martin y Sunley, 2003; Malmberg y Maskell, 2002). La evidencia empírica muestra que las empresas de un *cluster* crecen más e innovan de forma más rápida que las empresas que no están en un *cluster* y que en las regiones y países con importante presencia de *clusters* se crean más empresas que en las que no tienen dicha presencia (Audretsch y Feldman, 1996; Baptista y Swann, 1998; Baptista, 2000; Klepper, 2007; Swann *et al.*, 1998). Todas estas características hacen que los *clusters* sean un elemento importante para la prosperidad regional (Porter, 2003; Bathelt, 2001; Valdalisso *et al.*, 2008; López *et al.*, 2008).

Aunque en principio las asociaciones *cluster* y las redes espaciales horizontales que se estudian en el apartado aplicado son fenómenos claramente distintos, parte importante de los conceptos desarrollados en torno al concepto *cluster* son aplicables a ambos.

Es el caso del concepto de eficiencia colectiva definida por Schmitz (1995). Este autor define la eficiencia colectiva como la ventaja competitiva que se deriva de las economías locales externas y de la acción conjunta. Marshall (1919) fue quien definió las economías externas, señalando tres ventajas de la localización (acceso a mano de obra especializada, a los inputs intermedios y los *spillover* tecnológicos). La acción conjunta se refiere a la cooperación, que se pueden dar entre dos agentes o entre más, pero que siempre requiere un proceso de toma de decisiones (gobernanza).

Otra de las aportaciones que puede ayudar a entender mejor los casos analizados posteriormente es la distinción por parte de Sacchetti y Sugden (2003) entre «redes diri-

gidas» y «redes de dependencia mutua». Las primeras se caracterizan por la asimetría y relaciones de autoridad y control, mientras que las segundas se basan en marcos compartidos para la toma de decisiones y en la corresponsabilidad. También Johannisson (2008) aborda este tema, y se cuestiona si las formas tradicionales de gobernanza (mercado o jerarquía) encajan con la «estructura en red» que parece demandar los agentes económicos en la economía de hoy. Señala la necesidad de un tipo de control denominado interactivo o relacional y de formas de gobernanza orientadas al proceso, basadas en el diálogo, o incluso mejor, el polílogo.

Finalmente, otro de los conceptos que en el análisis posterior puede facilitar la comprensión de los retos a los que se enfrentan los agentes analizados es el de liderazgo relacional. Tal y como señala Quim Brugué (2005) estos líderes relacionales son personas que reconocen desde el principio que no lo saben todo y tienen capacidad para activar relaciones y espacios para el intercambio de ideas. Para ello, frecuentemente parecen débiles (tienen que escuchar, ser pacientes, dedicar tiempo y estar dispuestos a aceptar propuestas de los demás), pero pueden ser muy influyentes. No están por encima, sino en el medio; no dicen lo que se tiene que hacer, pero articulan e impulsan procesos para que las decisiones se tomen. No son líderes ejecutores, su rol esencial es la intermediación y la promoción. No se basan en planes, sino en algo mucho más importante, el proyecto. Finalmente, este tipo de liderazgo requiere un cambio de las estructuras jerárquicas para la toma de decisiones, lo que implica, cómo no, una nueva gobernanza.

El concepto de liderazgo relacional es clave para la gobernanza asociativa, categoría a la que se pueden sumar los casos analizados, dado que como indica Zurbano (2008),

una de las lagunas más importantes de este tipo de gobernanza es que no existe un criterio para explicar las relaciones de poder en su seno. Esto ocurre porque es difusa en cuanto a liderazgo, ya que, en general, ni los poderes públicos ejercen una hegemonía en la red asociativa, sino que se limitan a jugar un papel de guía, árbitro o facilitador de relaciones entre actores locales, lo cual, a veces dificulta la articulación de consensos básicos.

4. MÉTODO DE REFLEXIÓN SOBRE LA GOBERNANZA

Este apartado pretende hacer un ejercicio de reflexión en torno a un esquema que señala cuáles son los elementos clave en los que debe evolucionar la gobernanza. Por supuesto, la gobernanza en la CAPV es mucho más compleja de lo que estas experiencias representan. Sin embargo, los casos seleccionados combinan su relevancia con la posibilidad de presentar dos perspectivas distintas en las que la gobernanza se está materializando —tal y como el concepto exige— más allá de las administraciones públicas, integrando a agentes privados en los procesos.

Una de las especificidades de los proyectos de investigación que soportan esta reflexión es que se han desarrollado de forma participativa con los agentes implicados, siguiendo el modelo inspirado en la investigación-acción. La característica fundamental de este tipo de investigación consiste en la integración de tres elementos esenciales: la investigación, la acción y la participación. El problema a investigar se define con los propios agentes, se trabaja en colaboración con ellos para dar respuesta a dicho problema y como consecuencia el resultado de la investigación se orienta directamente a la acción (además de retroalimentar el estado de la

cuestión en la investigación). Las reflexiones presentadas en la parte aplicada de este capítulo se basan en lo aprendido en los procesos de generación de conocimiento desarrollados con las agencias de desarrollo comarcal, Garapen, las asociaciones *cluster* y el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno vasco.

El ejercicio consiste en partir de cinco aspectos en los que la gobernanza según Garmann Johnsen *et al.* (2008) debe evolucionar para responder a los nuevos retos de nuestra época. Estos elementos permiten entender el cambio de sistemas basados en la jerarquía a sistemas basados en redes que requiere la evolución de la gobernanza. Siguiendo este esquema se reflexiona sobre cómo las redes comarcales y asociaciones *cluster* analizadas están materializando dicho proceso de evolución.

De todo ello se extraen retos para el futuro. En ningún momento se pretende evaluar el estado actual de la gobernanza en la CAE en su conjunto, ya que ello conllevaría la necesidad de un proyecto de investigación mucho más profundo que el ejercicio de reflexión que se plantea en este artículo.

Antes de entrar en detalle en cada uno de los cinco elementos, es necesario señalar que Wallis (2003) afirma que el desarrollo de los elementos correspondientes al sistema basado en redes no requiere dismantelar el basado en la jerarquía. Este último sigue ofreciendo soluciones a problemas relevantes. Más bien, la nueva aproximación se centra en responder a una serie de problemas nuevos de los que anteriormente, o no se era consciente, o no se estaba preparado para abordar. Por lo tanto, la reflexión realizada no debe entenderse tanto como

Cuadro n.º 1

Gobernanza basada en la jerarquía y basada en redes

Antigua aproximación a la gobernanza. Sistema basado en la jerarquía	Nueva aproximación a la gobernanza. Sistema basado en redes
Estructura Cerrazón Coordinación Rendimiento de cuentas Poder	Proceso Apertura Colaboración Confianza <i>Empowerment</i> ¹

Fuente: Elaboración propia.

¹ *Empowerment* significa potenciación o *empoderamiento* que es el hecho de delegar poder y autoridad a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo. En inglés *empowerment* y sus derivados se utilizan en diversas acepciones y contextos, pero en español la palabra se encuentra en pugna con una serie de expresiones que se aproximan sin lograr la plenitud del sustantivo. Se homologan *empowerment* con «potenciación», «apoderamiento» y con el barbarismo *empoderamien-*

to, y *to empower* con «potenciar», «capacitar», mientras que caen en desuso expresiones más antiguas como «facultar» y «habilitar». Otras traducciones alternativas plenamente válidas: *To empower*: dar o conceder poder; facultar, habilitar, capacitar, autorizar, dar poder de, potenciar, permitir, *emponderar*, otorgar el derecho (o la facultad) de...; conferir u otorgar poderes; (en el sentido comercial o legal) apoderar, comisionar. *Empowered*: facultado, potenciado, fortalecido. *Powered*: potenciado. (Nota del Editor.)

un cambio de un estadio a otro totalmente distinto, sino como el desarrollo de capacidades para responder a nuevos problemas mediante nuevas soluciones.

El primero de los elementos señalados en la tabla es el enfoque en los procesos frente al enfoque en las estructuras. En los sistemas jerárquicos la creación de estructuras, desde la delimitación de nuevas unidades territoriales hasta la formación de nuevas autoridades tanto en ámbitos específicos como genéricos, aglutinaba una parte importante de la atención. También en los sistemas basados en redes se opta a veces por estrategias basadas en la creación de una nueva estructura, pero el foco principal se centra en procesos como la creación de visión, planificación estratégica, resolución de conflictos o generación de consensos.

El segundo de los elementos analizados es el grado de apertura. Mientras que los sistemas jerárquicos se centran en la definición de fronteras y jurisdicciones y entienden la región como algo cerrado respecto al que cada elemento se posiciona dentro o fuera, los sistemas basados en redes aceptan que las fronteras están abiertas, están difuminadas o son elásticas. La región se delimita de una forma u otra dependiendo del tema que se esté abordando.

En tercer lugar, se aborda el tema de la colaboración en los sistemas basados en redes frente a la coordinación en los jerárquicos. La coordinación implica que hay un agente que, normalmente por su posición jerárquica, se encarga de coordinar la actividad de los demás. La colaboración se entiende como un acuerdo voluntario entre iguales.

La confianza frente al rendimiento de cuentas es el cuarto de los elementos distintos de la aproximación de redes frente

a la jerarquía. La coordinación en los sistemas jerárquicos va acompañada por la necesidad de que ciertos agentes rindan cuentas ante otros. Los sistemas basados en redes se apoyan más en la confianza como elemento aglutinador de distintos intereses regionales.

Finalmente, en quinto lugar se señala que frente al papel del poder en los sistemas jerárquicos, es necesario desarrollar procesos de *empowerment* en los sistemas basados en redes. Ello implica capacitar a distintas comunidades para implicarlas de forma constructiva en las decisiones a nivel regional. El *empowerment* supone también implicar a entidades, con o sin ánimo de lucro, en decisiones que eran típicamente entendidas como correspondientes al ámbito de la Administración Pública.

5. DOS EXPERIENCIAS PARA EL APRENDIZAJE EN TORNO A LA GOBERNANZA EN LA CAPV

5.1. Una aproximación al proceso de gobernanza a partir de las redes comarcales

Uno de los elementos que marcan la especificidad de la CAE en relación con su riqueza institucional es la existencia a lo largo y ancho de su territorio de agencias de desarrollo comarcal. Las mismas surgieron a partir de finales de la década de los ochenta, sobre todo en las capitales de provincia y ciertas comarcas industriales de Gipuzkoa. El modelo se ha ido extendiendo hasta llegar actualmente a ser 32 agencias, 31 de las cuales están asociadas a Garapen (asociación vasca de agencias de desarrollo comarcal). Aunque inicialmente surgieron con una orientación clara a la re-

solución del problema de desempleo, actualmente se detectan elementos para señalar que la trayectoria en los últimos años de muchas de estas agencias responde a la evolución señalada por el Banco Mundial (2003) en el concepto de desarrollo local y se están dando pasos hacia la dinamización de entornos favorables para la competitividad. Uno de los elementos críticos en esta transformación son las redes potenciadas desde las agencias.

Es difícil cuantificar el peso de este tipo de redes, dado que cada una surge respondiendo a la idiosincrasia de cada comarca, de abajo arriba, de forma que los modelos de red que han surgido en varias comarcas en los últimos años difieren sustancialmente unas de otras. Esta diversidad, que es una de las fortalezas, al darles flexibilidad para adaptarse a las necesidades específicas de su entorno, dificulta también el mantenimiento de una lista exhaustiva de las mismas. Sin embargo, en el artículo de Estensoro y Zurbano (2010) en este monográfico se presenta un mapa que permite realizar una primera reflexión sobre dónde se están configurando estas redes.

Una de las críticas más habituales a las redes de dimensiones tan reducidas como podrían ser las comarcas de la CAPV es que el conocimiento que necesitan las empresas no se encuentra en dicho territorio y que estas dinámicas tan localizadas pueden derivar en fenómenos de *lock-in*, impidiendo que las empresas se abran a redes exteriores. La hipótesis que se plantea para el debate es que pueden jugar el papel opuesto. Estas redes podrían ser la plataforma en la que las empresas de menor tamaño aprendieran a aprender, y pudieran posteriormente incorporarse a procesos de aprendizaje en otros ámbitos territoriales en los que se esté generando el conocimiento

crítico para su actividad específica. Siendo este su papel, podrían constituirse en parte relevante del sistema regional de innovación al aportar capilaridad a sus interrelaciones. Por su carácter participativo, podrían aportar positivamente a la gobernanza de dicho sistema.

Las redes creadas al amparo de las agencias de desarrollo comarcal constituyen, en este sentido, un caso interesante de reflexión sobre los elementos críticos que según Garman Johnsen *et al.* (2008) inciden en la transición de una gobernanza basada en la jerarquía a una basada en redes. En los siguientes párrafos se presentan algunos retos detectados al reflexionar en torno a estos procesos siguiendo dicho esquema.

La primera de las reflexiones tiene que ver con el equilibrio entre la estructura de las agencias y los procesos de trabajo en red. La estructura en la que se soportan las redes analizadas en este apartado son mayoritariamente las propias agencias de desarrollo y excepcionalmente una fundación muy vinculada a la agencia. En la estructura jerárquica de las agencias es habitual contar con consejos de administración o equivalentes en los que tienen su representación los ayuntamientos participantes en la agencia. Por otra parte, cuentan con una figura de director o gerente y estructuras técnicas que pueden ser más o menos complejas dependiendo del tamaño y funciones de la agencia.

En el caso de las redes que se han analizado, se puede hablar en la mayoría de los casos de una orientación hacia la generación de procesos de colaboración frente a la creación de nuevas estructuras, ya que el esfuerzo se ha centrado en crear procesos de colaboración partiendo de las estructu-

ras ya existentes en las agencias. Sólo en un caso se ha procedido a crear una fundación con personalidad jurídica propia. Sin embargo, es necesario señalar que también estos procesos de colaboración requieren de soporte técnico, por lo que se han reforzado los equipos de las agencias. De todas formas, el hecho de que la estructura formal sobre la que se desarrollan estos procesos sea heredada puede plantear dificultades a la hora de consolidar la participación de los agentes privados en las redes. La creación de redes tan vinculadas a la agencia puede hacer que la estructura jerárquica de la agencia tenga preponderancia sobre los mecanismos de toma de decisiones en la red y los agentes privados no desarrollen el sentido de pertenencia a la red al considerarla como un proyecto de la agencia y los ayuntamientos.

Sin este sentido de pertenencia de los agentes, se limita la capacidad de la red para desarrollar una visión conjunta y planear procesos a largo plazo. La consecuencia podría ser la incapacidad de las redes para consolidarse, al no pasar de las actividades iniciales de sensibilización a la acción.

Se plantea, por lo tanto, como reto en este ámbito la búsqueda de fórmulas para compaginar modelos en los que las redes se desarrollan vinculadas a la estructura de las agencias —evitando así la generación excesiva de estructuras en ámbitos tan reducidos— pero garantizando que los agentes privados que conformen las mismas no perciban la red como un proyecto ajeno debido al papel de la jerarquía de la agencia. Ello requiere por parte de los ayuntamientos y agencias un ejercicio importante de compartir con agentes comarcales privados decisiones que hasta ahora se tomaban en sus estructuras jerárquicas y por parte de

los agentes privados el compromiso de asumir como suyos los retos planteados. La búsqueda de equilibrios entre distintos intereses requiere líderes relacionales, líderes que desarrollen el proyecto colectivo por encima de objetivos de los distintos actores locales. Requiere también de procesos de *empowerment*, es decir, que los agentes considerados más débiles en el sistema, por ejemplo, empresas pequeñas, desarrollen la confianza suficiente en sí mismas como para actuar como un actor relevante más en el sistema.

En relación con el elemento de apertura señalado por Garmann Johnsen *et al.* (2008), una de las dificultades con que estas redes se encuentran al abrirse e intentar conectarse a otros agentes del sistema regional de innovación es que su papel no ha sido conceptualizado e interiorizado por el resto de agentes. Este sería, por lo tanto, el reto principal detectado en torno a este punto: entender el papel de estas redes en el modelo de competitividad de la CAE. De forma complementaria, es necesario trabajar desde las propias redes, en la apertura de sus procesos a agentes que puedan aportar el conocimiento relevante. En este sentido, otro de los retos, sería la creación de espacios en los que redes locales y agentes externos puedan aprender unos de otros para responder a problemas comunes.

Aunque algunas de las redes analizadas cuentan con un modelo de financiación que combina financiación pública y privada, la mayor parte de dicha financiación proviene de las Administraciones Públicas, sobre todo de los ayuntamientos, pero no únicamente de los mismos. Ello hace que sea inevitable, inicialmente, partir de esquemas de rendimiento de cuentas. En dichos esquemas el diálogo entre la red y las Admi-

nistraciones Públicas se centra principalmente en la justificación del uso de dicha financiación. Este puede ser un paso inicial necesario en la construcción de la confianza y visión compartida que un modelo de gobernanza multinivel requiere, pero es necesario evolucionar desde este estadio a otro en el que el papel de la Administración Pública sea, más allá de la financiación, la de otro actor en la construcción de la visión compartida.

5.2. Una aproximación al proceso de gobernanza desde la política *cluster*

Además de las agencias de desarrollo comarcal, otro de los elementos que marcan la especificidad de la CAPV en relación con su riqueza institucional es la existencia de las Asociaciones *Cluster* (en adelante AC); son asociaciones sin ánimo de lucro que se crean a principios de los 90, como instrumentos clave para mejorar la competitividad a través de la cooperación. La CAPV fue pionera en el mundo en la implantación de una política *cluster* (Ketels, 2004, Azua, 2003 e Iturrioz *et al.*, 2005).

Hoy en día están formalizadas doce AC. Todas ellas, salvo la AC de Logística y Transportes, que depende del Departamento de Transportes, dependen del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo del Gobierno vasco. Las empresas asociadas a las AC suponen el 32% del valor añadido y el 28% del empleo industrial de la CAPV².

Uno de los mensajes que desde este artículo se plantea para el debate es que las

AC, la mayoría de las cuales fueron creadas hace más de 15 años, son una pieza relevante de los procesos de gobernanza de la CAPV, tanto para la articulación de la definición de estrategias públicas y privadas alineadas para la mejora de la competitividad de cada *cluster*, como para el impulso de espacios de colaboración inter-*cluster* que impulsen la diversificación relacionada y para la internacionalización del sistema regional de innovación (conexión del ámbito regional con ámbitos supra-regionales).

Las AC constituyen, en este sentido, un caso interesante para reflexionar sobre los elementos críticos que según Garmann Johnsen *et al.* (2008) inciden en la transición de una gobernanza basada en la jerarquía a una basada en redes.

La primera de las reflexiones tiene que ver con la preponderancia que tiene los procesos frente a la relevancia de la estructura en las AC. Desde el principio, cuando se lanza la política *cluster*, se pensaba que la estructura de las AC debía de ser mínima y crearse solamente en aquellos casos en que no hubiera una estructura previa (como por ejemplo una asociación sectorial) que podía ejercer la labor de dinamización del *cluster*³. En línea con esta filosofía inicial, el número de empleados que tienen las AC es relativamente pequeño y siguen el espíritu de la política *cluster* de mantenerse como asociaciones activas en el desarrollo del *cluster*, siendo los principales protagonistas las empresas y resto de agentes asociados a la AC. Así, tal y como se concluye en Aranguren *et al.* (2009b) seis AC desarrollan su actividad con menos de cinco trabajadores y sólo dos tienen más de diez trabajadores. Se-

² En Aranguren *et al.* (2009b) se sintetizan los retos más importantes que tienen estas AC.

³ El proceso de creación de las AC puede consultarse en Aranguren *et al.* (2003).

gún el mismo estudio, aquellas AC con estructuras administrativas o asociaciones sectoriales anteriores a la creación de la AC cuentan con más personas que aquellas creadas al amparo de la política *cluster*.

La actividad de las AC está, por lo tanto, orientada a procesos: a la creación de visión, a la planificación estratégica y a la búsqueda de consensos. Especialmente desde la definición de la pirámide de la política *cluster* en el año 2000 (véase gráfico n.º 1) las AC están trabajando para avanzar en dicha pirámide, que supone ir compartiendo información cada vez más estratégica entre los socios, identificando sinergias entre los mismos y llegando a tener proyectos estratégicos en cooperación. Azua (2008) habla de la «clusterización» de la actividad económica refiriéndose a la «magia del proceso». Sin embargo, este proceso es laborioso y

requiere trabajar con perspectiva a largo plazo. Así, tal y como se concluye en Aranguren *et al.* (2009b), el reto más importante que manifiestan tener las AC es el de avanzar en la generación de procesos para tener proyectos estratégicos en cooperación. Además, la falta de creencia en la cooperación entre empresas es identificada como el obstáculo más importante en el desarrollo de la asociación, por ejemplo en términos de atracción de nuevos miembros.

En relación con el elemento de apertura que Garmann Johnsen *et al.* (2008) señala en su esquema, en principio pueden ser miembros de cada AC las empresas u organismos de la CAPV que desarrollen una actividad relacionada con la cadena de valor o con una tecnología o conocimiento común que defina al *cluster* que representa. Por lo tanto la posibilidad de ser miembros de la AC

Gráfico n.º 1
Pirámide de la política 'cluster'



Fuente: Elaboración propia.

está en general limitada por estos dos criterios⁴. Sin embargo, en función de los proyectos que les interese abordar, las AC cuentan con otros participantes —aunque todavía en número escaso—, bien de fuera de la AC pero ubicados en la CAPV como de fuera de la CAPV. Así, aunque diferentes AC colaboran cada vez más con otras AC y con otros organismos de la CAPV o de fuera (Aranguren *et al.*, 2009b), uno de los retos que tienen es la intensificación de la colaboración con otras AC, que ayudaría en el desarrollo de lo que en la literatura sobre competitividad se denomina «la variedad relacionada», que como concluyen Frenken *et al.* (2007), tiene un impacto positivo en la competitividad. Otro reto importante de las AC es la de reforzar la interacción de las AC vascas con agentes de fuera de la CAPV que puedan trabajar más intensamente en otras fases de la cadena de valor del *cluster* y complementar así las fases de la cadena de valor que se desarrollen en la CAPV (desarrollo de lo que Porter denomina cadena de valor deconstruida a lo largo de la geografía mundial). Por último, independientemente de las actividades que representen las AC, sería interesante que las AC vascas tengan espacios para responder a los problemas comunes aprendiendo de las experiencias y conocimiento de otras AC, tanto de la CAPV como de fuera (cómo abordar proyectos de internacionalización, las dificultades para la cooperación, la evaluación de la política *cluster* etc.).

En cuanto al tema de la colaboración en los sistemas basados en redes frente a la coordinación en los jerárquicos, es de desta-

car que la cooperación está en la propia esencia de la misión que tienen las AC y desde su creación trabajan en el impulso de la cooperación entre los miembros de la asociación. Asimismo, desde el principio, el Gobierno vasco forma parte como un integrante más de sus órganos, participando en sus juntas directivas con voz pero sin voto. Además, desde el año 2000 se define una estructura matricial de colaboración público-privada, mediante la que técnicos del Gobierno vasco y SPRI. especialistas verticales (con conocimiento del sector) y horizontales (con conocimientos de las distintas políticas, como innovación, internacionalización, etc.), participan en las reuniones de las diferentes AC. Esta estructura matricial supone además una fuente importante de información para la definición de otras políticas y facilita la colaboración público-privada en otras políticas. En este sentido las AC y el Gobierno colaboran en el marco general de una política «paraguas». Sin embargo, sobre todo en relación con la asimilación de la filosofía *cluster*, en algunos momentos se desempeña desde la AC o el gobierno un papel dinámico en el que se observan elementos de coordinación. Por ello, la intensificación de la cooperación y la mejora de la participación activa de los asociados siguen siendo retos importantes. El avance en el desarrollo del capital social y en la interiorización de la filosofía *cluster* por parte de las empresas socias y resto de los agentes implicados en esta política ayudarían asimismo a avanzar más desde el rendimiento de cuentas hacia confianza como elemento clave del nuevo modo de gobernanza.

⁴ El hecho de que los límites geográficos del *cluster* sigan criterios administrativos y no de la presencia geográfica del *cluster* natural puede suponer una limitación en el caso de aquellos *clusters* cuya ubicación natural supere los límites geográficos de la CAE, como por ejemplo podría ocurrir en el caso de Hegan.

Por último, hay dos líneas en las que las AC podrían trabajar para desarrollar un mayor empoderamiento de empresas y agentes. Por un lado, en el proceso de incorporación de nuevos socios a las AC, especialmente las

empresas más pequeñas que están mucho menos representadas en las AC⁵. Por otro lado, en la gestión de la diversidad de los socios existentes, que dificulta que los intereses de todos tengan su reflejo en los proyectos que se aborden en la AC⁶.

6. CONCLUSIONES

El artículo ha seguido un hilo argumental en el que inicialmente se justifica la necesidad de entender la gobernanza a nivel regional para poder desarrollar la capacidad de innovación y alcanzar el objetivo de la competitividad que la CAE precisa para así mantener el nivel de vida de sus habitantes. Una vez justificado esto, se ha analizado en dos casos —las redes comarcales apoyadas por agencias de desarrollo y las asociaciones *cluster*— el proceso de transformación hacia un tipo de gobernanza basada en redes de cooperación. En ambos casos se han señalado los retos de futuro para consolidar los procesos iniciados.

El hecho de que en las dos realidades analizadas retos comunes como los que se detectan en términos de la necesidad de desarrollar el capital social, contar con líderes relacionales o entender su papel en el modelo de competitividad, parece indicar que existen posibilidades de que estas redes aprendan unas de otras. La analogía en sus retos responde en gran medida a que ambas realidades trabajan con una visión sistémica orientada a la acción colectiva, en la que la cooperación e interacción entre agentes son los elementos esenciales.

Uno de los elementos que se han subrayado en los apartados anteriores es la nece-

sidad de definir el papel que estas redes y asociaciones tienen en el modelo de competitividad de la CAE. Y aunque en este apartado de conclusiones se han señalado las similitudes en algunos de los retos, es importante subrayar que el papel que tienen en relación con la competitividad es distinto. Las redes locales son agentes de cercanía, que pueden jugar un papel esencial en aumentar la capacidad de absorción de las empresas de menor tamaño y ayudarles a entrar en otras redes en las que puedan conseguir el conocimiento específico que requieren. Pueden, además, desempeñar un papel importante en el empoderamiento del tejido de empresas pequeñas. Todo ello dentro de un proyecto de desarrollo comarcal. Esta visión, tal y como se ha señalado, se analiza con más profundidad por parte de Estensoro y Zurbarano (2010) en este monográfico.

Los miembros de las AC no cuentan con tanta concentración geográfica como las redes comarcales, pero les une un proceso productivo, respecto al que generan y difunden conocimiento específico. En este sentido, las redes comarcales podrían jugar un papel de *empowerment* de empresas pequeñas que en caso de contar con alguna AC en torno a su actividad, podrían posteriormente incorporarse a la misma. Las redes locales podrían colaborar en dar respuesta al reto definido para las AC en relación con la incorporación de las empresas pequeñas a estas redes.

Pero, además de distintas, son realidades complementarias, pues por su carácter nodal contribuirían a un equilibrio entre políticas definidas de arriba abajo y de abajo arriba. Las AC ejercen de nodos que integran diferentes actividades en las cadenas de valor en las que está especializada la CAE y las redes comarcales integran a agentes localizados en ámbitos territoriales

⁵ Véase a este efecto De la Maza *et al.* (2008)

⁶ Véase las conclusiones de Aranguren *et al.* (2009b).

infra-regionales. Se trata por tanto de espacios que ayudarían a dotar de capilaridad a las políticas diseñadas por el Gobierno vasco y las diputaciones para que lleguen mejor a las empresas y para que a su vez canalicen hacia arriba los proyectos que puedan surgir desde las empresas. Es más, este ejercicio nodal facilitaría la interacción real del resto de los elementos del sistema con las empresas, por ejemplo la universidad o los centros tecnológicos.

Sería por lo tanto clave profundizar en el papel de cada tipo de red en el modelo de competitividad y entender cuáles son los principales procesos de aprendizaje que es necesario activar no sólo dentro de cada red, sino entre las distintas redes y entre redes de la CAPV y otras de fuera. Se trataría de desarrollar una aproximación multinivel a las redes existentes actualmente en la CAPV, potenciando las plataformas en las que puedan aprender unas de otras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÓN, C., ARANGUREN, M. J., DÍEZ, M., LARREA, M., ITURRIOZ, C. Y WILSON, J. (2009a): *Una Metodología Participativa per la Valutazione della Politica dei Cluster nel Paese Basco (A Participatory Methodology for Evaluating the Cluster Policy of the Basque Country)*. Sviluppo Locale, n.º 29-30: 155-180.
- ARANGUREN, M. J., ARAGÓN, C., LARREA, M. E ITURRIOZ, C. (2008): «Does Cluster Policy Really Enhance Networking and Increase Competitiveness», en Aranguren, M. J., Iturrioz, C. y Wilson, J. R. (ed.), *Networks, Governance and Economic Development: Bridging Disciplinary Frontiers*, Edward Elgar, Cheltenham.
- ARANGUREN, M. J., DE LA MAZA, X., PARRILLI, D. Y WILSON, J. (2009b): *Asociaciones Clúster: competitividad de la CAPV: desempeño y reto*, Deusto Publicaciones, Bilbao.
- ARANGUREN, M.J., ITURRIOZ, C. Y WILSON, J.R. (2008): *Networks, Governance and Development: Bridging Disciplinary Frontiers*, Edward Elgar, Cheltenham.
- ARANGUREN, M. J., NAVARRO, M., DE LA MAZA, X., MURCIEGO, A. Y CANTO, P. (2008c): *Identificación de clústeres en la CAPV*, Orkestra, Donostia-San Sebastián.
- ARANGUREN, M. J. Y NAVARRO, I. (2003): «La política de clusters en la Comunidad Autónoma del País Vasco: una primera valoración», en *Ekonomiaz*, 53: 90-113.
- AUDRETSCH, D. B. Y FELDMAN, M.P. (1996): «Innovative clusters and the industry life cycle», *Review of Industrial Organization*, 11: 253-273.
- AZUA, J. (2003): «La clusterización de la actividad económica: concepto, diseño e innovación», *Ekonomiaz*, 53: 222-238.
- 2008: *Clusterizar y globalizar la economía. «La magia del proceso»*, Ed. Oveja Negra.
- BANCO MUNDIAL (2003): *Local Economic Development*, Urban Development Unit, The World Bank, Washington, DC.
- BAILEY, D., DE PROPRIIS, L., SUGDEN, R. Y WILSON, J. R. (2006): «Public Policy for European Economic Competitiveness: An Analytical Framework and a Research Agenda», *International Review of Applied Economics*, 20(5): 555-572.
- BAPTISTA, R. (2000): «Do innovations diffuse faster within geographical clusters?», *International Journal of Industrial Organization*, 18: 515-535.
- BAPTISTA, R. Y SANN, P. (1998): «Do firms in clusters innovate more?», *Research Policy*, 27: 525-540.
- BATHELT, H. (2001): «Regional competence and economic recovery: Divergent growth paths in Boston's high technology economy», *Entrepreneurship & Regional Development*, 13: 287-314.
- DE LA MAZA, X., ARANGUREN, M. J. Y MURCIEGO, A. (2008): «Small enterprises' involvement within the Basque cluster policy: a new challenge», *EUNIP International Conference*, San Sebastián, 10-12 septiembre 2008. Paper presentado por Xabier de la Maza.
- DE PROPRIIS, L. (2001): «Systemic Flexibility, Production Fragmentation and Cluster Governance», *European Planning Studies*, 9(6): 739-753.
- EDQUIST, C. (ed.) (1997): *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organisation*, Cassel, London.
- ESTENSORO Y ZURBANO (2010): «Innovación social en la gobernanza territorial. Los casos de Innobasque y de las redes comerciales de la CAE», *Ekonomiaz*, 74.
- FREEMAN, C. (1987): *Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan*, Pinter, London.
- FRENKEN, K., VAN OORT, F. Y VERBURG, T. (2007): «Related variety, unrelated variety and regional economic growth», *Regional Studies*, 41, 5: 685-697.
- GARAPEN (2005): *Redes y desarrollo local*, Garapen.
- GARMANN JOHNSEN, H. C., NORMANN, R., KARLSEN, J. Y ENNALS, R. (2008): «Democratic innovation - addressing the comprehensive challenges in today's innovation policies: the case of Norway». Paper presented at the conference: *Regional Innovation Policies*, 16-17 october, Santander, Spain.
- ITURRIOZ, C., ARANGUREN, M.J., ARAGÓN, C. Y LARREA, M. (2005): «¿La política industrial de clúster/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de la evaluación de dos experiencias en la Comunidad de Euskadi», *Ekonomiaz*, 60: 10-61.
- JESSOP, B (1998): «The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development», *International Social Science Journal*, March, 29-45.
- JOHANNISSON, B. (2008): «Regional Development as Entrepreneurial Networking: From Rational Choice to Self-Organizing», en M. J. Aranguren, C. Iturrioz, J. R. Wilson (eds.).
- KETELS, C.H.M. (2004): «European Clusters», en *Structural Change in Europe 3 - Innovative City and Business Regions*, Harvard Business School, Boston.

- KLEPPER, S. (2007): «The evolution of geographic structures in new industries», en Frenken, K. (ed.), *Applied Evolutionary Economics and Economic Geography*, Edward Elgar, Cheltenham.
- LARANJA, M., UYARRA, E. Y FLANAGAN, K. (2009): «Policies for science, policy and innovation: translating rationales into regional policies in a multi-level setting», *Research policy*, 37: 823-835.
- LARREA, M. (2003): «Clústeres y territorio: retos del desarrollo local en la CAPV», *Ekonomiaz*, 53.
- LÓPEZ, S., ELOLA, A., VALDALISO, J. M. Y ARANGUREN M. J. (2008): *Los Orígenes Históricos del Clúster de Electrónica, Informática y Telecomunicaciones en el País Vasco y su Legado para el Presente*, Orkestra - Basque Institute of Competitiveness and Eusko Ikaskuntza, San Sebastian.
- LUNDVALL, B-A. (1992): *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter, London.
- MALMBERG, A. Y MASKELL, P. (2002): «The elusive concept of localization economies: towards a knowledge-based theory of spatial clustering», *Environment and Planning*, 34: 429-449.
- MARSHALL, A. (1919): *Industry and Trade*, Macmillan, London.
- MARTIN, R. Y SUNLEY, P. (2003): «Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?», *Journal of Economic Geography*, 3: 5-35.
- NAUWELAERS, C. Y WINTJES, R. (2008): «Innovation Policy, Innovation in Policy: Policy Learning within and across Systems and Clusters», en C. Nauwelaers y R. Wintjes (eds.), *Innovation Policy in Europe: Measurement and Strategy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- NELSON, R. (1993): *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- PIORE, M. J. Y SABLE, C. F. (1984): *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York.
- PORTER, M.E. (2003): «The economic performance of regions», *Regional Studies*, 37: 549-578.
- 1998: *On competition*, Harvard Business School Publishing, Boston
- 1990: *The Competitive Advantage of Nations*, The MacMillan Press, London.
- QUIM BRUGUÉ (2005): «Redes y gestión», en *Redes y desarrollo local*, Garapen.
- REMOE, S. O. (2008): «Innovation Governance in Dynamic Economies: Lessons from the OECD MONIT Project», en C. Nauwelaers y R. Wintjes (eds.), *Innovation Policy in Europe: Measurement and Strategy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- SACCHETTI, S. Y SUGDEN, R. (2003): «The Governance of Networking and Economic Power: The Nature and Impact of Subcontracting Networks», *Journal of Economic Surveys*, 17(5): 669-92.
- SCHMITZ, H. (1995): «Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry», *Journal of Development Studies*, 31(4), 529-566.
- SMITH, K. (2000): *Innovation as a systemic phenomenon: rethinking the role of policy*.
- SOJA, E. W. (2005): «Algunas Consideraciones Sobre el Concepto de Ciudades Región Globales», *Ekonomiaz, Revista vasca de economía*, 58, (I/05): 44-75.
- SUGDEN, R., WEI, P. Y WILSON, J. R. (2006): «Clusters, Governance and the Development of Economies: A Framework for Case Studies», en C. Pitelis, R. Sugden y J. R. Wilson (eds.), *Clusters and Globalisation: The Development of Urban and Regional Economies*, Edward Elgar, Cheltenham.
- SUGDEN, R. Y WILSON, J. R. (2002): «Economic Development in the Shadow of the Consensus: a Strategic Decision-making Approach», *Contributions to Political Economy*, 21: 111-134.
- SUGDEN, R. Y WILSON, J. R. (2005): «Economic Globalisation: Dialectics, Conceptualisation and Choice», *Contributions to Political Economy*, 24: 1-20.
- SWANN, G.M., PREVEZER, M. Y STOUT, D. (1998): *The Dynamics of Industrial Clustering - International Comparisons in Computing and Biotechnology*, Oxford University Press, New York.
- VALDALISO, J. M., ELOLA, A., ARANGUREN, M. J. Y LÓPEZ, S. (2008): *Los Orígenes Históricos del Clúster del Papel en el País Vasco y su Legado para el Presente*, Orkestra - Basque Institute of Competitiveness and Eusko Ikaskuntza, San Sebastian.
- WALLIS, A. (2003): *The New Regionalism*. Retrieved November 15th, 2006, from http://www.munimall.net/eos/2002/wallis_regionalism.pdf
- ZURBANO, M. (2008): «Gobernanza e innovación social. El caso de las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología en Euskadi», *Revista de economía pública, social y cooperativa*, 60: 73-93. España.

Gobernanza, procesos participativos y conflictos en los Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco

El objetivo del artículo es explorar la potencialidad de la Evaluación Multi-criterio Social como enfoque metodológico para evaluar Espacios Naturales Protegidos (ENP) e iniciar un proceso de discusión sobre la conveniencia de incorporar esta metodología para la gobernanza de la Red Natura 2000 de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Del caso de estudio analizado se desprende que la inclusión de la población local en un proceso participativo dirigido a la planificación y manejo de los ENP contribuiría a reducir el número y calado de conflictos potenciales. Asimismo, facilitaría la gobernanza efectiva de los ENP, lo que parece un reto ineludible para que las áreas protegidas logren sus objetivos y funciones.

Gizarte Ebaluazio Irizpideaniztunak naturagune babestuak ebaluatzeko ikuspuntu metodologiko gisa duen potentzialtasuna aztertzea da artikulu honen helburua, eta orobat metodologia hori Euskal Autonomia Erkidegoko Natura 2000 Sarearen gobernantzarako erabiltzearen egokitasunari buruz eztabaida-prozesu bat abiaraztea. Aztertutako kasutik ondorioztatzen da tokian tokiko herritarrek naturagune babestuak planifikatzeko eta gobernatzeko prozesu partehartzaile batean sartzeak babilizko gatazken kopurua eta munta gutxitzen lagunduko lukeela. Era berean, naturagune babestuen gobernantza erraztuko luke, eta hori saihestu ezineko erronka da, gune babestuek beren helburuak eta egitekoak bete ditzaten.

The aim of this article is to explore the potentiality of Social Multi-criteria Evaluation as approach to assess Natural Protected Areas (NPAs). Jointly, opening the discussion about incorporating this methodological approach for the governance of Natura 2000 sites within the Basque Country is pursued. Derived from the case study is concluded that including local community in participative processes aimed to plan and manage NPAs would reduce both number and significance of potential conflicts. It would also contribute to an effective governance of NPAs, which is an unavoidable challenge in order to achieve protected areas' objectives and functions.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La gobernanza en los Espacios Naturales Protegidos
 3. La evaluación multicriterio social
 4. Un estudio de caso
 5. Discusión y conclusiones
- Referencias bibliográficas
Anexo

Palabras clave: gobernanza, evaluación multicriterio social, Espacio Natural Protegido.

Keywords: governance, Social Multi-criteria Evaluation, Natural Protected Areas.

N.º de clasificación JEL: D74, Q28, Q57.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha producido una demanda creciente de enfoques participativos capaces de explorar formas alternativas de toma de decisión en relación con la gestión de recursos naturales y la sostenibilidad. La base de esta creciente demanda reside en las implicaciones que tienen los sistemas complejos adaptativos para la toma de decisiones. Esto se debe a la gran incertidumbre que rodea a estos sistemas y a la presencia de múltiples intereses legítimos que se ven enfrentados entre sí en la sociedad (Fiorino, 1990; Funtowicz y Ravetz, 1990, 1994, 1999; Guimaraes-Pereira *et al.*, 2006; Kasemir *et al.*, 2003). En este nuevo contexto, los enfoques tradicionales de la ciencia y su hegemonía en la búsqueda de una «verdad única» y objetiva han sido cuestionados (Harremoës *et al.*,

2001; Whyne, 1992). Al mismo tiempo, se han desarrollado nuevos enfoques donde la investigación científica para la toma de decisiones públicas se orienta hacia la resolución social de los retos de la sostenibilidad en vez de tratar de individualizar la implementación de políticas o «soluciones» tecnológicas definitivas (Giampietro *et al.*, 2006). La atención en la toma de decisiones en cuestiones ambientales se ha reorientado desde los resultados, al proceso que lo genera, y desde los juicios meramente técnicos, al uso de un amplio abanico de perspectivas en la sociedad (Funtowicz y Ravetz, 1990; O'Connor *et al.*, 1996). Se considera que en circunstancias donde los hechos son inciertos, los valores están enfrentados y las decisiones son urgentes, la ciencia sólo puede producir resultados útiles mediante la interacción con el resto de la sociedad y la sociedad solo

puede aprovecharse de esta información con la ayuda de un mejor conocimiento científico (Funtowicz y Ravetz, 1990, 1994, 1999; Guimaraes-Pereira *et al.*, 2006; Kasemir *et al.*, 2003). Así la toma de decisiones en materia de sostenibilidad en general y, la de gestión de los recursos naturales en particular, se convierte en un proceso continuo de interacción, en donde múltiples actores con diversidad de perspectivas son capaces de generar un proceso de aprendizaje social como pieza clave para la gobernanza (Board on Sustainable Development, National Research Council, 1999; Folke *et al.*, 2005; Pahl-Wostl *et al.*, 2007; Parson y Clark, 1999; The Social Learning Group, 2001).

Como respuesta a esta demanda para garantizar la inclusión de los diversos actores sociales en el diseño e implementación de políticas públicas, han surgido numerosos enfoques y herramientas de apoyo a la toma de decisiones que incluyen algún tipo de participación pública en el proceso de elaboración de diferentes propuestas. La evaluación multicriterio social (EMCS), diseñada para el manejo de situaciones complejas caracterizadas por la presencia de múltiples intereses legítimos y enfrentados, refleja este cambio en la toma de decisiones hacia enfoques holísticos y participativos (Munda, 2004, 2008).

El objetivo de este artículo es precisamente explorar la potencialidad de este enfoque metodológico aplicado a la evaluación de los Espacios Naturales Protegidos (ENP) e iniciar un proceso de discusión sobre la conveniencia de incorporar este método para la gobernanza de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE). Con este cometido, el artículo comienza por revisar el concepto de gobernanza medioambiental y sus estrechas

interrelaciones con los procesos de participación pública inclusiva y deliberativa. Más en particular, se analiza la complejidad que implica la gobernanza de los recursos naturales, ya que en ellos intervienen un nutrido conjunto de actores, un amplio espectro de instituciones tanto formales como informales y/o distintas escalas de actuación. Para ello se toma el ejemplo de la Red Natura 2000 de la UE. En el siguiente apartado, se analizan, desde una doble perspectiva teórica y práctica, los conflictos que están presentes en los ENP señalando su amplitud y la diversidad de sus motivos. A continuación, se presenta la metodología de la EMCS y se señalan sus ventajas desde la perspectiva de la gobernanza medioambiental, para posteriormente, pasar a describir el estudio de caso: la EMCS del Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) Gárate-Santa Barbara. El artículo se cierra con un apartado dedicado a discutir los aspectos principales del caso estudiado y a señalar las principales conclusiones alcanzadas.

Esta evaluación ha sido financiada por IHOBE dentro de su convocatoria de Proyectos Innovadores 2008¹ y ha sido realizada por un equipo multidisciplinar formado por investigadores de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) y la Universidad de Cambridge².

¹ Código OTRI de la UPV/EHU: 2008.0101.

² José Antonio Cadiñanos Aguirre (Dpto. de Geografía, Prehistoria y Arqueología, UPV/EHU), María Ángeles Díez López (Dpto. de Economía Aplicada I, UPV/EHU), Iker Etxano Gandariasbeitia (Dpto. de Economía Aplicada I, UPV/EHU), Eneko Garmendia Oleaga (Unidad de Economía Ambiental - Instituto de Economía Pública, UPV/EHU), David Hoyos Ramos (Unidad de Economía Ambiental - Instituto de Economía Pública, UPV/EHU), Pedro José Lozano Valencia (Dpto. de Geografía, Prehistoria y Arqueología, UPV/EHU) y Unai Pascual García de Azilu (Dept. of Land Economy, University of Cambridge).

En este artículo, la presentación del estudio de caso se centra en el análisis institucional y el proceso de participación, dejando de lado otros aspectos igualmente relevantes de la metodología utilizada a nivel biogeográfico y económico. Es el proceso participativo y sus aportaciones a la gobernanza medioambiental el que va a ser discutido en último término, ya que, como defendemos a lo largo de todo el artículo, el desarrollo de una gobernanza adecuada es un reto ineludible para un logro efectivo de los objetivos y funciones encomendadas a los ENP.

2. LA GOBERNANZA EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Podemos aproximarnos a un concepto generalista de gobernanza medioambiental entendiendo como tal el «conjunto de reglas, prácticas y entidades institucionales que enmarcan la gestión del medio ambiente en sus diferentes modalidades»³, tales como el cambio climático, el consumo de recursos naturales o la conservación de la biodiversidad. Consideramos que no debe existir gran divergencia en entender, en definitiva, la gobernanza medioambiental como el conjunto de instituciones (tanto formales como informales), procesos, comportamientos y modelos organizativos, a través de los cuales las organizaciones sociales, los grupos de interés, y la ciudadanía en su conjunto, articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones en relación al medio ambiente. Debido a la naturaleza propia de los sistemas socioecológicos, su gobernanza puede solu-

cionar problemas planteados tanto a escala local (p.e., extinción de una determinada especie de ámbito local) como a escala global (p.e., cambio climático). Desde una perspectiva global, se ha abordado este concepto como «la suma de organizaciones, instrumentos políticos, mecanismos de financiación, reglas, procedimientos y normas que regulan los procesos de protección medioambiental global» (Najam *et al.*, 2006:1). Sin embargo, se ha señalado que, lo que subyace en el concepto de «gobernanza», de manera implícita, es la ausencia del poder coercitivo del Estado, siendo esto, precisamente, lo que la diferencia del concepto de «gobierno» (Paavola, 2007). Así, algunos autores han sugerido la ampliación de la definición de gobernanza medioambiental como el «establecimiento, reafirmación o cambio de instituciones para resolver conflictos sobre los recursos medioambientales» (*Ibid.*, 94).

De acuerdo con el Libro Blanco para la Gobernanza elaborado por la Comisión Europea, la gobernanza y la participación pública en la toma de decisiones están intrínsecamente unidas (Comisión Europea, 2001). Así los procesos participativos constituyen un elemento esencial de los enfoques innovadores en materia de gobernanza medioambiental (Paavola, 2004; Paavola y Adger, 2005). En este ámbito el concepto de gobernanza está también relacionado con el desarrollo sostenible (Paavola *et al.*, 2009) y la ligazón entre ambas con los procesos participativos a través de la inclusión de la sociedad civil ha quedado reflejada recientemente en experiencias como las llevadas a cabo en Francia, tanto para el caso de la Red Natura 2000 (McCauley, 2008) o los contratos sobre ríos llevados a cabo entre múltiples actores de forma voluntaria (Brun, 2006).

³ Ver, por ejemplo: www.gobernanzamedioambiental.org

Por un lado, los procesos participativos contribuyen a impulsar la legitimidad y eficacia de las soluciones de gobernanza reduciendo también el coste de implementación de las políticas (Rauschmayer *et al.*, 2009). Por otro lado, la participación de un amplio espectro de actores sociales, si se hace de manera deliberativa e inclusiva (Bloomfield *et al.*, 2001), puede iniciar procesos de aprendizaje social que van más allá de los intereses individuales predefinidos y establecer las bases para la creación de puntos de vista común y actuaciones conjuntas (Brugnach *et al.*, 2008; Fiorino, 1990; Garmendia y Stagl, 2010; Laird, 1993; Schusler *et al.*, 2003; Webler *et al.*, 1995).

Tal como señalan Rodela y Udoč (2008), son numerosos los factores que influyen sobre la participación en el ámbito de la política de protección de la biodiversidad; entre otros, la experiencia de los gobernantes en liderar procesos participativos y atraer a los actores sociales, la cultura participativa de la ciudadanía, la agenda política o los intereses económicos. Por ello hay que tener en cuenta las peculiaridades institucionales de cada lugar y adaptarse a cada situación de manera que se pueda maximizar el potencial de los participantes, especialmente el de aquellos actores sociales implicados o afectados directamente por los ENP.

Incrementar el nivel de participación de la población local puede ser una vía para evitar conflictos potenciales o reducir su descontento. Así lo piensan Bergseng y Vatn (2009), quienes para ello proponen llevar a cabo procesos participativos más abiertos. En éstos procesos, los actores pueden desarrollar un aprendizaje mutuo al exponer sus puntos de vista e intereses al tiempo que depositan su confianza en la bondad del proceso participativo. Asimismo, las

ventajas de llevar a cabo procesos participativos en el marco de la política de protección de la naturaleza son significativas. La participación puede reflejar los deseos, posibilidades y expectativas de la población local. Permite compartir sus puntos de vista con otros participantes, la visión sobre el ENP puede evolucionar y los participantes pueden tomar conciencia sobre el régimen de protección, visibilizando las ventajas que éste puede suponer para la propia población local. En cuanto a la evidencia se refiere, las experiencias en materia de procesos participativos desarrollados en el marco de la toma de decisiones de la planificación y manejo de ENP, como son los Parques Nacionales, corroboran lo señalado aquí hasta el momento (Dougil *et al.*, 2006; Rodela y Udoč, 2008).

La Red Natura 2000 que se está poniendo en marcha en el seno de la Unión Europea (UE) constituye un ejemplo mejorable para analizar la gobernanza a diferentes niveles. Partiendo del nivel más alto de la UE, tanto las instituciones de la UE, los Estados miembros, las regiones como el nivel local se ven implicados en la gobernanza de esta Red. Sin embargo, la Directiva Hábitat (92/43/CEE) se basa en una visión *top-down* y excluyente de la gobernanza de estos lugares. De acuerdo con la Directiva, los lugares elegidos para conformar la Red Natura 2000 responden única y exclusivamente a criterios ecológicos basados en la información técnica disponible. Excluye, por tanto, otros criterios de índole socioeconómica e institucional pese a que la delimitación y puesta en marcha de la Red vaya a determinar las actividades y usos (de las poblaciones locales esencialmente) en estos lugares. Asimismo, la Directiva no prevé procesos participativos en el desarrollo e implemen-

tación de la Red. Todo ello ha tenido una influencia negativa tanto en lo que respecta a la aceptación de la población local como en términos de eficacia de las medidas de protección. Prueba de ello son los numerosos conflictos surgidos en la década de los noventa en países como Francia, Finlandia y Reino Unido, lo que ha conllevado costosos procesos judiciales y retrasos en el establecimiento de la Red Natura 2000 (Paavola *et al.*, 2009).

En el caso de la CAE, la política de protección tampoco contempla procesos deliberativos en su desarrollo. La Ley 16/1994 no establece ningún mecanismo de participación que vaya más allá de la mera información pública para la planificación, establecimiento y manejo de los Parques Naturales. Asimismo, la participación brilla por su ausencia en el proceso de implementación de la Red Natura 2000. La declaración de los LIC (Lugares de Importancia Comunitaria) que conformarán la Red Natura 2000, tal como se ha señalado, se ha llevado a cabo exclusivamente de acuerdo con criterios técnicos. En un siguiente paso, estos lugares seleccionados se convertirán en Zonas Especiales de Conservación (ZEC) una vez cuenten con las medidas de gestión oportunas. La ZEC de Sierra Cantabria es de momento el único lugar donde este proceso ya se ha llevado a cabo y la participación se ha limitado a la consulta e información pública⁴, quedando excluida una participación más activa de los numerosos actores sociales afectados por esta medida.

En este contexto, está previsto que los 52 LIC de la CAE se conviertan en ZEC

para 2013. El proceso de declaración de ZEC de la Región Biogeográfica Atlántica ha comenzado y debería finalizar durante el año 2010, mientras que los procesos correspondientes a la Región Biogeográfica Mediterránea se espera estén finalizados para 2013. Por todo ello, en este preciso momento en el que las medidas de gestión están siendo planificadas, el diseño e implementación de procesos participativos que incluyan la participación directa de la población local resulta una alternativa de trabajo y de decisión de gran importancia. Aunque sólo sea en lo referente al manejo de los enclaves Natura 2000 (y no en lo referente a la planificación y delimitación de los lugares), la inclusión de la participación en el desarrollo de la Red la dotaría de mayor eficacia en la consecución de sus objetivos y contribuiría así mismo a una mayor aceptación social.

2.1. Los diferentes tipos de conflictos

Como ya se ha mencionado, los ENP suelen ser lugares donde confluyen intereses opuestos, lo que da lugar a conflictos entre actores que respaldan diferentes intereses. Independientemente de su naturaleza, los conflictos por lo general surgen derivados del uso del patrimonio natural frente a su conservación. De acuerdo con la teoría económica neoclásica, la existencia de conflictos radica básicamente en la existencia de lucro cesante que soportan los agentes privados cuando la legislación de los ENP restringe sus actividades productivas. En caso de que las compensaciones monetarias cubran al menos este diferencial el conflicto se solucionaría.

Sin embargo, de acuerdo con la corriente institucionalista, los conflictos en econo-

⁴ Fuente (a 15-04-2010): Pág. web del Dpto. de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4975/eu/contenidos/informacion/natura_2000/eu_10989/natura_euskadi.html

mía pueden deberse a múltiples razones (Bergseng y Vatn, 2009; Paavola, 2007). En este sentido, Paavola (2004) subraya que la legitimidad de la gobernanza de las áreas protegidas descansa en la justicia distributiva y procedimental. Por un lado, la distribución de las ventajas e inconvenientes de la gobernanza de los ENP debe ser justificable y justificada. Por otro, el proceso de toma de decisiones sobre las áreas protegidas debe satisfacer las expectativas en relación a la justicia procedimental, es decir, que los actores sociales implicados tengan reconocimiento y derecho de participación en dicho proceso. En caso de que no se cumplan estos requisitos, la aparición de conflictos en los ENP es más que probable, tal como ha ocurrido en el caso de la Red Natura 2000 en la UE (Paavola, 2004).

De acuerdo con Bergsteng y Vatn (2009)⁵ desde un punto de vista teórico existen cuatro tipos de conflictos. Por una parte, (1) el conflicto de derechos implica una comprensión opuesta de los derechos legales, lo que sucede habitualmente con aspectos medioambientales en la medida en que los derechos en este ámbito a menudo no están claramente definidos.

Por otra parte, y en función de la distinción entre aspectos cognitivos y normativos, se diferencian el conflicto de hechos y de valores. El (2) conflicto de hechos, relativo al nivel de conocimientos, revela discrepancias sobre aspectos técnicos tales como el necesario grado de protección en un área o los efectos generados por una determinada medida de gestión. (3) El conflicto de valores, o conflicto normativo, implica desacuerdo sobre los valores en

conflicto. En este sentido, hay dos aspectos relevantes. En primer lugar, el relativo al contenido, en referencia a qué valores se encuentran en conflicto y a si la política desarrollada tiene sentido para las partes implicadas. En segundo término, el aspecto del procedimiento, en referencia a la legitimidad de las partes implicadas y a su status en el proceso de protección del área en cuestión, lo que está estrechamente relacionado con el aspecto de derechos.

Por último, (4) el conflicto de intereses está relacionado con los aspectos distributivos. Las partes están de acuerdo con respecto a los hechos y los valores pero en desacuerdo con respecto a la distribución de costes y beneficios.

Contenido y procedimiento se equiparan con dos de los tres componentes de los conflictos destacados por Niemelä *et al.* (2005), a los que estos autores añaden un componente más: las relaciones⁶. Los términos cómo son las cosas y cómo están hechas las cosas se refieren, respectivamente, a las dimensiones substancia y procedimiento, mientras que las relaciones hacen referencia a cómo se comportan los diferentes sectores. En su análisis, proponen tres enfoques para encarar la gestión de conflictos que se corresponden respectivamente con cada una de las tres dimensiones identificadas: técnica, política y cultural.

En cualquier caso, resulta evidente que la naturaleza y motivos desencadenantes

⁵ Tomado de Vatn, A. (2005): *Institutions and the environment*, Edward Elgar, Cheltenham.

⁶ Adaptado de Walker, G.B. y Daniels, S.E. (1997): «Foundations of natural resource conflict: conflict theory and public policy», en Solberg, B. y Miina, S. (eds.), *Conflict management and public participation in land management*. EFI Proceedings, vol. 14, 13-36, European Forest Institute, Joensuu, Finlandia.

de los conflictos es muy amplia, tal y como lo demuestran diferentes casos recogidos en la UE además de los ya mencionados. Tanto en Alemania como en Francia, por ejemplo, actores del sector forestal se han opuesto a la implantación y puesta en marcha de la Red Natura 2000 debido a los escasos recursos presupuestarios dispuestos para el pago de compensaciones y a la falta de participación en la toma de decisiones (Krott *et al.*, 2000). En esta misma línea, son numerosos los casos en los que se oponen, posiciones en favor de la agricultura frente a posiciones favorables a la implementación de la Red Natura 2000, tal como ha ocurrido en Irlanda (p.e., Visser *et al.*, 2007). En dichos conflictos, el rol desempeñado por la población local es determinante, ya que pueden reflejar resistencias ante la intención de declarar un ENP. Otro ejemplo clásico lo constituyen las posiciones favorables a la declaración de figuras de protección como los Parques Nacionales frente a la construcción de infraestructuras (Striegnitz, 2006).

En el caso de la CAE, los conflictos potenciales que se puedan reproducir en sus ENP no son desdeñables tal y como se deriva del análisis de las problemáticas existentes en la Red Natura 2000. De acuerdo con la información disponible en las fichas técnicas de lugares Red Natura 2000⁷, existe una tipología amplia de problemáticas (ver anexo). La mayor parte de ellas se derivan de las actividades agropecuarias y forestales, de los usos recreativos de los espacios, y de los asenta-

mientos industriales y/o urbanos así como de las infraestructuras. También destacan la influencia de especies invasoras y/o alóctonas. Las principales afecciones medioambientales que se podrían producir van desde la pérdida de biodiversidad hasta la destrucción de ecosistemas, pasando por el impacto en el paisaje y la contaminación de la red fluvial. Asimismo, llama la atención que, en todos los Parques Naturales de la CAE, declarados al amparo de la Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza, está presente alguna de las problemáticas señaladas. Otros ejemplos de conflictos socioecológicos de nuestro entorno más cercano incluyen la colocación de aerogeneradores en zonas de montaña de Araba; el puerto exterior de Pasaia; o la construcción del campo de golf de Labastida. Éstos no son más que algunos casos significativos en los que diferentes actores, entre ellos la población local, han mostrado su oposición a los planes de la administración. En todos ellos resulta difícil imaginar una solución que no contemple formas alternativas de gobernanza a las desarrolladas hasta el momento.

3. LA EVALUACIÓN MULTICRITERIO SOCIAL

Como respuesta a la acuciante demanda para garantizar la inclusión de los diversos actores sociales en el diseño e implementación de políticas públicas, han surgido numerosos enfoques y herramientas de apoyo a la toma de decisiones que incluyen algún tipo de participación pública en el proceso de elaboración de diferentes propuestas. Un ejemplo claro de estos nuevos enfoques es el auge de evaluaciones multi-criterio participativas en áreas re-

⁷ Fuente (a 16-04-2010): Página web del Dpto. de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco: http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4975/es/contenidos/informacion/natura_2000/es_10989/lic.html

lacionadas con la sostenibilidad y la gestión de recursos naturales (Gamboa y Munda, 2007; Messner *et al.*, 2006; Munda, 2004; Proctor y Drechsler, 2006; Rauschmayer y Wittmer, 2006; Stirling, 2006; Striegnitz, 2006). Las ventajas de dicho enfoque son numerosas en comparación con otros enfoques tecnocráticos en donde el problema se «resuelve» única y exclusivamente según la opinión de los analistas (Banville *et al.*, 1998; de Marchi *et al.*, 2000; Munda, 2004). En general, se puede decir que este tipo de enfoques multidisciplinares y deliberativos permiten estructurar problemas complejos de manera sistemática teniendo en cuenta la diversidad de perspectivas que puedan existir tanto en la comunidad científica como en la sociedad. Así este tipo de herramientas puede contribuir a la búsqueda de compromisos sociales en presencia de intereses divergentes (Funtowicz *et al.*, 2002). En este marco se entiende que más allá de soluciones óptimas, lo que se requiere son soluciones de compromiso, cuestión que ha sido ampliamente constatada tanto en el plano teórico (Munda, 2004; Van den Hove, 2006) como empírico (Garmendia *et al.*, 2010; Roca *et al.*, 2008; Russi, 2007).

La EMCS refleja un cambio en la toma de decisiones hacia enfoques holísticos y participativos (Munda, 2004, 2008). Este enfoque multidisciplinar, con respecto a las diferentes áreas de investigación, e incluso en lo relativo a los numerosos actores sociales, ha sido empleado recientemente en campos tan diversos como los siguientes: propuesta de indicadores de sostenibilidad (Munda, 2005), evaluación de políticas urbanas (Munda, 2006), fomento de energías renovables (Gamboa y Munda, 2007; Russi, 2007), gestión integral de zonas costeras (Garmendia *et al.*, 2010) o la

resolución de conflictos socioecológicos (Roca *et al.*, 2008). Sin embargo, aún no se conocen aplicaciones relacionadas con la planificación y manejo de los ENP.

La EMCS contiene estrechos puntos de conexión con la gobernanza de los recursos naturales en general, y de los ENP en particular. Con un especial énfasis en la importancia de la transparencia (Stiglitz, 2002) y la comprensión de los valores imperantes en la sociedad (Munda, 2004), este enfoque se adapta al contexto de la gobernanza a través de la participación social y del análisis explícito de conflictos potenciales. Tal y como hemos mencionado anteriormente, la participación pública, uno de los elementos esenciales de una buena gobernanza, está en la base constitucional del método EMCS. Ello permite que los actores implicados puedan interactuar en el proceso de evaluación generando un proceso de aprendizaje social, deliberativo e inclusivo, favoreciendo así una buena gobernanza de sistemas complejos (Garmendia y Stagli, 2010). Asimismo, la EMCS se presenta como instrumento de apoyo a la toma de decisiones y a la resolución de conflictos socioecológicos, lo que refuerza la legitimidad y la eficacia de la gobernanza. Por todo ello, entendemos que la EMCS es un instrumento adecuado para evaluar la política de ENP de la CAE que, en un momento como el actual, se encuentra en un punto de inflexión crucial de cara a su futuro.

En nuestro trabajo, la EMCS ha sido aplicada de manera exploratoria en el LIC Gárate-Santa Barbara a fin de testar el potencial de la misma para la gobernanza de la Red Natura 2000 en la CAE. El proceso de evaluación se enmarca en un proyecto que ha tenido por objeto la propuesta

de un marco metodológico de evaluación para la Red Natura 2000 de la CAE, desarrollándose en Gárate-Santa Barbara como caso piloto. Hemos de aclarar que éste ha sido un ejercicio experimental y pese a servir de apoyo a la toma de decisiones sus resultados carecían de un carácter vinculante.

La evaluación llevada a cabo por el equipo de investigación multidisciplinar ha constado de tres partes principales que están estrechamente interrelacionadas: (1) la valoración biogeográfica, que ha contabilizado las diferentes unidades ambientales identificadas en el LIC en base a una metodología *ad hoc* (Cadiñanos y Lozano, 2006; Cadiñanos y Meaza, 1998); (2) la valoración económica de los atributos ambientales del LIC a través de la metodología de experimentos de elección; y (3) el proceso participativo donde los actores implicados han reflejado sus perspectivas y debatido en torno al futuro del LIC. Todo ello se ha conjugado en el marco de la EMCS para llevar a cabo una valoración multi-criterio en la que las alternativas de gestión definidas han sido valoradas de acuerdo con una batería de criterios, y para cuyo desarrollo se ha empleado la información proveniente de las valoraciones biogeográfica y económica. Sin embargo, en el presente artículo nos centraremos exclusivamente en la parte correspondiente al proceso participativo.

4. UN ESTUDIO DE CASO

El LIC de Gárate-Santa Barbara se ubica en las localidades guipuzcoanas de Zarautz y Getaria, y tiene una superficie de 142 hectáreas, de las cuales 61 pertenecen al primer municipio y 81 al segundo, todas de

ellas de propiedad privada. Este lugar fue propuesto para su designación como LIC de la Región Biogeográfica Atlántica en mayo de 2003 y finalmente fue declarado como tal en diciembre de 2004 (código LIC: ES2120007), mediante decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 7 de diciembre de 2004. Su inclusión en la Red Natura 2000 obedece a que en él se encuentran cinco hábitats de interés comunitario de acuerdo con el Anexo I de la Directiva Hábitats (92/43/CEE) (código): Brezales secos europeos (4030), Brezales oromediterráneos endémicos con aliaga (4090), Prados pobres de siega de baja altitud (*Alopecurus pratensis* y *Sanguisorba officinalis*) (6510), Alcornocales de *Quercus suber* (9330) y Encinares de *Quercus ilex* y *Quercus rotundifolia* (9340).

El LIC Gárate-Santa Barbara alberga ejemplares de entidad y rodales de alcornoque (*Quercus suber*), especie típicamente perteneciente a la región biogeográfica mediterránea, lo que le confiere un valor ecológico importante por situarse en la vertiente atlántica. Además, dadas las condiciones edáficas y climáticas de la zona, ésta se presenta como un lugar idóneo para el crecimiento del alcornoque. En este enclave se encuentran las únicas representaciones agrupadas de alcornocal de la CAE, lo que ha propiciado que también fuera incluida en el listado de Áreas de Interés Naturalístico de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) de la CAE. Asimismo, dado su interés ecológico y su escasa presencia en Gipuzkoa, esta especie está protegida desde el año 1990 en virtud al Decreto Foral 4/1990, por el que se establece la protección de determinadas especies de flora de Gipuzkoa. Además, un ejemplar concreto de alcornoque ha sido declarado Árbol Singular de acuerdo con la Ley 16/1994 de

Conservación de la Naturaleza de la CAE, mediante Decreto 265/1995.

Al margen de su valor ecológico, otros aspectos de interés en el LIC son las vistas panorámicas de la costa que existen desde el propio enclave y la función que cumple como zona de esparcimiento para la población principalmente de Zarautz y Getaria. Asimismo, el lugar también cuenta con bienes culturales de valor, tales como la ermita de Santa Barbara o una antigua calzada que discurre por el interior del LIC.

Entre las actividades productivas desarrolladas en su entorno, destaca la producción de txakoli con Denominación de Origen (DO) *Getariako Txakolina*, elaborado con la variedad de uva *Hondarribi* cultivada en la zona. Ésta es la principal y más rentable producción agraria que existe dentro del LIC y en su entorno cercano. El sector vitivinícola dedicado a la producción de txakoli ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años, pasando las hectáreas adscritas a la citada DO de 90 en 1998 a 327 en 2008. El número de bodegas adscritas a la DO *Getariako Txakolina* es de dieciocho, localizándose tres de ellas dentro del LIC. También se dan otras actividades agropecuarias como el pastoreo y la horticultura, aunque de carácter más bien marginal, que junto con la actividad forestal, completan los usos principales en el marco de actividades de desarrollo rural.

En el contexto señalado existe un conflicto latente entre la conservación del alcornoque y la expansión de viñedos. De acuerdo con el marco teórico expuesto en el apartado segundo, el conflicto detectado en Gárate-Santa Barbara puede interpretarse desde diferentes vertientes. Parece razonable pensar en la existencia de un conflicto de hechos, ya que se han detec-

tado discrepancias cognitivas entre los actores sobre la base de los mismos hechos (p.e., los efectos medioambientales del cuidado y cultivo de los viñedos; o la capacidad de crecimiento «natural» de los alcornoques en la zona). Sin embargo, lo que subyace en esta confrontación probablemente sea un conflicto de valores, cuya existencia parece obvia, tanto en lo referente al contenido como al proceso. Los discursos mantenidos por determinados actores indican que el caso de estudio refleja una discrepancia normativa que toma cuerpo en la oposición entre, por un lado, una visión ecológica que antepone la preservación de los valores naturales a la vez que critica la política de conservación de la naturaleza por encontrarse supeditada a otras actuaciones públicas; y, por otro lado, una visión que aboga por el desarrollo económico local ante cualquier restricción de tipo medioambiental. En lo referente al proceso, determinados actores consideran que su legitimidad y estatus durante el proceso de planificación del LIC son puestos en cuestión ya que su participación se encuentra supeditada a la de la administración desde el momento en que los límites geográficos y objetivos del LIC ya están establecidos de antemano sin contar con ellos. Este proceso carece por tanto de justicia procedimental (Paavola, 2004).

Por otro lado, se ha observado un conflicto de intereses. Aunque no se ajuste explícitamente a lo apuntado por Bergseng y Vatn (2009), ya que señalan la necesidad de acuerdo en cuanto a hechos y valores —cosa que no se produce en este caso—, los actores implicados en Gárate-Santa Barbara no están de acuerdo en la distribución de las ventajas e inconvenientes generados por la declaración de LIC. De hecho, numerosos propietarios privados ven

dañados sus intereses ligados a los usos productivos de la tierra. Ello indica que también se carece de justicia distributiva (Paavola, 2004).

4.1. Proceso participativo

El proceso participativo llevado a cabo en el marco del proyecto se extendió a lo largo de un año (desde abril de 2008 hasta marzo de 2009). En una primera fase, correspondiente al análisis institucional, se identificaron los actores sociales con intereses en el lugar (cuadro n.º 1) y se llevaron a cabo entrevistas en profundidad a representantes de todos los grupos de actores. Esto permitió conocer en detalle sus objetivos, recursos y posicionamiento ante la declaración de LIC y los conflictos potenciales que del mismo se pudieran derivar. A partir de esta

primera toma de contacto, la comunicación entre los actores sociales y el equipo investigador fue constante a lo largo de todo el proceso de evaluación, generando una interacción continua entre ambos grupos.

El siguiente hito importante en el proceso participativo (cuadro n.º 2) fue la presentación abierta del proyecto, a la que fueron invitados todos los actores sociales con intereses en el LIC. El principal objetivo de la presentación fue transmitir de manera clara y concisa el alcance y repercusión del proceso de evaluación que se estaba poniendo en marcha. En ese momento del proceso participativo parte importante de los actores manifestó su incertidumbre en torno a las implicaciones que podría acarrear la declaración de un ENP en la zona. Los actores también transmitieron cierto desconocimiento sobre las posibles repercusiones.

Cuadro n.º 1

Actores sociales con intereses en el LIC Gárate-Santa Barbara

Actores sociales

- Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Gobierno Vasco.
- Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Ayuntamiento de Zarautz.
- Ayuntamiento de Getaria.
- Propietarios/as:
 - Explotaciones agrarias, fundamentalmente viñedos y algunas mixtas.
 - Explotaciones ganaderas.
 - Explotaciones forestales.
 - Propietarios sin uso productivo del suelo.
- Organización empresarial: Consejo Regulador de la DO Txakoli de Getaria.
- Sindicatos agrarios.
- Asociaciones ecologistas.
- Asociaciones culturales y lúdico-recreativas.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro n.º 2

Hitos del proceso participativo

Hitos del proceso participativo	Breve descripción
Entrevistas a actores sociales	Conocer los discursos de actores sociales. Conocer su interés y su posicionamiento en el conflicto.
Presentación del proyecto	Dar a conocer el proyecto y sus fases al mayor espectro posible de actores implicados.
Taller I: Taller de criterios	Identificar las cuestiones relevantes y los criterios para la valoración del LIC.
Taller II: Taller de escenarios	Contrastar resultados obtenidos en el Taller I. Identificar diferentes escenarios de ordenación permitidos por el marco legal actual.
Taller III: Taller de resultados	Presentar los resultados obtenidos. Obtener la opinión de los/as participantes.

Fuente: Elaboración propia.

Tras la presentación en público del proyecto se llevaron a cabo tres talleres de trabajo. El primero de ellos tuvo por objeto debatir en torno a los aspectos más importantes a tener en cuenta en el LIC, es decir, qué criterios se deberían establecer para estudiar el lugar. El trabajo se desarrolló mediante dinámicas de grupo dirigidas por miembros del equipo investigador y en las que estuvieron representadas todas las partes implicadas.

En el segundo taller, denominado Taller de escenarios, se contrastaron los resultados obtenidos en la sesión anterior para, tras un intenso debate e intercambio de ideas, establecer definitivamente los criterios de estimación. A su vez en este taller se debatió en torno a escenarios a los que se podría enfrentar el LIC

en su futuro inmediato. En este caso, el trabajo también se dividió en grupos para posteriormente llevar a cabo una puesta en común. Este trabajo participativo fue complementado con las conclusiones obtenidas de un proceso paralelo llevado a cabo con dos grupos de expertos externos. Ambos procesos permitieron proponer alternativas de gestión vinculadas a los escenarios previamente definidos, dando paso al trabajo técnico del equipo investigador.

Los resultados de la valoración multi-criterio obtenidos fueron presentados y discutidos en un tercer taller. El objetivo de este taller se centró en recabar la opinión de los participantes sobre los resultados obtenidos y, al mismo tiempo, abrir vías de debate en torno a las soluciones propuestas.

Cabe destacar que en este punto, al final del proceso participativo, los discursos de actores que en un principio mantenían posiciones antagónicas tendieron a converger hacia posiciones más flexibles y cercanas entre sí pese a las diferencias aún existentes. Asimismo, se observó voluntad y potencial para la búsqueda de soluciones de compromiso entre la mayoría de actores implicados.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Como ya se ha indicado y justificado en el apartado 2, los procesos participativos constituyen un elemento esencial de los enfoques innovadores en materia de gobernanza medioambiental. Pero para que la participación contribuya a una mejor y más eficaz gobernanza es necesario que, mediante la participación, se alcancen los beneficios asociados con estos procesos (tales como legitimidad, eficacia, aprendizaje social, búsqueda de soluciones compartidas o resolución de conflictos). Existe en la actualidad una abundante literatura teórica y empírica que con diferentes perspectivas aborda, el análisis de lo que se considera un buen proceso participativo, de sus beneficios así como de sus limitaciones y riesgos (Abelson y Gauvin, 2006; Bergsteng y Vatn, 2009; Dougil *et al.*, 2006; Rauschmayer *et al.*, 2009; Reed, 2008; Rodela y Udoč, 2008; Webler *et al.*, 2001; Webler *et al.*, 2004; Wittmer *et al.*, 2006). En nuestro caso de estudio, hemos identificado algunos de los aspectos clave descritos por estos autores.

En el LIC Gárate-Santa Barbara se ha detectado un conflicto latente, principalmente de valores pero también de intereses, entre el incremento de los viñedos para la producción de txakoli y la preserva-

ción del alcornoque como especie de mayor valor ecológico en la zona. Siendo éstas las posiciones de partida, a lo largo del proceso participativo, por un lado, se ha evidenciado un deseo expreso por parte de los productores de txakoli de incrementar la superficie de viñedos bien sea dentro o fuera de LIC, aunque para ello previamente se requiera la compra de derechos de plantación⁸. Por otro lado, grupos conservacionistas y parte de la administración expresaron su deseo de potenciar los valores naturalísticos del entorno. Sin embargo, el incremento potencial de viñedos en la zona podría poner en peligro la mejora en la conservación y la expansión de los alcornoques, bien por ocupar su terreno «natural» de crecimiento o bien por otro tipo de afectaciones derivadas de ello.

En nuestra EMCS, se han tenido en cuenta a la hora de poner en marcha el proceso de participación dos principios: claridad en los objetivos y el alcance de la participación e inclusividad del proceso⁹. En el primer caso, ha sido preciso clarificar desde el inicio el alcance de nuestro estudio y diferenciar nuestro trabajo de la elaboración del plan de gestión del LIC. Hemos llevado a cabo un ejercicio exploratorio que estaba dirigido a testar una determinada metodología. No obstante, de acuerdo con los elementos esenciales de la EMCS (Munda, 2004, 2008) la transparencia en el proceso de evaluación ha sido efectiva. En el

⁸ De hecho, se ha registrado la petición de una hectárea en terrenos dentro del LIC para la plantación de viñedo. Además, se tiene constancia de la tala de un ejemplar de alcornoque efectuada por un propietario al encontrarse éste en terrenos de su propiedad, lo que le supuso la correspondiente denuncia y el posterior restablecimiento de ejemplares similares sitios en sus terrenos como castigo en el año 2000.

⁹ Estos dos elementos han sido señalados como mejores prácticas en diversos estudios y prácticas (ver al respecto Reed, 2008).

segundo caso, se ha perseguido la inclusión en el proceso de evaluación de todas las partes afectadas y/o interesadas en el LIC. Para ello, además de la presencia física, se ha promovido la implicación activa de todos los actores en las tareas y los debates suscitados. Se ha tratado así de asegurar la equidad del proceso participativo (Reed, 2008).

Igualmente, a lo largo del proceso de participación, se han podido ir visibilizando una serie de avances y/o contribuciones positivas. En primer lugar, se pueden destacar las aportaciones en materia de información y conocimiento (Rauschmayer *et al.*, 2009; Webler *et al.*, 2004; Webler *et al.*, 2006; Wittmer *et al.*, 2006). Los talleres llevados a cabo en el proceso participativo revelaron una carencia de información por parte de la población local sobre los objetivos, instrumentos y el proceso de desarrollo del LIC. Los actores participantes desconocían incluso los límites territoriales del LIC y cuestionaban los criterios que habían llevado a trazar esos límites. Existía, por tanto, un desconocimiento o una mala (o parcial) información sobre lo que suponía el establecimiento de la Red Natura 2000. En este sentido, se detectó una carencia de estrategia comunicativa hacia los propietarios y la población local. Sin embargo, de acuerdo con la respuesta que han dado los participantes en este proceso, podemos constatar que el mismo ha contribuido a que finalmente la población local esté mejor informada.

La falta o inadecuada información había creado un contexto de incertidumbre entre los propietarios y la población local. En particular, los propietarios se sentían claramente amenazados por la política de conservación de la Administración y existía un miedo latente a que sus actividades

productivas agropecuarias o forestales estuviesen amenazadas. El proceso participativo también ha contribuido aquí a clarificar posibles escenarios futuros y a que la población local, incluidos los propietarios, conozcan las ventajas y las desventajas que el desarrollo del LIC Gárate-Santa Barbara puede significar para sus propios intereses, cuyo contenido ha podido ser expresado a través del Taller de criterios y los subsiguientes ejercicios de participación.

Aquí, hay que precisar que en ocasiones han surgido tensiones importantes entre el conocimiento científico aportado por el equipo investigador y el propio conocimiento local (conflicto de hechos). La inclusión de la participación en las alternativas de gestión de los LIC, como sistemas complejos, obliga a manejar e integrar diferentes tipos de información (económica, medioambiental, social) que habitualmente utiliza un gran número de tecnicismos que son ajenos y extraños para la población local. Es preciso ser muy cuidadoso con el lenguaje a utilizar a la hora de trabajar participativamente en estos contextos buscando la mayor claridad y precisión conceptual sin perjuicio de hacerlo comprensible a todos los actores. De lo contrario, se pueden producir malas interpretaciones que generan discusiones baldías y producir retrasos en el proceso. Éste es un tema muy delicado a tener en cuenta cuando se introduce la participación en los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones medioambientales (Reed, 2008), y de cara a futuros procesos de evaluación.

En relación con la dinámica social impulsada (Rauschmayer *et al.*, 2009; Webler *et al.*, 2004; Webler *et al.*, 2006; Wittmer *et al.*, 2006), el trabajo en los talleres ha contribuido a que las diferentes partes en con-

flicto se conocieran entre sí. El debate ha facilitado que los diferentes intereses y valores se expresen en un contexto de respeto mutuo, cosa que hasta entonces no había ocurrido. El papel facilitador e imparcial desempeñado por el equipo investigador ha permitido una mayor interrelación social, ayudando a la expresión de las diferentes visiones e, incluso, contribuyendo a su acercamiento¹⁰. En efecto, a lo largo del proceso se ha observado que en numerosas cuestiones la oposición entre productores de txakoli y conservacionistas se iba suavizando, a medida que se iba reduciendo el desconocimiento mutuo sobre las posiciones claras de la parte contraria, tal como ha ocurrido en otros casos (Visser *et al.*, 2007). Asimismo, se observaron posiciones no demasiado enfrentadas entre actores que aparentemente tenían discursos antagónicos. Por tanto, el proceso de participación puede llegar a ofrecer bases para una discusión constructiva, lo que podría evitar situaciones de conflicto, aunque su finalidad no tiene por qué ser necesariamente alcanzar el consenso (Reed, 2008). En nuestro caso, la participación ha seguido una orientación deliberativa en la que los propios participantes han definido el problema y han establecido un diálogo centrado en la comunicación y la argumentación más que sobre la negociación, buscando explorar la diversidad de posiciones.

También, se ha podido apreciar a lo largo del proceso un cambio en los comportamientos y un aprendizaje social. En particular, se observó un cambio sustancial en el entendimiento y el posicionamiento en torno a las restricciones que podría aca-

rrear la declaración de LIC así como sobre las potenciales medidas compensatorias que podrían arbitrarse.

Por último, la dinámica social desarrollada ha facilitado un mayor acercamiento entre la población local y las administraciones, en especial, en el caso de la administración local. La cercanía y la accesibilidad de la administración local respecto a estos ciudadanos se ha visto reforzada, lo que ha facilitado el inicio de procesos concretos para la búsqueda de soluciones aplicadas en terrenos del LIC. Aunque de manera tímida, estas evidencias son indicativas de la capacidad potencial de la participación para reforzar la legitimidad y la credibilidad de las instituciones (Abelson y Gauvin, 2006; Rauschmayer *et al.*, 2009). Sin embargo, hay que señalar también que finalizado el proceso se ha detectado un cierto grado de malestar y de desilusión entre los participantes motivado por la falta de resultados concretos. Aunque desde el inicio se señaló el carácter exploratorio del ejercicio y su naturaleza no vinculante, los participantes esperaban una respuesta y atención mejores por parte de la Administración. Ésta es sin duda una de las debilidades más importantes de nuestro estudio de caso ya que, por el momento, sus resultados no han podido traducirse en la ejecución de actuaciones concretas debido a motivos ajenos al proceso.

En cualquier caso, una gobernanza adecuada parece un reto ineludible para lograr los objetivos y funciones encomendadas a los ENP. Asimismo, es imprescindible el reconocimiento de la población local como actor en un proceso participativo que contribuya a la planificación y establecimiento de bases para el manejo de los ENP. Sin duda, todo ello contribuiría a reducir el número y calado de conflictos potenciales.

¹⁰ Ver Reed (2008) para más información sobre la necesidad de contar con facilitadores altamente cualificados (Reed, 2008: 2425).

Igualmente, al margen de lo expuesto y desde un punto de vista meramente económico, también cabe resaltar que una gobernanza de ENP que recoja las bases señaladas resulta coste-efectiva. Evitar posibles conflictos y llegar a acuerdos con los

actores implicados desde un principio ahorra recursos públicos a medio y largo plazo, lo que convierte a una gobernanza basada en la participación de los actores implicados en ventajosa incluso desde el punto de vista presupuestario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELSON, J. Y GAUVIN, F. (2006): «Assessing the impacts of public participation: Concepts, Evidence and Policy Implications», Canadian Policy Research Networks, Ottawa
- BANVILLE, C., LANDRY, M., MARTEL, J.M. Y BOULAIRE, C. (1998): «A stakeholder approach to MCDA», *Systems Research and Behavioural Science*, 15(1): 15-32.
- BERGSENG, E. Y VATN, A. (2009): «Why protection of biodiversity creates conflict - Some evidence from the Nordic countries», *Journal of Forest Economics*, 15: 147-165.
- BLOOMFIELD, D., COLLINS, K., FRY, C. Y MUNTON, R. (2001): «Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance?», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19: 501-513.
- BOARD ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1999): *Our Common Journey: A Transition Toward Sustainability*, National Academy Press, Washington, D.C.
- BRUGNACH, M., DEWULF, A., PAHL-WOSTL, C. Y TAILLIEU, T. (2008): «Toward a relational concept of uncertainty: about knowing too little, knowing too differently, and accepting not to know», *Ecology and Society*, 13(2): 30.
- BRUN, A. (2006): «Les objectifs, principes et éléments de débat», en Brun, A. y Lasserre, F. (dir.), *Politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Presses de l'Université du Québec, 1-14, Québec.
- CADIÑANOS, J.A. Y LOZANO, P. (2006): «Valoración biogeográfica de los bosques de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (Vizcaya)», *Actas del III Congreso Español de Biogeografía*, Gernika.
- CADIÑANOS, J.A. Y MEAZA, G. (1998): *Bases para una Biogeografía aplicada. Criterios y sistemas de valoración de la vegetación*, 145 pp., Geoforma ediciones, Logroño.
- CIANI, A., BOGGIA, A. Y MARINOZZI, G. (1993): «Metodologie di valutazione di alternative di parchi: il caso del Parco del Nera», *Genio Rurale*, 11: 46-54.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *European governance: A white paper*. COM(2001) 428 final, Bruselas.
- DE MARCHI, B., FUNTOWICZ, S.O., LO CASCIO, S. Y MUNDA, G. (2000): «Combining participative and institutional approaches with multicriteria evaluation. An empirical study for water issues in Troina, Sicily», *Ecological Economics*, 34: 267-282.
- DOUGIL, A.J., FRASER, E.D.G., HOLDEN, J., HUBACEK, K., PRELL, C., REED, M.S., STAGL, S. Y STRINGER, L.C. (2006): «Learning from doing participatory rural research: Lessons from the Peak District National Park», *Journal of Agricultural Economics*, 57(2): 259-275.
- FIORINO, D. (1990): «Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanism», *Science, Technology, & Human Values*, 15: 226-43.
- FOLKE, C., HAHN, T., OLSSON, P. Y NORBERG, J. (2005): «Adaptive governance of social-ecological system», *Annual Review of Environmental and Resources*, 30: 441-473.
- FUNTOWICZ, S.O., MARTÍNEZ-ALÍER, J., MUNDA, G. Y RAVETZ, J. (2002): «Multicriteria-based environmental policy», en Abaza, H. y Branzini, A. (eds.), *Implementing sustainable development. Integrated assessment and participatory decision-making processes*, PNUMA, Edward Elgar, Glos.
- FUNTOWICZ, S.O. Y RAVETZ, J. (1990): *Uncertainty and Quality in Science for Policy*, Kluwer, Dordrecht.
- 1994: «Emergent complex systems», *Futures*, 26: 568-582.
- 1999: «Post-Normal Science - and insight now maturing», *Futures*, 31: 641-646.
- GAMBOA, G. (2006): «Social multi-criteria evaluation of different development scenarios of the Aysen region, Chile», *Ecological Economics*, 59: 157-170.
- GAMBOA, G. Y MUNDA, G. (2007): «The problem of windfarm location: A social multi-criteria evaluation framework», *Energy Policy*, 35: 1564-1583.
- GARMENDIA, E., GAMBOA, G., FRANCO, J., GARMENDIA, J., LIRIA, P. Y OLAZABAL, M. (2010): «Social multi-criteria evaluation as a decision support tool for integrated coastal zone management», *Ocean and Coastal Management*: forthcoming.
- GARMENDIA, E. Y STAGL, S. (2010): «Public participation for sustainability and social learning: Concepts and lessons from three case studies in Europe», *Ecological Economics*: forthcoming.
- GIAMPIETRO, M., MAYUMI, K. Y MUNDA, G. (2006): «Integrated assessment and energy analysis: Quality assurance in multi-criteria analysis of sustainability», *Energy*, 31: 59-86.
- GUIMARÃES-PEREIRA, A., GUEDES, S. Y TOGNETTI, S. (2006): *Interfaces Between Science and Society*, Greenleaf Publishing, Sheffield.
- HARREMOËS, P., GEE, D., MACGARVIN, M., STIRLING, A., KETS, J., WYNNE, B. Y GUEDES VAZ, S. (2001): *Late lessons from early warnings: the precautionary*

- principle 1896-2000, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhagen.
- HJORTSØ, C.N., STRÆDE, S. Y HELLEN, F. (2006): «Applying multi-criteria decision-making to protected areas and buffer zone management: A case study in the Royal Chitwan National Park, Nepal», *Journal of Forest Economics*, 12: 91-108.
- KASEMIR, B., GARDNER, M., JÄGER, J. Y JAEGER, C (eds.) (2003): *Public Participation in Sustainability Science*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KROTT, M., JULIEN, B., LAMMERTZ, M., BARBIER, J-M., JEN, S., BALLESTEROS, M. Y DE BOVIS, C. (2000): «Voicing Interests and Concerns. Natura 2000: An ecological network in conflict with people», *Forest Policy and Economics*, 1: 357-366.
- LAIRD, F. (1993): «Participatory Analysis, Democracy, and Technological Decision Making», *Science, Technology & Human Values*, 18: 341-361.
- MCCAULEY, D. (2008): «Sustainable development and the “Governance challenge”: the French experience with Natura 2000», *European Environment*, 18: 152-167.
- MESSNER, F., ZWIRNER, O. Y KARKUSCHKE, M. (2006): «Participation in multi-criteria decision support for the resolution of a water allocation problem in the Spree River basin», *Land Use Policy*, 23: 63-75.
- MUNDA, G. (2004): «Social multi-criteria evaluation: Methodological foundations and operational consequences», *European Journal of Operational Research*, 158: 662-677.
- 2005: «“Measuring sustainability”: A multi-criterion framework», *Environment, Development and Sustainability*, 7: 117-134.
- 2006: «Social Multi-Criteria Evaluation for urban sustainability policies», *Land Use Policy*, 23: 86-94.
- 2008: *Social Multi-Criteria Evaluation for a sustainable economy*, Springer, Verlag-Berlin-Heidelberg.
- NAJAM, A., PAPA, M. Y TAIYAB, N. (2006): *Global environmental governance: A reform agenda*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Manitoba.
- NIEMELÄ, J., YOUNG, J., ALARD, D., ASKASIBAR, M., HENLE, K., JOHNSON, R., KURTILA, M., LARSSON, T-B.; MATOUCH, S., NOWICKI, P., PAIVA, R., PORTOGHESI, L., SMULDERS, R., STEVENSON, A., TARTES, U. Y WATT, A. (2005): «Identifying, managing and monitoring conflicts between forest biodiversity conservation and other human interests in Europe», *Forest Policy and Economics*, 7: 877-890.
- NIJKAMP, P., RIETVELD, P. Y VOOGD, H. (1990): *Multicriteria Evaluation in Physical planning*, Elsevier, Amsterdam.
- NUNES, P.A.L.D., VAN DEN BERGH, J.C.J.M. Y NIJKAMP, P. (2003): *The Ecological Economics of Biodiversity. Methods and Policy Applications*, Edward Elgar, Cheltenham.
- O'CONNOR, M., FAUXCHEUX, S., FORGER, G., FUNTO-WICZ, S. Y MUNDA, G. (1996): «Emergent Complexity and Procedural Rationality: Post-Normal Science for Sustainability», en Costanza, R., Segura, O. y Martinez-Alier, J. (eds.), *Getting Down to Earth - Practical Applications of Ecological Economics*, Island Press, Washington, D.C.; Covelo, CA.
- O'RIORDAN, T. (2002): «Protecting beyond the protected», en O'Riordan, T. y Stoll-Kleemann, S. (eds.), *Biodiversity, sustainability and human communities: Protecting beyond the protected*, Cambridge University Press, 3-29, Cambridge.
- PAAVOLA, J. (2004): «Protected areas governance and justice: theory and the European Union's Habitats Directive», *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 1(1): 59-77.
- 2007: «Institutions and environmental governance: A reconceptualization», *Ecological Economics*, 63: 93-103.
- PAAVOLA, J. Y ADGER, W.N. (2005): «Institutional ecological economics», *Ecological Economics*, 53: 353-368.
- PAAVOLA, J., GOULDSON, A. Y KLUVÁNKOVÁ-ORAVSKÁ, T. (2009): «Interplay of actors, scales, frameworks and regimes in the governance of biodiversity», *Environmental Policy and Governance*, 19: 148-158.
- PAHL-WOSTL, C., CRAPS, M., DEWULF, A., MOSTERT, E., TABARA, D. Y TAILLIEU, T. (2007): «Social learning and water resource management», *Ecology and Society*, 12(2): 5.
- PARSON, E.A. Y CLARK, W.C. (1991): «Sustainable development as social learning: Theoretical perspectives and practical challenges for the design of a research program», en Gunderson, L.H., Holling, C.S. y Light, S.S. (eds): *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*, Columbia University Press, New York.
- PROCTOR, W. Y DRECHSLER, M. (2006): «Deliberative multicriteria evaluation», *Environmental and Planning C: Government and Policy*, 24: 169-190.
- RAUSCHMAYER, F., PAAVOLA, J. Y WITTMER, H. (2009): «European governance of natural resources and participation in a multi-level context: an editorial», *Environmental Policy and Governance*, 19: 141-147.
- RAUSCHMAYER, F. Y WITTMER, H. (2006): «Evaluating deliberative and analytical methods for the resolution of environmental conflicts», *Land Use Policy*, 23: 108-122.

- REED, M.S. (2008): «Stakeholder participation for environmental management: A literature review», *Biological Conservation*, 141: 2417-2431.
- ROCA, E., GAMBOA, G. Y TABARA, D. (2008): «Assessing the multidimensionality of coastal erosion risks. Public participation and multicriteria analysis (MCA) in a Mediterranean coastal system», *Risk Analysis*, 28(2): 399-412.
- RODELA, R. Y UDOČ, A. (2008): «Participation in nature protection: Does it benefit the local community? A Triglav National Park case study», *International Journal of Biodiversity Science and Management*, 4: 209-218.
- RUSSI, D. (2007): *Social Multi-Criteria Evaluation and Renewable Energy Policies: Two case-studies*, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- SCHUSLER, M., DECKER, D. Y PFEFFER, M. (2003): «Social Learning for Collaborative Natural Resource Management», *Society and Natural Resources*, 15: 309-326.
- SMITH, P.G.R. Y THEBERGE, J.B. (1987): «Evaluating natural areas using multiple criteria: Theory and practice», *Environmental Management*, 11(4): 447-460.
- SOCIAL LEARNING GROUP (2001): «Learning to Manage Global Environmental Risks», Volume 2. *A Functional Analysis of Social Responses to Climate Change, Ozone Depletion, and Acid Rain*, MIT Press, Cambridge, MA; London.
- STIGLITZ, J.E. (2002): «New Perspectives on public finance: Recent achievements and future challenges», *Journal of Public Economics*, 86: 341-360.
- STIRLING, A. (2006): «Analysis, participation and power: justification and closure in participatory multi-criteria analysis», *Land Use Policy*, 23: 95-107.
- STRIEGNITZ, M. (2006): «Conflicts over coastal protection in a National Park: Mediation and negotiated law making», *Land Use Policy*, 23: 26-33.
- STRIJKER, D., SIJTSMA, F.J. Y WIERSMA, D. (2000): «Evaluation of nature conservation: An application to the Dutch Ecological Network», *Environmental and Resource Economics*, 16: 363-378.
- VAN DEN HOVE, S. (2006): «Between consensus and compromise: acknowledging the negotiation dimension in participatory approaches», *Land Use Policy*, 23: 10-17.
- VAN PELT, M., KUYVENHOVEN, A. Y NIJKAMP, P. (1990): «Project appraisal and sustainability: the applicability of cost-benefit and multi-criteria analysis», *Wageningen Economic Papers*, 5, Wageningen.
- VISSER, M., MORAN, J., REGAN, E., GORMALLY, M. Y SKEFFINGTON, M.S. (2007): «The Irish agri-environment: How turlough users and non-users view converging EU agendas of Natura 2000 and CAP», *Land Use Policy*, 24: 362-373.
- WEBLER, T., KASTENHOLZ, H. Y RENN, O. (1995): «Public participation in impact assessment: a social learning perspective», *Environmental Impact Assessment Review*, 15: 443-463.
- WEBLER, T., TULER, S. Y KRUEGER, R. (2001): «What is a good public participation process? Five perspectives from the public», *Environmental Management*, Vol. 27(3): 435-450.
- WEBLER, T., TULER, S. Y TANGUAY, J. (2004): «Competing perspectives on public participation in National Park Service Planning: The Boston Harbour Islands National Park Area», *Journal of Park Service and Recreation Administration*, Vol. 22 (3): 91-113.
- WEBLER, T. Y TULER, S. (2006): «Four perspectives on public participation process in environmental assessment and decision making», *Policy Studies Journal* 34: 699-722.
- WITTMER, H., RAUSCHMAYER, F. Y KLAUER, B. (2006): «How to select instruments for the resolution of environmental conflicts?», *Land Use Policy*, 23: 1-9.
- WYNNE, B. (1992): «Uncertainty and environmental learning - Reconceiving science and policy in the preventive paradigm», *Global Environmental Change*, 2(2): 111-127.

ANEXO

Tipología de problemáticas detectadas en la Red Natura 2000 de la CAPV

Problemática	Lugar Red Natura 2000		Principales afecciones medioambientales
	LIC	ZEPA	
<i>Actividades agropecuarias intensivas</i>	Izki (2), Río Omecillo-Umecillo, Lago de Arreo-Caicedo Yuso, Río Ebro, Río Ayuda, Robledales de Llanada Alavesa, Salburua, Montes de Aldaia (2), Río Ega-Berrón, Lagunas de Laguardia, Arno (2), Ría del Urola, Altor Oria, Pagoeta , Gárate-Santa Bárbara, Aralar (1), Jaizkibel (2), Armañon (2), Ordunte (1), Urkiola (1).	Izki	Contaminación de suelos y red fluvial, pérdida de biodiversidad
<i>Abandono actividades agropecuarias tradicionales</i>	Valderejo , Sierra Cantabria, Izki , Entzia, Aizkorri-Aratz (1), Izarraitz, Ernio-Gatzume (1), Aralar , Aiako Harria , Encinares cantábricos de Urdaibai , Urkiola .	Valderejo-Sierra de Arcena, Sierras meridionales de Álava, Izki	Pérdida de biodiversidad, desequilibrios en ecosistemas
<i>Explotación forestal</i>	Sobrón, Robledales de Urkabustaiz, Gorbeia , Montes Altos de Vitoria, Aizkorri-Aratz (1), Alto Oria, Gárate-Santa Bárbara (1), Aralar , Río Leizarán, Aiako Harria , Red fluvial de Urdaibai , Río Lea.	—	Movimiento de tierras, destrucción de ecosistemas
<i>Incendios forestales</i>	Sierra Cantabria, Jaizkibel, Armañon (1), Ordunte (1), San Juan de Gaztelugatxe (1), Encinares cantábricos de Urdaibai (1).	Sierras meridionales de Álava	Destrucción de hábitats y especies
<i>Especies invasoras y/o alóctonas</i>	Zonas litorales y marismas de Urdaibai , Río Baia, Lago de Arreo-Caicedo Yuso, Río Zadorra, Embalses del Zadorra, Salburua, Río Barrundia, Inurritza, Ría del Oria, Río Araxes, Río Leizarán (1), Ría del Barbadún (1), Dunas de Astondo, Encinares cantábricos de Urdaibai , Río Lea.	Ría de Urdaibai	Desaparición de especies autóctonas, desequilibrios en ecosistemas
<i>Uso recreativo</i>	Zonas litorales y marismas de Urdaibai , Valderejo , Izki (1), Sobrón (1), Gorbeia , Embalses del Zadorra, Montes Altos de Vitoria, Lagunas de Laguardia (pot.), Entzia (1), Aizkorri-Aratz , Izarraitz, Pagoeta , Ernio-Gatzume (1), Inurritza, Aralar (1), Río Leizarán (1), Ulía, Jaizkibel, Ría del Barbadún, San Juan de Gaztelugatxe, Urkiola .	Ría de Urdaibai , Valderejo-Sierra de Arcena , Izki (1)	Contaminación acústica, generación de residuos en entornos naturales

.../...

Tipología de problemáticas detectadas en la Red Natura 2000 de la CAPV (continuación)

Problemática	Lugar Red Natura 2000		Principales afecciones medioambientales
	LIC	ZEPA	
<i>Infraestructuras (carreteras, polígonos, aerogeneradores, presas, tendidos eléctricos, etc.)</i>	Txingudi-Bidasoa, Valderejo , Sobrón, Robledales de Urkabustaiz, Arkamo-Gibijo-Arrastaria, Río Baia (1), Gorbeia , Embalses del Zadorra, Montes Altos de Vitoria, Río Ega-Berrón, Ría del Urola, Inurritza, Ría del Oria, Río Araxes, Río Leizarán, Ulía, Río Urumea, Dunas de Astondo, Río Lea, Río Artibai.	Txingudi, Valderejo-Sierra de Arcena	Impactos paisajísticos, muerte de animales, barreras en corredores ecológicos, desequilibrios en ecosistemas
<i>Asentamientos urbanos y/o industriales</i>	Zonas litorales y marismas de Urdai-bai , Txingudi-Bidasoa, Río Ebro, Río Zadorra, Río Arakil, Ría del Urola, Alto Oria, Inurritza, Río Araxes (1), Río Leizarán, Río Urumea, Aiako Harria (regata de Arditurri), Armañon , Ría del Barbadún (1), San Juan de Gaztelugatxe, Red fluvial de Urdaibai , Río Artibai.	Ría de Urdaibai , Txingudi	Contaminación y residuos, en especial en ríos, humedales y acuíferos subterráneos
<i>Canteras</i>	Río Ebro (extracción de gravas y áridos), Izarraitz, Urkiola .	—	Impactos paisajísticos, perturbación en ecosistemas
<i>Caza</i>	Sierra Cantabria, Arkamo-Gibijo-Arrastaria.	Sierras meridionales de Álava	Pérdida de biodiversidad, alteración de ecosistemas

Nota (1): Aunque la problemática no se produzca de manera explícita potencialmente puede producirse.

Nota (2): Aunque no se den actividades agropecuarias intensivas en sentido estricto se producen daños medioambientales derivadas de la actividad agropecuaria.

Nota: En negrita espacios que se corresponden con Parques Naturales o la RBU.

Fuente: Elaboración propia.

Sistema integral de gestión pública sobre la base de devengo. Experiencias en el ámbito de países de la OCDE

El presente trabajo analiza la adopción del método de devengo como hipótesis básica de funcionamiento del presupuesto en coherencia conceptual con el sistema contable, a efectos de configurar un moderno sistema integral de gestión pública válido para acometer con éxito los retos que tienen planteados las entidades públicas. Se analizan las experiencias que se están produciendo en diferentes países del ámbito de la OCDE, como modelos paradigmáticos de estas reformas. Se sintetizan las características de los sistemas presupuestarios, las características y objetivos de los sistemas de gestión financiera, los problemas para su implementación, así como sus implicaciones en los procesos de toma de decisiones. Concluimos observando el proceso inicial de reforma en España.

Lan honetan zera aztertzen da: sortzapenaren metodoa aurrekontuaren funtzionamenduaren oinarritzko hipotesi gisa erabiltzea, kontabilitate-sistemarekiko koherentzia kontzeptualez, kudeaketa publikorako sistema integral moderno bat eratze eta erakunde publikoei aurkeztu zaizkien erronkei arrakastaz aurre egin ahal izateko. ELGAko zenbait herrialdetan gertatzen ari diren esperientziak aztertzen dira, erreforma horien eredu paradigmatico gisa. Era berean, laburbildu egiten dira aurrekontu-sistemen ezaugarriak, finantza-kudeaketarako sistemen ezaugarriak eta helburuak, haiek ezartzeko arazoak, eta erabakiak hartzeko prozesuetan eragiten dituzten efektuak. Azkenik, Espainiako erreforma-prozesuaren hasiera aztertzen dugu.

This paper analyses the way the budget works using the accrual system method as a basic hypothesis in conceptual coherence with the countable system, to configure a modern global system of public administration used to successfully tackle the goals that the public bodies have set. We analyse the experiences that are happening in different countries of the OECD sphere, as paradigmatic models of these reforms. We resume the characteristics of the budgetary systems, the characteristics and objectives of the financial management systems, the problems for their implementation, as well as their implications in the decision making process. We conclude studying the starting process of the reform in Spain.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Evolución desde modelos de Administración Pública a modelos de gestión pública
 3. El concepto de devengo: hipótesis básica para el proceso de asignación de los recursos públicos y funcionamiento del sistema presupuestario
 4. Primeras experiencias en la aplicación de sistemas presupuestarios en base al método de devengo en el marco de sistemas integrales de gestión financiera
 5. El sistema integral de gestión financiera en España: estado de la cuestión
 6. Conclusión
- Referencias bibliográficas
Anexos

Palabras clave: contabilidad de devengo, presupuesto de devengo, contabilidad pública, gestión financiera sector público.

Keywords: accrual accounting, accrual budget, public accounting, public financial management.

N.º de clasificación JEL: H83, H61 y P43.

1. INTRODUCCIÓN

Un presupuesto y unas prácticas contables prudentes, sólidas, tienen implicaciones de gran alcance para el crecimiento de un país y son elementos clave de las estructuras de buen gobierno (Matheson, 2002).

Las sociedades que conforman nuestro entorno tienen planteado el reto de redimensionar el sector público respecto al tamaño de la economía, considerando su impacto en el crecimiento y estabilidad económica, así como en la cohesión y bienestar social. Además deben regirse por una cultura basada en el buen gobierno, lo cual les conferirá mayor credibilidad y legitimidad.

En la actualidad, estas sociedades manifiestan su inquietud por la racionalización en

el uso de los recursos públicos, por unos bienes y servicios de calidad, por la sostenibilidad de las actividades públicas, así como por enjuiciar el impacto de las decisiones pasadas en la situación financiera actual y evaluar el impacto futuro de las decisiones actuales sobre la posición y condición financiera de las entidades públicas.

Esta realidad requiere nuevos modelos de gestión e incide en las necesidades de mayor transparencia e información para todos los interesados en las entidades públicas. La base de la credibilidad de las finanzas públicas se encuentra en su transparencia, hasta el punto que la transparencia es al sector público lo que el mercado al sector privado (Barea, 2004). El sector público en general, y las administraciones públicas en particular, están inmersos en una evolución desde mo-

delos de administración pública a modelos de gestión pública. La adopción del devengo como eje conceptual y de funcionamiento del sistema integral de gestión financiera pública supone completar una fase más, lógica y coherente, en la evolución y modernización del mismo. Facilitará una información de mayor calidad, la cual fundamentará mejor los procesos de gestión, responsabilidad y toma de decisiones.

El presente trabajo tiene por objeto analizar la adopción del método de devengo como hipótesis básica de funcionamiento del presupuesto en coherencia conceptual con el sistema contable, como consecuencia de la implantación y puesta en marcha previa y arraigo de este último. El análisis considera la relevancia de los diferentes subsistemas —planificación, presupuesto, gestión, información, evaluación y control— a efectos de configurar un moderno sistema integral de gestión pública válido para acometer con éxito los retos que tienen planteados las entidades públicas.

En este sentido, en el marco de la OCDE, se analizan las experiencias de Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Suecia, Dinamarca y Finlandia. Suponen modelos paradigmáticos de estas reformas en dos ámbitos culturales diferentes, como es el de los países anglosajones y el de los nórdicos. Se sintetizan las características de los sistemas presupuestarios, las características y objetivos de los sistemas de gestión financiera, los problemas para su implementación, así como sus implicaciones para los procesos de toma de decisiones.

Concluimos detallando las bases sobre las que se sustenta el proceso inicial de reforma en el subsector estatal español, como paso previo para su adopción, asimismo, a nivel autonómico y local.

2. EVOLUCIÓN DESDE MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA

Tradicionalmente las Administraciones públicas se han organizado sobre la base de la agencia burocrática. Esta ha permitido observar un modelo de gestión centralizado que se soporta en una cultura garantista basada en el principio de la desconfianza hacia el uso y administración de los recursos públicos. Determina un diseño administrativo que encuentra sus pilares básicos en el establecimiento de fuertes controles de legalidad *ex-ante*, en el estricto cumplimiento de los procedimientos administrativos, y en tratar de evitar la discrecionalidad del gestor para reasignar recursos, con los problemas consecuentes de adaptación a los cambios en la demanda de las tecnologías usadas o en los procedimientos empleados (Ruiz Huerta y Giménez, 1993).

En un entorno macroeconómico caracterizado por la disciplina y estabilidad fiscal y la transparencia, se están produciendo procesos de desregulación, privatizaciones y descentralizaciones, de menor intervencionismo gubernamental, de incorporación de políticas de mercado, concurrencia y evaluación de resultados, y de búsqueda de mayor fiabilidad, relevancia y difusión de la información económica. Emerge un modelo descentralizado bajo estructuras de responsabilidad en las que el Gobierno confía el gasto a las agencias otorgando flexibilidad —discrecionalidad— a los gestores para el uso de los recursos a cambio de traspasar y delimitar su responsabilidad sobre los resultados, además de orientar la actividad pública hacia el «ciudadano-cliente» (la Caixa, 1999). Cambian las prioridades del gasto al centrar el interés del mismo sobre los objetivos antes que sobre los procedimientos,

buscando mayores cotas de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión de los recursos públicos y en la producción y prestación de los bienes y servicios públicos.

Esta realidad está provocando que diversos países hayan emprendido reformas legislativas para adaptar, según sus necesidades, desde el marco institucional, normativo y organizativo hasta los sistemas contables, presupuestarios y de gestión para así tener mecanismos de respuesta y adaptación más eficientes y eficaces a sus necesidades. La OCDE (1997a) constata que estas reformas son observadas como esfuerzos a largo plazo para cambiar el comportamiento gerencial y la cultura organizativa institucional.

Los sistemas tradicionales basados en el control de los recursos monetarios y en el cumplimiento de legalidad y centrados en una perspectiva temporal a corto plazo están dando paso a sistemas articulados sobre la base del concepto de devengo. Estos facilitan, además de evaluar el impacto a corto

plazo de las políticas presupuestarias en la economía, entre otros aspectos, información de los costes de la actividad realizada, relacionar éstos con los propios costes previstos y logros alcanzados, reconocer a largo plazo las implicaciones de compromisos y decisiones tomadas en la actualidad, así como enjuiciar productos y resultados y la realización de comparaciones de éstos con respecto a la actividad propia y a la de otras entidades públicas similares o del sector privado.

En las dos últimas décadas, en torno a estos conceptos y preceptos, se ha desarrollado la corriente de pensamiento denominada «Nueva Gestión Pública» (Hay, 1992). Ahora bien, la propia corriente de pensamiento está en constante evolución y adaptación a las nuevas realidades. Resultado de una mayor relevancia del concepto y discurso económico y financiero ha incluido el concepto «financiero» en la denominación del mismo (Olson, Guthrie y Humphrey, 1998) (cuadro n.º 1).

Cuadro n.º 1

Nueva gestión financiera pública

1. Cambios en los sistemas de información financiera promoviendo la introducción del devengo en los estados financieros de los departamentos y sectores gubernamentales, así como dar relevancia a normas contables realizadas por organismos profesionales;
2. Desarrollo de sistemas de gestión de inclinación comercial, orientadas hacia el mercado y de estructuras relacionadas con la prestación de los servicios públicos —externalización, gestión de tesorería, etcétera— y determinación de precios para los mismos;
3. Desarrollo de criterios de medida de la actividad realizada;
4. Desarrollo de los presupuestos asociando sistemas de contabilidad financiera y de gestión, así como de información económica. En especial, se pretende relacionar los presupuestos con la información, financiera y no financiera, y los resultados; y
5. Cambios en la auditoría interna y externa a efectos de, entre otros objetivos, proporcionar el análisis de la economía, eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

Fuente: Olson, Guthrie y Humphrey (1998).

3. EL CONCEPTO DE DEVENGO: HIPÓTESIS BÁSICA PARA EL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

El presupuesto, para las entidades públicas, adquiere el carácter de norma reguladora y marco de disciplina de la gestión pública. Debe disciplinar la actuación económica o fi-

nanciera de las entidades públicas y debe hacer posible el control de las directrices emanadas de los órganos parlamentarios (Montesinos Julve, 1996). Para ser un instrumento efectivo de puesta en marcha de las políticas gubernamentales debe presentar de la manera más transparente todos los compromisos y decisiones políticas que tengan un efecto fiscal inmediato o futuro (OCDE, 2001b). En la práctica presupuestaria habitual, el presupuesto se ha conce-

Cuadro n.º 2

Hipótesis de asignación y funcionamiento

OCDE

- Las «asignaciones en base a caja» autorizan a realizar pagos de tesorería a lo largo de un período de tiempo limitado, generalmente correspondiente con el año fiscal. En principio, las asignaciones definen el límite de efectivo que no se puede exceder.
- Las «asignaciones sobre la base de obligaciones» dan el derecho a realizar compromisos y pagos de tesorería de acuerdo a dichos compromisos, sin un límite de tiempo predeterminado. Tales asignaciones tienen su propio ciclo de vida y no están limitadas a un año.
- Las «asignaciones en base a devengo» cubren los costes totales operativos de un ministerio o una agencia, los cuales se ven incrementados por aquellas operaciones que supongan un incremento de pasivos o un decremento de activos (tales como los pasivos por pensiones por jubilación, depreciación de los activos fijos, etcétera). Los costes totales son los bienes y servicios que actualmente son utilizados o consumidos, frente a los adquiridos, a lo largo del período.

GAO

- «El presupuesto en base a caja» registra las entradas y salidas en el mismo momento en el cual es recibido o entregado el efectivo, con independencia de cuando se produce la actividad que genera el ingreso, consume los recursos o incrementa el pasivo.
- «El presupuesto en base a obligaciones» registra las transacciones financieras que van a provocar un pago durante el mismo ejercicio o en ejercicios futuros cuando, fundamentalmente, se produce el pedido, son adjudicados los contratos o son realizadas transacciones de carácter similar. Luego, el registro de la obligación legal se realiza cuando ésta es contraída con independencia del momento del flujo de caja o con independencia de cuando los recursos adquiridos han de ser recibidos o consumidos.
- «El presupuesto en base a devengo» registra las transacciones en el período en el cual ocurre la actividad que genera el ingreso, incrementa el pasivo o consume los recursos, con independencia de cuando realmente es pagado o cobrado el efectivo asociado a dichas transacciones.

Fuente: Elaboración propia.

bido como un documento financiero en cuanto incorpora magnitudes financieras. Ahora bien, en la actualidad se están produciendo experiencias para incorporar magnitudes económicas, conformándolo como un documento económico.

La OCDE (2001b) clasifica los sistemas presupuestarios atendiendo a los criterios de asignaciones. Por su parte, la GAO (2000) acude a un concepto de imputación de la transacción (*method of budget reporting*), el cual se refiere a cuándo y cómo son medidas y reconocidas las transacciones en el presupuesto (cuadro n.º 2).

La elección del método de información presupuestaria representa mucho más que una decisión técnica de cómo medir los costes; más bien refleja la elección fundamental sobre los controles e incentivos a ser proporcionados al proceso de toma de decisiones. Representa la elección entre los usos y funciones del presupuesto. Toda elección de un objetivo y, en consecuencia, de la hipótesis básica que da sentido al presupuesto, implica la renuncia en cierto grado de la consecución de otro objetivo. En última instancia, la necesidad de realizar renunciaciones entre objetivos alternativos y la exigencia de equilibrar intereses entre diferentes usuarios implica que la adopción de la hipótesis básica de funcionamiento del sistema presupuestario deberá ser realizada en función del objeto a disciplinar, esto es, de las necesidades fundamentales que se pretenden y se requieren satisfacer a efectos últimos de los procesos de toma de decisiones y responsabilidad.

Así, los modelos de gestión tradicionales de las administraciones públicas han estado soportados en una contabilidad y en un proceso presupuestario sobre la base de caja (o caja modificada, en su caso). El objetivo de nítido carácter financiero es servir al es-

tricto control de los recursos monetarios o, en su caso, de los recursos financieros corrientes, para garantizar el cumplimiento de la utilización de tales recursos de acuerdo a los límites de gasto aprobados y a la normativa legal y presupuestaria, y para valorar y enjuiciar el impacto a corto plazo de la política fiscal sobre la economía. Es un sistema ampliamente utilizado que presenta sus ventajas y carencias (cuadro n.º 3).

Las administraciones públicas están adoptando modelos de gestión habituales en el mundo de los negocios, una vez forzadas por la Sociedad a ser más eficientes y prestar bienes y servicios de mayor calidad. Sus gestores, lógicamente, requieren las herramientas de gestión propias de tales modelos. Ello ha implicado que las reformas de la gestión del sector público están asociadas a nuevos requerimientos contables (Hay, 1992). Estos nuevos requerimientos contables suponen la adopción del método de devengo. El diseño y puesta en práctica de sistemas presupuestarios en base al método de devengo, se encuadra, y supone un paso más, en el avance para que los diferentes sistemas y subsistemas atiendan a criterios y bases comunes y coherentes. En este sentido, en el marco de este conjunto de sistemas, lógicamente, al sistema presupuestario sobre la base de devengo se le exige que colabore a efectos de mejorar la gestión financiera y la gestión de las actividades de las entidades públicas, y en consecuencia, aumentar la transparencia y perfeccionar los procesos de responsabilidad y toma de decisiones públicos.

Las cuestiones comunes de mejora en las que se ha centrado el mayor interés han sido, por una parte, disponer de mecanismos que faciliten planificar, asignar, presupuestar, registrar, informar y enjuiciar las implicaciones a largo plazo asociadas con

Cuadro n.º 3

Hipótesis de funcionamiento: caja

Ventajas

- Ampliamente utilizado. No sofisticado. Fácil de comprender y de utilizar. La decisión de asignar los recursos monetarios, el objetivo funcional y económico del gasto presupuestario y el período temporal en el cual realizar el gasto presupuestario, está reservado claramente al ámbito político, frente al gerencial.
- El déficit/superávit resultante de la ejecución del presupuesto, calculado como la diferencia entre cobros y pagos, es reconocido como una variable muy próxima a las necesidades/disponibilidades de financiación a corto plazo de la entidad gubernamental.
- Esta cercanía a la determinación de las necesidades/disponibilidades de financiación ha sido tradicionalmente aceptado como una medida del impacto de la política fiscal gubernamental sobre la economía.
- Debido a que es fácilmente rastreable (trazable), el sistema de efectivo se corresponde adecuadamente con el enfoque tradicional del presupuesto público centrado en el control de los recursos financieros y por garantizar el cumplimiento de la ejecución presupuestaria con respecto a los límites de gasto y la legalidad.
- En muchas de las operaciones gubernamentales el diferencial temporal entre el momento de producirse de forma efectiva la transacción y el flujo de caja correspondiente es relativamente corto o muy corto. Luego, no implica una significativa pérdida de control ni información.

Carencias

- Permite, con un sencillo proceso de dilación o aceleración de los pagos de efectivo, la manipulación del reconocimiento del gasto presupuestario a través de ejercicios, y en consecuencia, un control laxo del gasto.
- La posibilidad de mantener los libros operativos durante un período concreto del siguiente ejercicio presupuestario supone que pueden encontrarse operativos dos ejercicios presupuestarios, con el consiguiente grado de confusión que ello puede generar.
- Se centra en cuánto se ha gastado y no en cómo ni con qué resultado se han utilizado los recursos atendiendo a criterios de economía, eficacia, eficiencia y calidad. El gasto es visto como un fin en sí mismo antes que ser observado como la forma por la cual los contribuyentes se han beneficiado de dicho gasto.
- No proporciona una medición de la riqueza imputable a la organización.
- Presenta deficiencias a la hora de señalar e informar de las implicaciones a largo plazo asociadas a determinadas políticas y decisiones hoy tomadas.
- Puede no reconocer en el momento de tomar la decisión todos los costes a ser soportados. Es posible una infravaloración de costes de la actividad en el momento de la toma de decisiones. Y una sobrevaloración en el ejercicio de la toma de decisión.
- Pobre gestión de los recursos públicos. El énfasis total de los gestores y usuarios sobre los recursos monetarios de la entidad desincentiva el interés y las posibilidades de éstos sobre otros aspectos básicos de la gestión.
- Carencia de la imagen completa de la condición financiera del gobierno, no sólo de la posición financiera actual. Dificulta la diferenciación adecuada entre el gasto corriente como en gasto de capital, en inversión, con efectos futuros. Dificulta la determinación de los activos, pasivos y compromisos relacionados con las actividades futuras, a largo plazo, de la entidad gubernamental, aspecto relacionado con la sostenibilidad de las actividades gubernamentales, con la gestión de dichas actividades y, en consecuencia, con la transparencia pública.

Fuente: Elaboración propia.

determinadas decisiones y políticas hoy tomadas para, en consecuencia, detentar una visión más precisa de la sostenibilidad de las actividades y condición financiera gubernamental. Por otra parte, el deseo generalizado de dotarse de instrumentos que supongan una mejora de la eficiencia en la gestión de los diversos recursos públicos, más allá de los financieros, a través de una gestión muy centrada no sólo en los recursos o medios que se utilizan en el desarrollo de las actividades sino principalmente en los bienes y servicios —productos o resultados— proporcionados sobre la base de un completo conocimiento e imputación de los costes totales de tales actividades. En última instancia, la introducción del enfoque de devengo ha sido el corolario a las reformas de gestión dirigidas a mejorar la eficiencia (Ellwood, 2001).

4. PRIMERAS EXPERIENCIAS EN LA APLICACIÓN DE SISTEMAS PRESUPUESTARIOS EN BASE AL MÉTODO DE DEVENGO EN EL MARCO DE SISTEMAS INTEGRALES DE GESTIÓN FINANCIERA

El espectro de países que están procediendo a reformar sus sectores públicos es muy amplio (OCDE, 2000; OCDE y Banco Mundial, 2003). Representan entornos económicos, sociales, legales y culturales muy diferentes. Ahora bien, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, países pertenecientes a la Commonwealth, son los primeros que han completado, y aplicado, el proceso de innovación en el sistema integral de gestión financiera desde posiciones de caja a devengo. Los países nórdicos también están adaptando y aplicando sus sistemas de gestión financiera sobre la base de devengo. Nos centramos en los modelos y expe-

riencias de Suecia, Dinamarca y Finlandia. En su conjunto, estamos ante un proceso complejo de transformación que está en sus primeros años de aplicación y, en consecuencia, requiere de experiencia para perfeccionarse y consolidarse. Sin embargo, de la experiencia resultante hasta la actualidad se pueden sintetizar los aspectos definitorios y característicos del sistema.

4.1. Causas para la reforma del sistema de gestión financiera

Las razones que han provocado estas reformas se centran en las graves crisis fiscales y deterioros económicos que, con diferente intensidad y duración, han soportado cada una de estas sociedades, en épocas diferentes, en las décadas de los 70, 80 y 90, e incluso anteriores. Crisis motivadas, entre otras razones, por significativos déficit presupuestarios de carácter estructural, elevados índices de deuda pública, bajo crecimiento económico, altos índices de paro, inflación, etcétera. En el caso de Suecia, antes de proceder a las reformas, las cuales en última instancia y fundamentalmente fueron provocadas por las razones expuestas, la sociedad sueca era consciente de que el propio proceso presupuestario se había convertido en una rémora, en un problema para el desarrollo económico del país y se habían comenzado a realizar estudios para su reforma y modernización.

Por otra parte, los países nórdicos manifiestan una gran preocupación por las necesidades fiscales que van a sufrir a partir de 2010 por el cambio demográfico que estiman. Las reformas, en consecuencia, responden no sólo a las cuestiones expuestas sino también a la decisión de fortalecer la posición fiscal actual de los diferentes Estados para hacer frente a las necesidades fu-

turas —sanitarias, farmacéuticas, pensiones, dependencia, migración, etcétera—, manteniendo el nivel y la calidad de los bienes y servicios que se prestan en la actualidad.

Estas situaciones fuerzan a que haya una presión social hacia los poderes públicos y, como consecuencia, se produce la decisión política inequívoca a favor de la reforma del sector público apoyada en el tiempo por Gobiernos de diferente color político. En coherencia con lo establecido previamente,

las reformas, soportadas en los cambios legales fundamentales, pretenden que el sector público se convierta en un agente activo a favor de mejorar de manera sostenible la prosperidad económica y el bienestar social a través de gestionar adecuadamente la política fiscal. La gestión de la política fiscal se fundamenta en el establecimiento de unos firmes principios, en un enfoque estratégico de la misma y en un sistema integral de gestión financiera (Mc Colloch y Ball, 1992; OCDE, 1997a; Guthrie, 1998; HMT, 1998;

Cuadro n.º 4

Sistema integral de gestión financiera

Objetivos

Macroeconómicos: mayor bienestar social

- Fortalecer la condición y credibilidad de las finanzas públicas. Sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Mayor estabilidad y prosperidad económica.
- Crecimiento sostenido.
- Equidad intra- e intergeneracional.

Microeconómicos: buen gobierno

- Modernizar y flexibilizar estructuras, los sistemas y las prácticas de gestión.
- Racionalizar y mejorar la gestión de la actividad.
- Transparencia.

Principios rectores

- Principios y reglas fiscales. Planificación estratégica. Ciclo económico. Evaluación constante del proceso.
- Nueva cultura responsabilidades. Responsabilidad política y gerencial. Gestión frente a Control:
 - Departamentos-Agencias.
 - Resultados/Productos.
 - Gobierno: Propietario de los recursos y comprador de productos.
- Entornos abiertos. Mayor cultura gerencial y financiera. DEVENGO: eje de integración, funcionamiento y uniformidad del sistema —Presupuesto y Contabilidad—.
- Formación de capital y gasto corriente.
- Determinar y gestionar el coste total de productos. Recursos económicos. Depreciación y cargo de capital. Necesidades de financiación.
- Gestión de tesorería.

Fuente: Elaboración propia.

Bartos, 2000; Archibald, 2001; Blöndal, 2001; Pallot, 2002; Herworth, 2002; ESV, 2003; Lundqvist, 2003; Blöndal y Ruffner, 2004).

4.2. **Objetivos del sistema integral de gestión financiera**

El sistema integral de gestión financiera presenta unos objetivos muy definidos, que los podemos centrar en dos planos. A nivel macroeconómico, configurarse en un instrumento dirigido a fortalecer la condición y credibilidad de las finanzas públicas a corto y largo plazo, alcanzar mayor estabilidad y prosperidad económica, un crecimiento sostenido a largo plazo, mayores niveles de equidad intra- e intergeneracional y, en definitiva, mayores cotas de bienestar social.

A nivel microeconómico, configurarse en instrumento que moderniza y flexibiliza las estructuras y prácticas habituales de gestión del sector público, facilita al Gobierno traducir sus estrategias en acciones, y racionaliza y mejora la gestión de la actividad y recursos públicos para, en consecuencia, satisfacer las demandas y exigencias de mayor economía, eficiencia y eficacia pública, así como para producir y prestar bienes y servicios públicos de mayor calidad. A su vez, conforma una estructura que mejora la información, facilita una mayor transparencia, y perfecciona los procesos de rendición de cuentas, responsabilidad y toma de decisiones.

4.3. **Aspectos que fundamentan el sistema integral de gestión financiera**

Cada uno de los países ha determinado su propio sistema de gestión financiera. A partir de la síntesis particular de cada uno de ellos (anexo n.º 1), extractamos los aspectos

fundamentales comunes que delimitan el modelo básico. Estos son los siguientes:

Establece principios y reglas fiscales que dirigen y controlan las políticas de gasto público, así como el estado de las finanzas públicas a efectos de imponer un marco de disciplina presupuestaria y estabilidad fiscal

Estos principios y reglas se determinan como rectores de una firme política fiscal (cuadro n.º 5). Están dirigidos a observar y garantizar situaciones estables de superávit presupuestario, de reducción de los niveles de deuda pública, y a gestionar ambos aspectos en niveles prudentes de forma que se alcance una riqueza suficiente proporcionando unas garantías adecuadas para hacer frente a hechos y riesgos futuros y se garantice la sostenibilidad y viabilidad de los servicios y recursos públicos. Se pretende alcanzar mayores niveles de equidad inter- e intrageneracionales a efectos de recurrir en menor medida al ahorro privado, no incrementar y traspasar la deuda pública a generaciones futuras y que cada generación, atendiendo a criterios de equidad, contribuya a la formación de capital.

Diferencia, y gestiona la diferencia, entre gasto para la formación de capital y gasto corriente

Al objeto de garantizar la equidad inter- e intra-generacional, esto es, la búsqueda del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico para proporcionar imparcialidad dentro y entre generaciones, el componente clave del nuevo enfoque de la política fiscal es distinguir entre gasto corriente y de capital. El gasto corriente principalmente proporciona beneficios a las generaciones actuales y refleja programas continuistas que han de

Cuadro n.º 5

Principios y reglas rectores de una firme política fiscal

Nueva Zelanda

[«*Fiscal Responsibility Act 1994*»]

- a) Reducir la deuda total de la monarquía neozelandesa (Corona) a niveles prudentes, para así proporcionar una protección contra hechos futuros, mediante la consecución de superávits operativos todos los años hasta que la deuda se sitúe en niveles prudentes.
- b) Mantener el total de la deuda de la Corona a niveles prudentes para garantizar que, por norma general, durante un período de tiempo razonable, el total de los gastos operativos no exceda el total de los ingresos operativos.
- c) Alcanzar niveles de riqueza neta que proporcione una protección contra hechos futuros,
- d) Gestionar de forma prudente los riesgos a los que se enfrenta la Corona.
- e) Perseguir políticas que sean consistentes con un razonable grado de predictibilidad del nivel y estabilidad de los tipos impositivos para años futuros.

Australia

[«*Charter of Budget Honesty Act 1998*»]

- a) Gestionar de forma prudente los riesgos financieros a los que debe hacer frente la Commonwealth teniendo en cuenta todas las circunstancias que puedan afectar y manteniendo la deuda gubernamental en niveles prudentes.
- b) Garantizar que la política fiscal contribuya a alcanzar un ahorro nacional adecuado y a moderar las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica.
- c) Incidir en aquéllas políticas impositivas y de gasto que estén de acuerdo con un razonable grado de estabilidad y previsibilidad del nivel de carga impositiva.
- d) Mantener la integridad del sistema impositivo, y
- e) Garantizar que las decisiones de esta política tengan relación con sus efectos financieros sobre futuras generaciones.

Reino Unido

[«*Finance Act 1998*»]

- La Regla de Oro (*The Golden Rule*): a lo largo del ciclo económico, el Gobierno sólo se endeudará para cubrir las inversiones y no para financiar el gasto corriente, y
- La Regla de Inversión Sostenible (*The Sustainable Investment Rule*): el endeudamiento para financiar las inversiones será dispuesto hasta el límite en el que se garantice que la deuda neta pública, en proporción al P.I.B., será mantenida en niveles estables y prudentes a lo largo del ciclo económico.

Principios: Transparencia, Estabilidad, Responsabilidad, Imparcialidad, Eficiencia.

Suecia

[«*Instrument of Government Act 1974*»; «*Budget Act 1996*»]

- Control sobre el total de las finanzas gubernamentales.
- Asignación de los recursos de acuerdo a las prioridades políticas.
- Alto nivel de eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos gubernamentales:
 - El límite de gasto (*the expenditure ceiling*) —de aplicación desde 1997—. El gasto gubernamental no debe exceder del límite fijado por el Parlamento cada año en un entorno plurianual —corriente más 2 ejercicios—.
 - El objetivo de superávit (*the surplus target*). Las finanzas públicas deben alcanzar un superávit de un 2% del PIB cada ejercicio presupuestario.

.../...

Cuadro n.º 5 (continuación)

Principios y reglas rectores de una firme política fiscal**Dinamarca**

[«Programa fiscal a medio plazo: Dinamarca 2010»]

- Aplicación a todos los niveles gubernamentales.
- Amplio apoyo de todos los partidos políticos y de los gobiernos sucesivos.
- Disciplina fiscal. Política fiscal sostenible a largo plazo. El nivel impositivo y el nivel de los servicios públicos por usuario que se alcance en 2010 se debe poder mantener en el futuro a pesar de los importantes cambios demográficos. Fortalecer la situación y política fiscal de cara a prepararse ante el comienzo de cambios demográficos significativos
- Planificación plurianual.
- Superávit presupuestario estructural: 1,5%-2,5% —anual— del PIB.
- Reducción de la deuda y de los costes asociados a ésta.
- Crecimiento limitado del consumo público real: 0,5% anual.
- Límite de gasto para el conjunto del gobierno, para cada ministerio y para cada agencia.

Finlandia

- Enfatiza la consecución de la eficiencia presupuestaria. Acuerdo de naturaleza política, reflejado en acuerdos de coalición y en el programa de gobierno de la legislatura.
- Escenario plurianual.
- Situación estructural de superávit. Nivel estable del gasto en el tiempo, sólida disciplina fiscal, reducción considerable del nivel de deuda pública.
- Alto grado de transparencia y responsabilidad fiscal.
- Planificación presupuestaria plurianual. Corriente más tres años. En la práctica, virtual. Todos los esfuerzos centrados en el año corriente.
- Marco presupuestario general soportado en límites de gasto agregado (y por ministerios). Presupuesto organizado por ministerios.
- Cambio de enfoque: de control sobre los inputs a dirección y supervisión de la actividad realizada y resultado alcanzados.
- Sistema de asignaciones mixto: caja y devengo. Asignaciones mixtas. Fijas y variables.

Fuente: Elaboración propia.

ser financiados cada año. La imparcialidad y la prudencia dictan que este gasto deberá ser cubierto por los ingresos corrientes. En cambio, el gasto en capital genera activos que facilitan la prestación de servicios y beneficios a los contribuyentes actuales, así como a los futuros. La idea que se persigue con este planteamiento no es potenciar un tipo de gasto frente al otro al considerarlo uno mejor que el otro sino que ambos son igualmente valiosos y, en consecuencia, hay que tenerlos presentes, pero deben ser con-

siderados teniendo en cuenta la «economía, eficiencia y eficacia» del dinero de los contribuyentes y de los recursos públicos.

Determina entornos desregulados, descentralizados y de competencia, en los que se introducen modelos y prácticas de mercado

Se presta mayor atención a los objetivos gubernamentales que a los procedimientos administrativos. Desde los órga-

nos centrales del Gobierno se devuelve la responsabilidad de la actividad a los órganos inferiores. Se procede a un proceso de privatizaciones y descentralizaciones que centran la responsabilidad de la gestión pública en los departamentos ministeriales y agencias gubernamentales. Se introducen nuevas prácticas y nuevos modelos y usos habituales de mercado en la actividad pública. Hay que destacar que en Suecia el modelo organizativo soportado en agencias dispone de una gran tradición, donde la confianza y comunicación entre los diferentes agentes son valores propios del sistema.

Acomete e intensifica un sistema de responsabilidades, así como un diseño institucional y organizativo, sobre la base de la relación entre departamentos-agencias y resultados-productos

1) Deriva la responsabilidad en la gestión desde el ámbito político-ejecutivo al gerencial, distanciando a los políticos de las actividades de gestión y administración. La responsabilidad política se sitúa en un ámbito estratégico. Implica un acercamiento del ciclo presupuestario al ciclo económico, político más bien. El ciclo económico es más largo que el ciclo presupuestario clásico. El ciclo presupuestario debe aproximarse al ciclo económico cuya fase inicial consiste en priorizar y formular objetivos, para en fases posteriores desarrollarlos, implementarlos, evaluarlos y terminar priorizando y reformulando los nuevos objetivos.

El Gobierno planifica y presupuesta a largo plazo atendiendo a las necesidades generales y no satisfaciendo intereses particulares de los departamentos. Los ministerios se subordinan al Gobierno. El total de gasto

es acordado y dividido entre los ministerios a partir de las prioridades políticas del Gobierno y la disponibilidad de los recursos públicos. Se acuerdan límites de gasto por cada ministerio los cuales, en principio, no pueden modificarse a lo largo del ciclo presupuestario determinado. Se pretende que cada departamento conozca con certeza sus objetivos y los recursos de los que va a disponer en un plazo de años determinados y tenga el incentivo y la necesidad de gestionar de forma más eficiente todos sus recursos disponibles.

2) El Gobierno asume una doble responsabilidad como propietario de los recursos públicos y comprador de los productos. Por una parte, es propietario de los recursos públicos, y deberá garantizar el proceso de gobierno, la producción y prestación de bienes y servicios públicos, y la protección de los intereses nacionales. Por otra parte, es el comprador de los productos, elaborados en el ámbito público o privado, requeridos para satisfacer su responsabilidad de prestar los servicios públicos. Éstos se convierten en clientes de sus propios departamentos y agencias. Sitúa a las entidades públicas en competencia con las entidades privadas tanto en el suministro de los productos como en la adquisición de los recursos o medios para ser utilizados en los procesos productivos. Requerirán información sobre aspectos fundamentales para la toma de decisiones de gestión como los relacionados con costes, cantidades, calidades, precios, etcétera.

3) Sitúa la responsabilidad gerencial más en ámbitos propios de gestión que en ámbitos políticos. Se diseñan y establecen vínculos de responsabilidad entre los ministros y los ejecutivos jefes de los departamentos y agencias gubernamentales, una vez determinados los departamentos y agen-

cias responsables de los productos, bienes y servicios, a proporcionar a efectos de alcanzar los objetivos y resultados decididos en instancias superiores. El gestor recibe el poder de decisión y los recursos, y asume objetivos y responsabilidades. Todos estos aspectos y cuestiones se concretan en los contratos de actividad o cartas de instrucción (Suecia), fijados entre el ministerio competente y la agencia encargada de la actividad. Las agencias disponen de una mayor perspectiva y detalle de la actividad a desarrollar. Los ministerios supervisan la actividad realizada y evalúan los productos y resultados alcanzados.

4) Ámbito de responsabilidad política y gerencial centrado en los productos-resultado antes que en los medios o recursos. El sistema mide lo eficiente y eficaz que son las Administraciones Públicas en la utilización de los recursos públicos más allá de centrarse en medir exclusivamente cuanto gasta y si dicho gasto es realizado de acuerdo a las disposiciones legales.

Los resultados representan el impacto de la actividad gubernamental sobre la sociedad. Se sitúan en un nivel estratégico y a largo plazo. Los productos representan la propia actividad gubernamental. Implican la necesidad de disponer de información, de indicadores, sobre la actividad realizada. Los resultados requieren indicadores de eficacia mientras que los productos demandan indicadores de eficiencia.

Los sistemas diseñados pretenden dar respuesta al planteamiento de estas sociedades al cuestionarse:

- Qué se pretende alcanzar y qué se alcanza (Resultados).
- Qué se hará y qué se hace para lograr tales resultados (Productos).

- Cuánto estimamos que nos va a costar y cuánto nos cuesta lo que hacemos (Medios y Recursos).
- Cómo sabemos lo que estamos haciendo y cómo lo estamos haciendo (Información de la Actividad).

Centra el énfasis en determinar y gestionar el coste total de los productos, tanto en su relación con los recursos como con la actividad realizada

Este es un elemento central del sistema. Es una información básica para los procesos de gestión, responsabilidad y toma de decisiones. Se centra el énfasis en la economía y eficiencia de la actividad.

Potenciación del sistema de gestión de tesorería

No sólo interesa lo que cuestan los servicios sino también las necesidades financieras que generan y las disponibilidades de efectivo que se mantienen, así como los flujos de entradas y salidas de efectivo. Es habitual establecer sistemas de incentivo y penalización por la gestión de la tesorería.

Potenciación de la transparencia pública

Estamos ante sistemas integrales de gestión financiera conformados por los subsistemas de presupuestación, gestión e información. Coherentes bajo el criterio de devengo. El subsistema contable se convierte en ascendente del sistema dado que capta y facilita a los otros subsistemas la información básica. Los sistemas están en constante actualización técnica para su perfección y para disponer de capacidad para hacer frente a nuevas exigencias y

necesidades. Se introducen prácticas de *benchmarking*.

4.4. Aspectos que fundamentan el sistema presupuestario

Los sistemas presupuestarios sobre la base de devengo diseñados en estos países se integran en los sistemas de gestión financiera y se comprenden en relación, precisamente, y fundamentalmente, a los sistemas que conforman con los subsistemas contables y de gestión. Pretenden dar respuesta a unas necesidades y objetivos que dichas sociedades tienen planteadas. Son instrumentos para propósitos superiores. No son, al igual que los sistemas contables, fines en sí mismos. Son un marco de disciplina de la actividad gubernamental con incidencia directa en todos los ámbitos de la sociedad.

Atendiendo a la síntesis particular de cada uno de ellos (anexo n.º 2), el modelo presupuestario se configura atendiendo a los siguientes aspectos definitorios:

- a) El gasto público está planificado bajo estrictos principios económicos y fiscales, determinados por un marco de estabilidad fiscal, equidad intra- e intergeneracional, sostenibilidad de las actividades públicas y crecimiento económico.
- b) Una planificación del gasto público para un determinado ciclo económico-político, observando una asignación de recursos plurianual en correspondencia al ciclo económico, dotado de sus mecanismos periódicos de revisión y actualización. Si bien la previsión legal y el registro se hace sobre bases anuales, otorga a

la gestión de los mismos un amplio margen de flexibilidad que rompe con el principio de anualidad, aunque tiene en cuenta este principio bajo la perspectiva del ciclo al objeto de conferir estabilidad y disciplina en la gestión de los recursos y servicios públicos. Supondrá ofrecer credibilidad al sistema y a la información, y reforzar el compromiso con el cumplimiento de los objetivos planificados y presupuestados.

- c) El Gobierno planifica las prioridades políticas, acuerda el total de gasto, y lo asigna entre los ministerios atendiendo a los resultados que se pretenden alcanzar. Los ministerios se subordinan a los intereses generales. Bajo este prisma, la responsabilidad de éstos se centra en lograr dichos resultados (en el caso de Nueva Zelanda, se centran en enjuiciar la consecución de los productos). Desde el prisma de propietarios y administradores de los recursos públicos requieren información actualizada acerca de los mismos en relación con su determinación, valoración, viabilidad, etcétera..., así como de los compromisos y obligaciones, presentes o futuras, a los que deberán de hacer frente. Como compradores de los productos, públicos o privados, requerirán información sobre cantidades, calidades, precios, etcétera... de los bienes y servicios que van a adquirir a efectos de alcanzar los resultados.

Por su parte, cada departamento y responsable de la actividad conoce los recursos de los que dispone, las restricciones fiscales y presupuestarias a las cuales debe atender, los productos a producir y prestar a partir

de los cuales satisfacer los objetivos que debe alcanzar a lo largo del ciclo presupuestario, así como la flexibilidad de la que dispone en relación con la ejecución presupuestaria y en relación con otras prácticas de gestión (contratación, personal, remuneración, concurrencia, etcétera). Su responsabilidad es producir y prestar los bienes y servicios públicos que logren los resultados planificados. En el modelo sueco es importante señalar que mientras la planificación presupuestaria es plurianual, el proceso presupuestario es vertical de forma que cada ministro se convierte en su propio Ministro de Finanzas.

- d) El gasto está soportado en el sistema contable. La planificación del gasto, la elaboración y revelación del presupuesto, así como su control y evaluación, están soportados en el sistema contable. Contabilidad y presupuesto conforman subsistemas integrados y coherentes bajo el criterio de devengo. El sistema se configura sobre la base de los recursos consumidos o utilizados para la realización de las actividades gubernamentales y para la evaluación de los resultados. Proporciona información presupuestaria, financiera y de gestión.
- e) Una nítida diferenciación presupuestaria y, en consecuencia, económica, entre gasto corriente e inversión en capital. Promueve una contención y limitación fiscal y presupuestaria en el gasto corriente a lo largo de dicho ciclo presupuestario, vinculada al ingreso corriente. A su vez, se diferencia y protege la planificación en cuanto a inversiones de capital de posibles recortes o desvíos en su financiación.
- f) Se da énfasis en la determinación del coste económico total de los bienes producidos y servicios prestados. A nivel político es la base sobre la que se sustentará la planificación, presupuestación y revisión de las políticas públicas, y la decisión sobre los bienes y servicios requeridos y la financiación de los mismos. A nivel gerencial facilita a los responsables de los departamentos: estimar, gestionar y controlar los costes de los productos a proporcionar, identificar oportunidades de eficiencia, y comparar su gestión con la de otras entidades públicas y privadas.
- g) Hay una diferenciación entre la determinación del valor del consumo de recursos, incluyendo la depreciación de los activos de capital productivos y un cargo de capital, respecto de las necesidades de financiación requeridas. En los modelos analizados, entre los diferentes componentes de gasto presupuestario de los diferentes programas o iniciativas se incluyen las depreciaciones de los bienes de capital productivos, así como los cargos de capital (coste de oportunidad o renta, según cada caso). Los departamentos y entidades públicas reciben y gestionan los recursos financieros asignados atendiendo al coste total presupuestado de los bienes y servicios. En el caso del modelo del Reino Unido, los conceptos señalados, amortizaciones y cargos de capital, no suponen transferencia presupuestaria de recursos monetarios a favor de los departamentos gubernamentales o agencias ejecutivas. En este último caso se presupuesta y aprueba, si procede, el total de recur-

sos a ser utilizados y consumidos en la actividad a desarrollar, así como las necesidades de caja totales por cada programa o iniciativa presupuestaria, pero sin incluir en estas necesidades de caja las cantidades correspondientes a tales conceptos.

A su vez, en ninguno de los casos se produce una pérdida de interés por el control de los recursos monetarios sino que se pretende, en todo caso, potenciar los sistemas de gestión de tesorería y, como consecuencia, el control sobre los fondos monetarios será más exhaustivo aún si cabe.

- h) Hay una potenciación del Presupuesto como instrumento de información. El Estado de Presupuestos, además de los documentos específicos de determinación de los objetivos y políticas económicas y fiscales, integra la presentación de las estimaciones y autorizaciones de gasto, corriente y de capital, con los modelos de síntesis y presentación contables Estado Operativo o de Actividad, Balance de Situación y Estado de Efectivo. El Presupuesto, bajo una perspectiva unitaria, facilita una visión amplia y nítida del impacto de la actuación gubernamental, y posibilita enjuiciar ésta. Asimismo, es básico para la rendición de cuentas de los gestores públicos sobre la actividad realizada y, en consecuencia, para los procesos de responsabilidad pública.
- i) Los principales agregados que el sistema proporciona para, en última instancia, enjuiciar la condición financiera de la Administración son:

— Resultado del Ejercicio.

- Necesidad/Disponibilidad de Financiación.
- Riqueza Neta (Activos Netos).
- Deuda Neta.
- Déficit/Superávit de Caja.

4.5. Problemas para la adopción del sistema integral de gestión financiera

La evolución a un sistema integral de gestión financiera sobre la base de devengo y, en consecuencia, su adopción, implica la necesidad de planificar y hacer frente a un conjunto básico de problemas e incertidumbres (cuadro n.º 6). En la medida que el conjunto de dificultades no sea superado implica unos procesos de transparencia, responsabilidad y toma de decisiones difíciles e inciertos. Los problemas se sintetizan en:

- a) La consecución y asunción del cambio cultural que el nuevo sistema de gestión financiera implica. Esto exige una nueva forma de pensar y actuar, y unas nuevas relaciones con diferentes ámbitos de responsabilidad, con la necesidad de establecer umbrales de flexibilidad en la gestión y en el control, fundamentalmente parlamentario, para reducir potenciales puntos de fricción y tensión.
- b) La existencia de problemas de transición relacionados con la necesidad de cambios legales y organizativos.
- c) Hay problemas de transición relacionados con la ausencia o reticencia al compromiso político con el cambio, así como de resistencia de la burocracia. En este último caso hay que destacar que se establecen nuevas

Cuadro n.º 6

Sistema integral de gestión financiera

Problemas e Incertidumbres

Resistencia al cambio cultural.

Transición:

- Cambios: legales, organizativos y responsabilidades.
- Compromiso político/burocrático.
- Capacitación y formación de funcionarios.
- Diseño e implementación (Sistema del proceso de información y gestión actualizado).
- Técnicos.
- Contratos de actividad o cartas de Instrucción.
- Ritmos y duración de la implantación y estrategia de comunicación efectiva.

Soluciones e iniciativas

- Determinar una dirección clara e inequívoca del proceso de cambio.
- Establecer un órgano de coordinación y consulta.
- Establecer un organismo técnico independiente.
- Divulgar los objetivos y bonanzas del sistema.
- Mayor formación y preparación en habilidades y destrezas necesarias.
- Proceso continuado de perfeccionamiento y mejora del sistema.
- Adquisición de experiencia.
- Incentivar la voluntad al cambio y dotarlo de una dimensión humana.
- Recursos financieros que posibiliten cubrir las carencias indicadas.

Fuente: Elaboración propia.

relaciones laborales y retributivas. Se generaliza la figura contractual laboral frente a la funcionarial, que prácticamente desaparece, y se consolida un modelo variable, vinculados a resultados, y diferenciado de remuneración.

- d) Existen problemas de transición relacionados con la capacitación y formación técnica de los funcionarios públicos, y otros intervinientes. Básicamente en relación con los subsistemas contable y, en particular, el presupuestario. Existe una mayor complejidad del propio sistema y de la información, lo cual requiere una adquisición de habilidades y una formación de mayor nivel

debido a la necesidad de tomar decisiones de acuerdo con el juicio profesional en muchos ámbitos del sistema.

- e) Hay problemas de transición relacionados con la necesidad de recursos para cubrir los costes que requiere el diseño y la implementación del sistema. Especial referencia merecen los medios tecnológicos requeridos en el procesamiento de la información.
- f) Problemas de transición relacionados con los ritmos y duración de los períodos de implementación, así como con la estrategia de comunicación para tal fin.

g) Problemas técnicos del sistema. Dada la novedad del sistema se observan problemas y carencias relacionados con:

- Los contratos de actividad o cartas de instrucción (bien por defecto o bien por exceso),
- la elección de director general,
- el uso limitado de órganos clave como los consejos de administración,
- la disposición y mantenimiento de datos e información,
- el desarrollo de otras herramientas que faciliten la consecución de estos datos e información,
- la adecuación al contexto del sector público de prácticas y principios empresariales,
- el desarrollo de políticas contables y de una contabilidad analítica,
- la ausencia de definiciones, especificaciones y mediciones rigurosas de los productos/resultados,
- la determinación de indicadores de actividad, y
- los procesos de retroalimentación y mejora del sistema.

En sus fases iniciales se asume un cierto grado de ineficiencia en la utilización de la información que el sistema proporciona.

Para solucionar estos problemas hay que: (a) determinar una dirección clara e inequívoca del proceso de cambio; (b) establecer un órgano de coordinación y consulta; (c) establecer un organismo técnico independiente; (d) divulgar los objetivos y bonanzas del sistema; (e) mayor formación

y preparación en habilidades necesarias; (f) un proceso continuado de perfeccionamiento y mejora del sistema; (g) adquisición de experiencia; e (h) incentivar la voluntad al cambio dotando el mismo de una dimensión humana. Todo ello ligado, lógicamente, a la necesidad de recursos financieros que posibiliten cubrir las carencias indicadas.

4.6. Implicaciones para la toma de decisiones del sistema integral de gestión financiera

De la adopción del sistema integral de gestión financiera en los términos expuestos se produce una serie de implicaciones que sintetizamos a continuación.

- a) Incentiva la toma de decisiones a efectos de fortalecer la condición financiera de la Administración a partir de mantener la disciplina presupuestaria, conseguir estabilidad fiscal, sanear las finanzas públicas, y posibilitar la sostenibilidad de los servicios públicos.
- b) Sin abandonar el interés por el impacto de la política presupuestaria en el corto plazo, cambia el enfoque de la planificación y presupuestación situando la toma de decisiones al respecto en un nivel estratégico, plurianual y estable (ciclo económico/político), y actuando de forma coordinada y sometida a los intereses y límites fiscales generales.
- c) Hace necesario asumir una nueva cultura y nuevas formas de reparto de responsabilidades, organización y actuación de las Administraciones públicas a efectos de garantizar su buen gobierno, así como la acción de go-

bierno, la prestación de los servicios públicos y la protección de los intereses y recursos generales. Estimula una mayor transparencia, nuevas formas y procedimientos de información y rendición de cuentas y, en consecuencia, de responsabilidad ante la ciudadanía, el parlamento, los responsables políticos y gerenciales, así como procesos de toma de decisiones más y mejor fundamentados.

- d) Incentiva la inversión, actualización, modernización y disciplina en la gestión financiera y en los propios sistemas e instrumentos de gestión e información. Estimula a los diversos intervinientes e interesados en el sistema de gestión financiera a su formación y profundización en el conocimiento de aspectos relacionados con conceptos, prácticas e instrumentos financieros. Potencia una mayor cultura financiera y estimula una mayor preponderancia de la contabilidad. En ámbitos donde la contabilidad es una expresión del cumplimiento de legalidad antes que un instrumento eficaz para la gestión, la integración de ambos sistemas realza la necesidad y, en consecuencia, la utilidad de la contabilidad. Asimismo, mientras el Balance adquiere relevancia a efectos de medir la salud financiera de la entidad pública a largo plazo, los Estados Financieros contribuyen a evaluar la condición económico-financiera de la misma. A su vez, se configura como una fuente informativa de calidad, fiable y relevante, de la contabilidad nacional con la consiguiente mejora en la comparabilidad entre países. Refuerza la necesidad y realza el papel de un organismo pro-

fesional independiente emisor de normativa contable.

Estimula una actualización de los elementos tecnológicos para el proceso de la información, así como una modernización de tales sistemas.

- e) Cambia la concepción del debate parlamentario sobre el presupuesto. El debate parlamentario considera una relación más amplia y vinculada entre recursos, objetivos, actuación e impacto gubernamental y, en consecuencia, enjuiciando no sólo el déficit/superávit de caja o el superávit/déficit anual sino también las necesidades/disponibilidades de financiación, así como el impacto en la riqueza neta (activos netos) o el nivel de deuda, con el consiguiente impacto en la sostenibilidad de las actividades públicas, la equidad y el impacto económico.
- f) Rompe con un enfoque departamental y fragmentado centrado en los medios, por un sistema centrado en los productos-resultados, determinando un nuevo régimen de responsabilidades. Estimula dirigir y centrar la planificación y discusión presupuestaria en los objetivos y productos a alcanzar por los departamentos ministeriales, así como a aspectos relacionados con la cantidad, calidad y/o precios de los servicios públicos en vez de centrar la misma en los medios a utilizar. Estimula el desarrollo de adecuados sistemas de costes adaptados y asociados a las actividades públicas.

Estimula la consecución de mejores productos-resultados en términos de economía, eficiencia y eficacia e, incluso, de calidad en los productos a

partir del conocimiento y gestión de los costes totales de los servicios, la gestión adecuada de los recursos públicos, y la imputación de los costes totales a dichos productos-resultados, así como al posibilitar situar los mismos en relación tanto a los de otras entidades públicas o privadas como a la actividad propia desarrollada en ejercicios anteriores. La clara correlación entre recursos consumidos y productos y resultados alcanzados facilita evaluar la eficiencia y eficacia en la utilización de dichos recursos públicos, así como la equidad intergeneracional.

Estimula la competencia dado que los responsables políticos, conocedores de los costes de los servicios e incluso de los precios, calidades u otros aspectos, pueden tomar decisiones no favorables para las entidades públicas bajo su dependencia y responsabilidad, al mantener en su ámbito de responsabilidad política la competencia sobre la decisión de poder acudir a otra entidad pública o privada al objeto de contratar los servicios públicos.

- g) Incentiva el desarrollo de indicadores de actividad. Fundamentalmente de eficiencia como de eficacia. Incluso de calidad. Los de eficiencia están relacionados con los productos, estos es, con los bienes y servicios públicos, con la actividad, y con el ámbito de responsabilidad gerencial. Los de eficacia están relacionados con los resultados, esto es, con el impacto sobre la comunidad y con el ámbito de responsabilidad político. Los de calidad están relacionados con la percepción del ciudadano respecto del bien y/o servicio recibido.

- h) Incentiva y muestra una clara distinción entre inversión y consumo de capital, y gasto corriente. Presta una atención especial por la gestión y el significado económico de tales conceptos.
- i) Incentiva la gestión y el control de los activos y pasivos, a corto y largo plazo, además de mostrar la variación en los mismos por la actividad de la entidad y facilita visualizar las consecuencias futuras de los mismos. Son la base para determinar, interiorizar y gestionar los costes totales de los bienes y servicios públicos.

5. EL SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA: ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el caso de España, en los últimos años, también se están produciendo reformas para la modernización del sector público, con independencia del color político del Gobierno. Se trata de reformas legislativas, así como de la determinación de un nuevo modelo organizativo y gerencial.

Las reformas legislativas tienen como referente los cambios introducidos a partir del año 2000 en el régimen jurídico de la Hacienda Pública. Entre otras iniciativas legislativas, destacamos la promulgación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria de 2001 (reformadas en mayo de 2006) y la nueva Ley General Presupuestaria de 2003. En 2006 ha sido aprobada la Ley de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Las reformas en el modelo organizativo y gerencial se encuadran en el «Decálogo para una nueva Administración Pública» del

proyecto del «Código del Buen Gobierno del Gobierno» del MAP (2004), que en la etapa de gobierno anterior tuvo como precedente el «Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos: Una Nueva Administración al Servicio de los Ciudadanos» (MAP, 2000). Este proyecto tiene por objeto reformar y modernizar la Administración Pública, dotándolo de la máxima eficacia en la prestación de los servicios públicos y una total transparencia en los procedimientos, así como ma-

yores estándares de austeridad, imparcialidad, dedicación y primacía del interés público en la actuación de los funcionarios públicos. En definitiva, mayor calidad y transparencia en la Administración Pública, sobre bases éticas y de acercamiento al ciudadano.

La LGEP y la LGP determinan los principios básicos, así como la estructura general, del sistema (cuadro n.º 7). La Ley de Agencias, junto con la puesta en marcha de

Cuadro n.º 7

Ley General de Estabilidad Presupuestaria

Estabilidad Presupuestaria:
Escenario Permanente de las Finanzas Públicas

Principios básicos

- Estabilidad presupuestaria.
- Plurianualidad.
- Transparencia.
- Eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.
- Universalidad.
- Consenso.
- Subsidiaridad.



Ley General Presupuestaria

Regular el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal:

- Racionalizar el proceso presupuestario en el marco de la Ley de Estabilidad.
- Mejorar la asignación del gasto e incrementar la responsabilidad y la flexibilidad en la gestión del gasto.
- Adecuar los regímenes de contabilidad y control a las características del órgano al que se aplican.
- Articular las relaciones económico-financieras con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como con la Unión Europea.
- Actualizar la regulación del Tesoro Público, la Deuda Pública y la gestión de la Tesorería del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2007), se configura en instrumento clave para la consecución de los objetivos determinados.

La LGEP incorpora principios, conceptos y mecanismos. Los principios rectores son: estabilidad presupuestaria (definida como situación de equilibrio o superávit presupuestario, computada en términos de capacidad financiera de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y regionales —SEC95—, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas), plurianualidad, transparencia, y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. En cuanto a los conceptos y mecanismos presupuestarios, incorpora el límite máximo de gasto anual no financiero, el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria o las consecuencias derivadas de las situaciones de déficit presupuestario.

El equilibrio presupuestario apoya un escenario de estabilidad macroeconómica que garantiza un marco más eficiente de la actuación económica. Es compatible con la orientación del presupuesto hacia aquellas políticas que más favorecen la productividad y el crecimiento a largo plazo (inversión en infraestructuras y gasto en investigación, desarrollo e innovación), garantizando una cobertura holgada del gasto social y la mejora de los servicios públicos esenciales. Las leyes de estabilidad presupuestaria garantizan que la estabilidad presupuestaria sea el escenario de las finanzas públicas en España, tanto a nivel estatal como territorial. El conjunto de las administraciones es corresponsable de la estabilidad presupuestaria.

En cuanto a la nueva LGP, ésta aspira a conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario, sobre la base de observar principios y reglas de programación y de gestión presupuestaria. Los principios rectores para la estabilidad presupuestaria se establecen como directores en la programación presupuestaria. Los principios y reglas de gestión presupuestaria se aplican a un presupuesto anual que se enmarca en los límites de un escenario plurianual.

Por su parte, la Administración General del Estado ha estimado necesario adoptar un nuevo enfoque organizativo y funcional de los organismos públicos dependientes para la adecuada y eficaz prestación de los servicios encomendados a la AGE al objeto de satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas con el nivel de calidad que la sociedad exige.

La Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos tiene por objeto fundamental que la agencias estatales se configuren como una fórmula organizativa con el propósito de alcanzar un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuercen los mecanismos de control de eficacia y promuevan una cultura de responsabilización por resultados (cuadro n.º 8).

En cuanto a aspectos más concretos de la Ley de Agencias destacamos los siguientes:

- La creación de una agencia corresponde a una iniciativa de los ministerios competentes o afectados por razón de materia. Quedan adscritas a los ministerios que hayan ejercido la iniciativa de su creación.
- Los máximos órganos de gobierno son el Presidente y el Consejo Rector.

Cuadro n.º 8

Agencias estatales

Configurarse en una fórmula organizativa con el propósito de alcanzar un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados

Fines

- Profundización en una nueva cultura de gestión apoyada en el cumplimiento de objetivos claros, medibles y orientados hacia la mejora en la prestación del servicio.
- Responsabilidad por objetivos en la gestión pública: organización dotada de capacidad de decisión sobre los recursos asignados, así como de un nivel de autonomía en su funcionamiento.
- Prestación de servicios de un alto nivel de calidad, con una cultura de gestión acorde a dicha finalidad y que sea fácilmente visualizable por los ciudadanos.
- Mejorar el funcionamiento de la AGE —planificación, ejecución, evaluación y control—.
- Control de eficacia: impulsar aquellos instrumentos que posibiliten conocer y evaluar el impacto que las políticas y servicios prestados por el Estado tienen sobre el ciudadano.
- Conformarse en la fórmula organizativa hacia la que, progresivamente, se reconduzcan aquellos organismos públicos existentes en la actualidad, cuya actividad y funciones se ajusten al concepto de agencia estatal y se estime oportuno y más eficaz su transformación en agencias.
- Conformarse como el tipo de organismo público que, con carácter general, se cree por la AGE para dar respuesta a sus necesidades de descentralización funcional.

Fuente: Elaboración propia.

El órgano ejecutivo recae en el director de la agencia, responsable de la dirección y gestión ordinaria de la misma.

- El contrato de gestión se configura en el instrumento clave al objeto de desarrollar una gestión transparente sujeta a objetivos. Debe fijar los compromisos que asume la agencia en la consecución de sus objetivos, los planes estratégicos necesarios para ello, los niveles de calidad de los servicios prestados, los medios humanos, materiales y financieros que la agencia precisa, así como los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y la

consiguiente exigencia de responsabilidad al equipo directivo.

- Al objeto de funcionamiento, las agencias contarán con patrimonio propio. En materia de personal se mantiene el modelo general de función pública, evitando transformaciones forzadas al régimen de personal laboral, pero con mayores niveles de autonomía en la ordenación y provisión de los puestos de trabajo. Implica una limitación al principio de flexibilidad en la gestión. Se establece una parte variable de la remuneración vinculada a la productividad y la consecución de objetivos.

- La financiación vendrá por transferencias consignadas en los PGE o por su capacidad de generar ingresos a través de la prestación de sus servicios, patrocinio, etcétera. Tienen prohibido acudir al endeudamiento a no ser que por Ley se establezca otra cosa. El Presupuesto de las Agencias tendrá carácter limitativo por su importe global y estimativo para la distribución interna de sus créditos, excepto los correspondientes a gastos de personal. Los remanentes de crédito resultantes de la liquidación del ejercicio corriente y no afectados al ejercicio siguiente podrán incorporarse al presupuesto de ingresos y destinarse a financiar incrementos de gasto por acuerdo del director. Esto implica una clara apuesta por la primacía de la consecución de los objetivos.
- Quedan sujetas a los principios y al régimen de contabilidad establecidos para los entes públicos. Con independencia de cuál sea éste —mercantil, pública, no lucrativas— para el caso concreto de cada agencia, debemos asumir que el devengo se convierte en el eje central de integración, funcionamiento y uniformidad del sistema de gestión. El sistema contable basado en el devengo no es una novedad para la Administración Pública española. En las últimas décadas estamos en un proceso de asentamiento del mismo en la práctica de los diferentes subsectores de la Administración, si bien sobre la base del devengo modificado.

El sistema de información del que se doten debe mostrar, a través de sus cuentas anuales e informes, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los re-

sultados y de la ejecución del presupuesto. Asimismo, debe proporcionar información de costes sobre su actividad de manera que facilite una correcta y eficiente toma de decisiones. Una cuestión clave que entendemos pendiente es la decisión sobre un sistema de cargos de capital, fundamental para la determinación de costes. El sistema debe permitir efectuar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos en el Contrato de Gestión.

6. CONCLUSIÓN

La contabilidad de devengo tiene el potencial de producir información financiera de calidad y útil para los procesos de toma de decisiones y responsabilidad pública. El que esto suponga un valor o no depende de la capacidad de sus usuarios de hacer uso de la misma. Los reconocidos beneficios que la misma aporta serán maximizados en la medida que los demás subsistemas de gestión públicos (planificación, presupuestos, gestión, control, evaluación e información) se establezcan sobre la misma base contable y que los gestores públicos, políticos y técnicos, sean conscientes de las ventajas que el sistema reporta y tengan voluntad de hacer uso de la información disponible para mejorar los procesos de gestión y, en consecuencia, la toma de decisiones y la responsabilidad pública.

El sector público se encuentra ante el reto social de regirse por una cultura basada en el buen gobierno. Su actuación se inscribe en un entorno de privatizaciones, de empresas públicas, más descentralizado y desregulado, así como abierto al mercado y a la utilización de sus técnicas, orientado a los resultados y con una mayor dele-

gación de responsabilidades y flexibilidad en los gestores, bajo coordinadas de planificación estratégica de las políticas públicas y estabilidad en las finanzas públicas. Los sistemas de gestión pública integrales bajo devengo pueden facilitar avanzar en la consecución de tales retos.

En España existe una iniciativa modernizadora del sistema de gestión pública que se está materializando en reformas jurídicas y organizativas que incentivan la implantación y puesta en marcha del modelo. La adopción del sistema integral de gestión financiera en España implica una nueva concepción del sector público con consecuencias y repercusiones no sólo jurídicas y económicas, sino sociales, políticas y, fundamentalmente, culturales.

Se están produciendo las primeras experiencias en el ámbito internacional, en países que junto a España integran organismos de actuación común. Si estas experiencias desprenden resultados positivos provocarán una inercia generalizada, e incluso presión, para su adopción. En este sentido, tenemos evidencias en el proceso de adopción e implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera en el ámbito mercantil de nuestro país y en la medición del déficit y de la deuda pública sobre la base de criterios de Contabilidad Nacional.

Desde una perspectiva técnica, la doctrina constata las dificultades que en el ámbito de comunidades autónomas implica la implantación del devengo pleno en presupuestos, la introducción de objetivos y asignación de responsabilidades en presupuestos y contabilidad, junto a la contabilidad analítica. Sería problemático y poco realista introducir el devengo pleno en presupe-

tos sin un amplio debate previo, máxime cuando ni tan siquiera está iniciado.

España, en cuanto sociedad moderna y avanzada, está en una posición favorable ante una decisión política de cambio. Cuenta con un régimen democrático consolidado, y una sociedad formada e informada, con un nivel cultural alto. Tiene experiencia en aplicar un sistema contable basado en el método de devengo, tanto en el ámbito privado como público. Cuenta con la IGAE, el prestigioso organismo técnico para impulsar, dirigir y dinamizar el proceso, con experiencia en la implantación y desarrollo de otros sistemas estatales y locales. Una clase política capacitada, un funcionariado con un nivel técnico medio-alto, así como unas Administraciones públicas dotadas con recursos tecnológicos y financieros suficientes con los que superar limitaciones, inconvenientes e implantar y divulgar una nueva cultura financiera y gerencial.

Ahora bien, la situación española no está exenta de potenciales problemas y dificultades. Debe superar una cultura y unas prácticas presupuestarias tradicionales muy arraigadas, así como realzar la utilidad de la contabilidad para propósitos que desbordan el mero cumplimiento de legalidad. Debe dotarse, e interiorizar, de instrumentos contables básicos para resultar eficientes de forma efectiva, tales como registros exhaustivos de activos, contabilidad analítica e indicadores de actividad y de resultados.

Por otra parte, debe hacer frente a dos grandes problemas, con un gran componente social. Uno viene determinado por el nuevo sistema de responsabilidades y relaciones que se implanta, en un entorno gerencial más flexible, con fuertes implicaciones en los procesos gerenciales, de responsabilidad y toma de decisiones. El otro problema atien-

de al gran cambio cultural que el nuevo sistema implica considerando que, a diferencia de los países anglosajones, no tenemos asumida la tradición de rendir cuentas de forma inmediata, continuada y directa, a nuestra ciudadanía si no es a través del parlamento y centrados en cuestiones de legalidad antes que de gestión y resultados.

El desarrollo del modelo debe contar con una decisión política inequívoca y respaldada en un intenso debate y, en consecuencia, en un amplio consenso y convencimiento político y social. La implementación inicial de este sistema a nivel estatal servirá de marco de referencia para su posterior adopción autonómica y local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCHIBALD, V. (2001): *Resource Accounting*, CMPS Civil Service College Directorate.
- BAREA, J. (2004): «Dos Leyes Generales Presupuestarias», *Revista Española de Control Externo*, VI(18): 29-47.
- BARTOS, S. (2000): *Accrual Budgeting in the Public Sector*. http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Press_Room/accrual_budgeting_in_the_public.htm
- BLONDAL, J.R. (2001): «Budgeting in Sweden», *OECD Journal on Budgeting*, 1(1): 27-57.
- 2003: «Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments», *OECD Journal on Budgeting*, 3(1): 43-59.
- BLONDAL, J.R., KRISTENSEN, J.K. Y RUFFNER, M. (2002): «Budgeting in Finland», *OECD Journal on Budgeting*, 2(2): 119-152.
- BLONDAL, J.R. Y RUFFNER, M. (2004): «Budgeting in Denmark», *OECD Journal on Budgeting*, 4(1): 49-79.
- «la CAIXA» (2003): *Los Nuevos Instrumentos de la Gestión Pública*, Colección de Estudios e Informes, núm. 31.
- CARLIN, T.M., Y GUTHRIE, J. (2000): *A Review of Australian and New Zealand Experiences with Accrual Output Based Budgeting*. Third Bi-annual Conference of IPMN. Sydney. <http://www.willamette.org/ipmn/research/papers/sydney/carlingthrie.html>
- CORTÉS, J. LL. (2003): *Necesidad de Reformar los Presupuestos Públicos. El Presupuesto de Recursos*, XII Congreso AECA, Cádiz.
- 2005: *El Presupuesto como Instrumento de Gestión Pública: del Presupuesto por Objetivos al Presupuesto de Recursos*, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- DEPARTMENT OF FINANCE & ADMINISTRATION OF COMMONWEALTH OF AUSTRALIA (2000): *The Outcomes & Outputs Framework: Guidance Document*.
- 2001a: *Requirements and Guidance for the Preparation of Financial Statements of Commonwealth Agencies and Authorities*.
- 2001b): *Accrual Budgeting Background*. http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Press_Room/accrual_budgeting_background.html
- 2001c: *2001-02 Pricing Reviews. Guide 1: Output Pricing Reviews*. Version 1. <http://www.finance.gov.au>
- DEPARTMENT OF TREASURY OF COMMONWEALTH OF AUSTRALIA (1999): *Fiscal Policy Under Accrual Budgeting. Information Paper*.
- 2000: *Accrual Uniform Presentation Framework. For the Presentation of Uniform Financial Information by Commonwealth, State and Territory Governments*.
- ELLWOOD, S. (2001): «Accruals Accounting Approaches in the UK Public Sector: Diversity and Convergence». *International Comparative Issues in Government Accounting: The Similarities and Differences between Central Government Accounting and Local Government Accounting within or between Countries*, cap. 13, pp. 213-232. Kluwer Academic Publishers.
- ESV - SWEDISH NATIONAL FINANCIAL MANAGEMENT AUTHORITY (2001): *Accrual Accounting in Swedish Central Government*, ESV 2001: 8. ESV EKONOMISTYRNINGSVÄRKET.
- 2002: *Conceptual framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements in Central Government*, ESV 2002: 19. ESV EKONOMISTYRNINGSVÄRKET.
- 2003: *Performance Management in Swedish Central Government*. ESV 2003: 22. ESV EKONOMISTYRNINGSVÄRKET
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) (1999): *Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States*, Report to the Honorable Benjamin L. Cardin, House of Representatives, United States General Accounting Office.
- GUTHRIE, J. (1998): «Application of Accrual Accounting in the Australian Public Sector - Rhetoric or Reality?», *Financial Accountability & Management*, 14(1): 1-19.
- GUTHRIE, J. Y PARKER, L. D. (1998): «“Managerialism” and “Marketisation” in Financial Management Change in Australia», *Global Warming!: Debating International Developments in New Public Financial Management*, pp. 49-75, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- HAY, D. (1992): «Public Sector Accounting in New Zealand: An Update and Clarification», *Financial Accountability & Management*, 8(1): 1-6, Spring.
- HEPWORTH, N. (2002): «Government Budgeting and Accounting Reform in the United Kingdom», *Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OCDE Journal on Budgeting*, Volume 2, Supplement 1: 115-161.

- HER MAJESTY'S GOVERNMENT (1994): *Better Accounting for the Taxpayer's Money. Resource Accounting and Budgeting in Government. A consultation Paper*, Green Paper. Cm2626. HMSO.
- 1995: *Better Accounting for the Taxpayer's Money. The Government's Proposals. Resource Accounting and Budgeting in Government*, White Paper. Cm2929. HMSO. Reprinted 1998.
- HER MAJESTY'S TREASURY (1998): *Stability and Investment for the Long Term. Economic and Fiscal Strategy Report 1998*, HMSO. Cm 3978. <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/efsr/3978.htm>
- 1998: *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform. Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002*. HMSO, Cm 4011. <http://www.archive.officialdocuments.co.uk/document/cm40/4011/4011.htm>
- 2001a: *Managing Resources. Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting*. <http://www.hm-treasury.gov.uk>
- 2001b: *Managing Resources. Analysis Resource Accounts: An Introduction*. <http://www.hm-treasury.gov.uk>
- 2001c: *Managing Resources. Analysis Resource Accounts: User's Guide*. <http://www.hm-treasury.gov.uk>
- 2001d: *Resource Accounting Manual*, HMSO, London. <http://www.resource-accounting.gov.uk/current/home.htm>
- 2001e: *Better Management of Public Services: Resource Budgeting and the 2002 Spending Review*. <http://www.hm-treasury.gov.uk>
- 2002: *Managing Resources. Implementing Resource Based Financial Management*. <http://www.hm-treasury.gov.uk>
- 2003: *Managing Resources. Better Decision Taking in Departments: Third Edition*. <http://www.hm-treasury.gov.uk>
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2004): *La Contabilidad Pública en Algunos Países de la OCDE*, (2.ª edición).
- LAPSLEY, I. (2002): «La Transformación del Sector Público en el Reino Unido», *La Contabilidad y el Control de la Gestión Pública*, pp. 243-264, Civitas, 2002.
- LEY 18/2001, de 12 de diciembre, *General de Estabilidad Presupuestaria* (BOE13-12-2001).
- LEY 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria* (BOE27-11-2003).
- LEY 28/2006, de 18 de julio, *de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos* (BOE 19-07-2006).
- LIKIERMAN, A. (2002): «The New UK Government Financial Framework», *Innovations in Governmental Accounting*, pp. 145-156, Kluwer Academic Publishers.
- LUNDQVIST, K. (2002): «Current State and Latest Developments of Governmental Accounting in Sweden», *Innovations in Governmental Accounting*, pp. 157-165, Kluwer Academic Publishers.
- (2003): *Accrual Accounting Regulation in Central Governments. —A Comparative Study of Australia, Sweden and United Kingdom*. <http://www.sweden.gov>
- MARTÍ, C. (2004): «Hacia el Presupuesto por Devengo en las Administraciones Públicas», *Auditoría Pública*, 34: 87-94.
- MATHESON, A. (2002): «Better Public Sector Governance: the Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations», *Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OCDE Journal on Budgeting*, Volume 2, Supplement 1: 37-49.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2000): *Una Nueva Administración al Servicio de los Ciudadanos. Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*, 2.ª edición, MAP.
- 2004): *Jordi Sevilla Presenta el Informe sobre el «Código para el Buen Gobierno del Gobierno»*. http://www.map.es/gabinete_de_prensa/notas_de_prensa/200412
- 2005): *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y Propuesta de Creación. Informe Comisión Expertos*, INAP, MAP.
- MONTESINOS JULVE, V. (1996): «La Introducción del Criterio de Devengo en los Presupuestos Públicos: Consideraciones Generales», *Presupuesto y Gasto Público*, 20: 61-76.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (1995): *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE*, MAP, Ministerio de la Presidencia, BOE, Madrid.
- 1997a: *Modern Budgeting*, París.
- 1997b: *Budgeting for the Future*, París.
- 2000: *Accrual Accounting and Budgeting Practices in Member Countries: Overview*, International Accrual Accounting and Budgeting Symposium, París, November.
- 2007: *Performance Budgeting in OECD Countries*.
- PALLOT, J. (1994): «The Development of Accrual Based Accounting for the Government of New Zealand», *Advances in International Accounting*, 7: 289-310.

- 1998: «The New Zealand Revolution», *Global Warning!: Debating International Developments in New Public Financial Management*, pp. 156-184, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo, 1998.
- 2001: «A Decade in Review: New Zealand's Experience with Resource Accounting and Budgeting», *Financial Accountability & Management*, 17(4): 383-400.
- 2002: «Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand», *Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OCDE Journal on Budgeting*, Volume 2, Supplement 1: 163-186.
- PALLOT, J. Y BALL, I. (1996): «Resource Accounting and Budgeting: The New Zealand Experience», *Public Administration*, 74: 527-541.
- URÍA FERNÁNDEZ, F. (2004): «Los Objetivos de la Nueva Ley General Presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, 35-(2/2004): 203-210.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (1996): «El principio de Devengo y la Gestión Pública», *Presupuesto y Gasto Público*, 20: 53-59.
- ZUBIAUR ETCHEVERRY, G. (2004): *El Principio de Devengo en Contabilidad Pública: Marco Conceptual y Aplicación en los Estados Contables y el Presupuesto*, Tesis Doctoral, UPV/EHU, 2004.

ANEXO n.º 1

Síntesis de las características y de los objetivos básicos del sistema de gestión financiera del sector público

Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none">—Vínculo de responsabilidad entre los ministros y los ejecutivos jefes de los departamentos. Sistema descentralizado en la toma de decisiones de gestión centrado en el ámbito de gestión determinado por los Departamentos y Agencias.—Doble responsabilidad del gobierno: propietario de los recursos públicos y comprador de los productos.—Diferencia entre recursos-productos-resultados. Sistema centrado en el producto antes que en el Resultado.—Sistema de gestión financiera efectivo, exhaustivo, sobre bases estratégicas a largo plazo, determinación y priorización de objetivos y coherentes (devengo), correctamente integrado y flexible para responder a demandas futuras. Subsistemas contable, presupuestario, de gestión y evaluación de la actividad sobre criterios de presupuestación y medición en base a devengo. Fundamentado en el control de los costes de los recursos empleados en los productos.—Desarrollo de un subsistema de gestión de tesorería integrado en el sistema general.—Garantizar la sostenibilidad de las actividades públicas bajo niveles de finanzas públicas y tasas de crecimiento estables.—Obtener eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Mejora de la actividad gubernamental.—Estructura para la transparencia, toma de decisiones y responsabilidad, bajo enfoque estratégico.—<i>Reto:</i><ul style="list-style-type: none">• <i>Diseñar sistemas que centren su atención en los resultados. Eficacia.</i>• <i>Potenciar capacidades y destrezas organizativas para diseñar ejecutar soluciones a largo plazo ante problemas complejos.</i>
Australia	<ul style="list-style-type: none">—Herramienta fundamental para el desarrollo de la política fiscal, bajo firmes principios de gestión fiscal y enfoque estratégico de la misma. Sistema integral conformado por los subsistemas presupuestario, contable, de gestión e información. Criterios de presupuestación y medición bajo devengo.—Entorno desregulado y concurrencial. Introducción de modelos y prácticas de mercado. Sistema descentralizado en la toma de decisiones de gestión. Desviación de responsabilidad desde el ámbito político al gerencial. Flexibilidad en la gestión de los recursos y medios de producción así como en la organización del trabajo.—Vínculo de responsabilidad ministerios-departamentos y agencias. A nivel superior se determinan los resultados a alcanzar mientras que los departamentos y agencias gubernamentales producen y distribuyen los productos, bienes y servicios, y elementos administrados a efectos de alcanzar dichos resultados. Los departamentos y agencias se convierten en el principal ámbito de gestión de productos y resultados y es donde mejor se observan las relaciones entre los diferentes subsistemas del sistema de gestión financiera.

.../...

ANEXO n.º 1 (continuación)

Síntesis de las características y de los objetivos básicos del sistema de gestión financiera del sector público

Australia	<p>—Ámbito de responsabilidad centrado en los resultados-productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué es lo que el Gobierno pretende alcanzar? (Resultados). • ¿Cómo lo logra? [productos (bienes y servicios) y elementos administrados]. • ¿Cómo sabe lo que está sucediendo? (Indicadores/Información de Actividad). • ¿Qué recursos está utilizando? (Medios y Recursos). <p>—Énfasis por determinar y gestionar el coste total del producto y analizar la actividad realizada observando las diferencias entre lo realizado y lo previsto.</p> <p>—Proceso de revisión de precios de los productos (precio, calidad, cantidad, etcétera...). Prácticas de <i>benchmarking</i>.</p> <p>—Sistemas de información presupuestaria y financiera en base a normativa contable (AAS31/AAS29 y otros) y de cuentas económicas y estadísticas (GFS). Ambos sistemas bajo criterio de devengo y con modelos consolidados.</p> <p>—Mejorar la correlación entre la información presupuestaria y la información financiera de la actividad realizada incluyendo los efectos a largo plazo de las políticas actuales.</p> <p>—Nueva cultura gerencial. Vinculo de responsabilidad y mejora en los procesos de presupuestación, gestión e información que a través de procesos estratégicos centrados en los Resultados y Productos, determinación y control de los costes de los mismos, evaluación de la actividad realizada y observación de desviaciones sobre lo previsto, y procesos de revisión y referencia de precios, cantidades y calidades de los productos perfeccionen los anteriores y mejoren la actividad pública.</p> <p>—Estructura para la mejora de la eficiencia y eficacia pública.</p> <p>—Estructura para la transparencia, toma de decisiones y responsabilidad públicas.</p> <p>—Mejorar los resultados de la política fiscal y fortalecer la situación fiscal para alcanzar de forma sostenible una mayor prosperidad económica y mayor bienestar social. Firmes principios de gestión fiscal. Énfasis por el impacto a corto plazo del presupuesto en la economía, así como por el efecto a medio y largo plazo de las políticas fiscales actuales. Garantizar la sostenibilidad de las actividades públicas. Equidad intergeneracional.</p> <p>—Reto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Introducción efectiva de sistemas de contabilidad de costes.</i> • <i>Introducción efectiva de mecanismos de revisión de precios de los productos.</i>
Reino Unido	<p>—Sistema de planificación, gestión y control del gasto público soportado en dos reglas fiscales básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Golden Rule:</i> A lo largo del ciclo económico, el Gobierno sólo se endeudará para financiar las inversiones y no para cubrir el gasto corriente. • <i>Sustainable Investment Rule:</i> El endeudamiento para financiar las inversiones será dispuesto hasta el límite en el que se garantice que la deuda neta pública, en proporción al P.I.B., será mantenida en niveles estables y prudentes a lo largo del ciclo económico.

.../...

ANEXO n.º 1 (continuación)

**Síntesis de las características y de los objetivos básicos
del sistema de gestión financiera del sector público**

**Reino
Unido**

- Política fiscal y gestión de la deuda pública basadas en 5 principios claves: Transparencia, Estabilidad, Responsabilidad, Imparcialidad y Eficiencia.
- Las Reglas Fiscales básicas se incardinan en el sistema *Resource Accounting and Budgeting* (RAB).
- Sistema descentralizado en la organización y la toma de decisiones de gestión en un entorno concurrencial. Modelo diseñado en base a los departamentos gubernamentales y agencias ejecutivas. Desviación de responsabilidad desde el ámbito político al gerencial. Flexibilidad en la gestión de los recursos y medios de producción así como en la organización del trabajo. Remuneración condicionada a objetivos. Dos soportes: ética gerencial y prácticas de mercado.
- Vínculo de responsabilidad entre niveles políticos departamentos gubernamentales y niveles gerenciales de las agencias ejecutivas. Ámbito de responsabilidad centrado en resultados-productos. Servicios públicos coordinados e integrados en cuanto política de gastos público (no departamental ni fraccionada). Propósitos y objetivos únicos y muy definidos. Productos y resultados concretos y medibles. Autonomía en la gestión de los servicios públicos pero sometimiento de la actividad, resultados y objetivos a los propósitos políticos y económico-financieros generales del Gobierno. Los departamentos se convierten en clientes de las agencias. Enfoque en los usuarios y no en los proveedores de los medios. Acercamiento de los servicios públicos a los usuarios. Servicios eficaces y de alta calidad.
- Sistema único e integrado a partir de dos subsistemas: Planificación, Presupuestación y Autorización del Gasto Público, e Información (*Reporting*) sobre la utilización de los recursos públicos.
- Basado en el criterio de devengo, en prácticas contables habituales en el ámbito mercantil en la medida que no requieran adaptación al contexto público, y planificación y presupuestación a largo plazo.
- Soporte del proceso bianual *Spending Review*.
- Énfasis por la composición y gestión del coste total de los servicios públicos y por determinar las necesidades de financiación de los mismos y el control del efectivo. Sistema de gestión de tesorería fortalecido.
- Estructura para la transparencia, toma de decisiones y responsabilidad.
- Estructura para alcanzar los objetivos gubernamentales generales, y los compromisos de mayor calidad en la información y los servicios públicos y «*value for money*» (economía, eficiencia y eficacia) para los contribuyentes y sociedad en general.
- Énfasis por aumentar los niveles de equidad inter- e intra-generacional.
- Reto: profundización en las potencialidades del sistema centrando mayor atención en la actividad realizada, en la calidad de los servicios y mayor value for money.*

.../...

ANEXO n.º 1 (continuación)

Síntesis de las características y de los objetivos básicos del sistema de gestión financiera del sector público

Suecia

- Flexibilidad y transparencia.
- Enfoque centrado en la flexibilidad de la gestión centrada en productos y resultados.
- Soporte de la gestión: cartas de instrucción e informe anual.
 - Ministerios:
 - Dirigen el diseño de las políticas. Controlan la actividad —mínimos—.
 - Limitada capacidad de gestión. Grave problema para el conjunto del sistema —planificación, gestión, control, evaluación y rendición de cuentas—. Problemas para especificar y evaluar los productos y los resultados.
 - El Gobierno se centra en explicar los resultados políticos alcanzados a partir de los productos y servicios producidos y prestados.
 - Agencias:
 - Responsables de implantar las políticas —numerosas—.
 - Explican los productos producidos y servicios prestados.
 - Cartas de instrucción: elaboradas por los ministerios, comunican a las agencias los resultados esperados de sus operaciones en términos de productos y resultados.
 - Informe anual: vehículo de información de las agencias para comunicar los resultados del ejercicio (y los tres anteriores). Sobre la base de los dispuesto en las Cartas de instrucciones. Mucha diversidad entre las diferentes agencias. Estructura de cuentas anuales sobre la base de devengo. Son auditados, tanto la actividad como lo financiero.
- Relación de responsabilidad:
 - Ministro-Director de agencias. Facilidad para la comunicación y coordinación. Diálogo constante. Confianza absoluta base del sistema y de la tradición.
 - Director general: Captado del sector público o privado. Nombrado por 7 años. Son responsables de lo que realiza la agencia —productos y resultados—, no de cómo se realiza. Rotación.
 - Muy alta flexibilidad gerencial. Mejora y satisfacción del nivel de la calidad de los productos producidos y servicios prestados. Mayores índices de productividad.
- Agencias: Asignación cubre costes operativos (corrientes, de capital y transferencia) de las agencias, sin restricción sobre la elección y determinación de los imputs. Flexibilidad y responsabilidad absolutas.
- Personal. Flexibilidad absoluta para la determinación de la plantilla. Negociación colectiva delegada en las Agencias, bajo responsabilidad del Director General. Salarios individualizados, en gran medida, sobre la base de la actividad realizada.
- Sedes. Flexibilidad absoluta en la elección. Pagan una renta de mercado por su uso. Pueden acudir al sector privado.
- Sistema centralizado de gestión de efectivo. Incentivos/penalizaciones a la gestión del efectivo.
- Incorporación de remanentes.

.../...

ANEXO n.º 1 (continuación)

Síntesis de las características y de los objetivos básicos del sistema de gestión financiera del sector público

Suecia	<p>—Capacidad de endeudamiento. Préstamos internos. Tipos de interés de mercado.</p> <p>—Presupuesto y asignaciones: devengo.</p> <p>—Información económico-financiero y patrimonial: devengo.</p> <p>—Determinación del coste total del producto y servicio.</p> <p>—Información y evaluación de productos y resultados.</p>
Dinamarca	<p>—Programa fiscal a medio plazo: Dinamarca 2010:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación a todos los niveles gubernamentales. • Amplio apoyo de todos los partidos políticos y de los Gobiernos sucesivos. • Disciplina fiscal. Política fiscal sostenible a largo plazo. El nivel impositivo y el nivel de los servicios públicos por usuario que se alcance en 2010 se debe poder mantener en el futuro a pesar de los importantes cambios demográficos. Fortalecer la situación y política fiscal de cara a prepararse ante el comienzo de cambios demográficos significativos. • Planificación plurianual. • Superávit presupuestario estructural: 1,5%-2,5% —anual— del PIB. • Reducción de la deuda y de los costes asociados a ésta. • Crecimiento limitado del consumo público real: 0,5% anual. • Límite de gasto para el conjunto del gobierno, para cada ministerio y para cada agencia. <p>—Flexibilidad de la gestión centrada en productos y resultados.</p> <p>—Soporte de la gestión: contrato de actividad. Flexibilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerios: Dirigen el diseño de las políticas. Controlan la actividad —mínimos—. • Agencias: Responsables de implantar las políticas —numerosas—. • El Director General y el Secretario permanente del ministerio acuerdan el contrato para producir productos y alcanzar resultados. • Contratos para 4 años, actualizados anualmente. • Informe anual que muestra los resultados alcanzados en relación a los especificados en el contrato. Son Auditados. • Complemento de productividad del Director General sobre la base de los resultados alcanzados. <p>—Relación de responsabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministro-Director de agencias. • Director general: Nombrado por 4 años. Poca rotación. • Muy alta flexibilidad legal y gerencia. Muy alto grado de comunicación y confianza. <p>—Agencias: Asignación cubre costes corrientes, de capital y transferencia. Flexibilidad.</p> <p>—Personal: Amplia flexibilidad. Limitada contratación funcional. Limitada flexibilidad salarial. Los salarios están centralizados. Tendencia a la uniformidad salarial del sector público respecto del privado.</p>

.../...

ANEXO n.º 1 (continuación)

Síntesis de las características y de los objetivos básicos del sistema de gestión financiera del sector público

Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> —No se aplica un cargo de capital, pero se determina una tasa de retorno en la renta que los ministerios y agencias pagan por el uso de las sedes. —Sistema centralizado de gestión de efectivo. Se aplican incentivos/penalizaciones a la gestión del efectivo. —Incorporación de remanentes. —Equilibrio en el tiempo. Se «puede» estar en situación de déficit. Un año para las financiadas gubernamentales y tres para las que se financian mayoritariamente mediante precios públicos. —Sistema de presupuesto neto. A mayor recaudación mayor capacidad de gasto. —Información económico-financiero y patrimonial: devengo. —Información y evaluación de productos y resultados.
Finlandia	<ul style="list-style-type: none"> —Flexibilidad y transparencia. —Enfoque centrado en la flexibilidad de la gestión centrada en productos y resultados. —Soporte de la gestión: cartas de instrucción e informe anual. <ul style="list-style-type: none"> • Ministerios: <ul style="list-style-type: none"> – Dirigen el diseño de las políticas. Controlan la actividad —mínimos—. – Limitada capacidad de gestión. Grave problema para el conjunto del sistema —planificación, gestión, control, evaluación y rendición de cuentas—. Problemas para especificar y evaluar los productos y los resultados. – El Gobierno se centra en explicar los resultados políticos alcanzados a partir de los productos y servicios producidos y prestados • Agencias: <ul style="list-style-type: none"> – Responsables de implantar las políticas —numerosas —. – Explican los productos producidos y servicios prestados. • Cartas de instrucción: elaboradas por los ministerios, comunican a las agencias los resultados esperados de sus operaciones en términos de productos y resultados. • Informe anual: vehículo de información de las agencias para comunicar los resultados del ejercicio (y los tres anteriores). Sobre la base de los dispuesto en las cartas de instrucciones. Mucha diversidad entre las diferentes agencias. Estructura de cuentas anuales sobre la base de devengo. Son auditados, tanto la actividad como lo financiero. —Relación de responsabilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ministro-Director de agencias. Facilidad para la comunicación y coordinación. Diálogo constante. Confianza absoluta base del sistema y de la tradición. • Director general: Captado del sector público o privado. Nombrado por 7 años. Son responsables de lo que realiza la agencia —productos y resultados—, no de cómo se realiza. Rotación. • Muy alta flexibilidad gerencial. Mejora y satisfacción del nivel de la calidad de los productos producidos y servicios prestados. Mayores índices de productividad.

.../...

ANEXO n.º 1 (continuación)

Síntesis de las características y de los objetivos básicos del sistema de gestión financiera del sector público

<i>Finlandia</i>	<ul style="list-style-type: none">—Agencias: Asignación cubre costes operativos (corrientes, de capital y transferencia) de las agencias, sin restricción sobre la elección y determinación de los imputs. Flexibilidad y responsabilidad absolutas.—Personal. Flexibilidad absoluta para la determinación de la plantilla. Negociación colectiva delegada en las agencias, bajo responsabilidad del Director General. Salarios individualizados, en gran medida, sobre la base de la actividad realizada.—Sedes. Flexibilidad absoluta en la elección. Pagan una renta de mercado por su uso. Pueden acudir al sector privado.—Sistema centralizado de gestión de efectivo. Incentivos/penalizaciones a la gestión del efectivo.—Incorporación de remanentes.—Capacidad de endeudamiento. Préstamos internos. Tipos de interés de mercado.—Presupuesto y asignaciones: devengo.—Información económico-financiero y patrimonial: devengo.—Determinación del coste total del producto y servicio.—Información y evaluación de productos y resultados.
------------------	---

ANEXO n.º 2

Síntesis de las características básicas del sistema presupuestario

Nueva
Zelanda

- Subsistema de un sistema integrado de gestión financiera.
- Sistema que enfatiza la gestión estratégica de los recursos públicos.
- Garantizar la sostenibilidad de las actividades públicas bajo niveles de finanzas públicas y tasas de crecimiento estables.
- Sistema centrado en el producto.
- Sistema de estimaciones y asignaciones en base a criterio de devengo: determinación del coste total de los recursos a consumir en la producción del producto (incluidos gastos como la depreciación de activos productivos o el coste de capital). Dos excepciones: Reembolso de la deuda y contribuciones de capital departamentales, en base a criterio de caja.
- Principales documentos utilizados en la presentación del presupuesto:
 - «*Budget Policy Statement*».
 - «*Appropriation (Estimates) Bill*» (for the new fiscal year).
 - «*Budget Speech*».
 - «*Fiscal Strategy Report*».
 - «*Budget Economic and Fiscal Update*».
 - «*Main Estimates of Appropriations*» (for upcoming fiscal year).
 - «*Departmental Forecast Reports*».
- Principales estados utilizados en la presentación del presupuesto integrando el «*Budget Economic and Fiscal Update*»:
 - «*Forecast Statement of Financial Performance*».
 - «*Forecast Statement of Financial Position*».
 - «*Forecast Statement of Cash Flows*».
 - «*Forecast Statement of Borrowings*».
 - «*Statement of Commitments*».
 - «*Statement of Actual Specific Fiscal Risks*».
- Principales variables:
 - Saldo Operativo.
 - Deuda en relación al P.I.B.
 - Riqueza Neta.

Australia

- Subsistema de un sistema integrado de gestión financiera.
- Sistema, bajo enfoque estratégico, a disposición de una mejora de los resultados de la política fiscal y fortalecer la situación fiscal para alcanzar una mayor prosperidad económica y mayor bienestar social. Garantizar la sostenibilidad de las actividades públicas. Equidad intergeneracional.

.../...

ANEXO n.º 2 (continuación)

Síntesis de las características básicas del sistema presupuestario

Australia

—Sistema de estimaciones y asignaciones en base al criterio de devengo y al sistema resultados-productos:

- *Appropriation Bill (No.1)*: proporciona la financiación para cubrir los servicios anuales ordinarios. Incluye la financiación del precio de los productos (coste de capital, sustitución activos a través de la amortización). El Senado la aprueba o no, pero no puede enmendarla. Puede ser complementada con «*Additional Estimates by Appropriation Bill No.3*».
- *Appropriation Bill (No.2)*: proporciona la financiación para cubrir las inversiones de proyectos de capital, las Subvenciones a los estados y territorios y para nuevos resultados. Puede ser enmendada por el Senado. Puede ser complementada con «*Additional Estimates by Appropriation Bill No. 4*».
- *Appropriation (Parliamentary Departments) Bill*: el Parlamento es una entidad constitucionalmente independiente al Gobierno. Recibe una financiación independiente para sus propias asignaciones.

—Principales documentos presentación presupuesto:

- «*Budget Speech*».
- «*Budget Highlights*».
- «*Budget Papers*»:
 - «*Paper No.1: Budget Strategy and Outlook*».
 - «*Paper No.2: Budget Measures*».
 - «*Paper No.3: Federal Financial Relations*».
 - «*Paper No.4: Agency Resourcing*».
- «*Ministerial Statements*».
- «*Portfolio Budget Statements*».
- «*Mid-Year Economic & Fiscal Outlook*».
- «*Final Budget Outcome*».

—Principales estados contables presentación presupuesto:

- «*Operating Statement*».
- «*Balance Sheet*».
- «*Statement of Cash Flows*».
- «*Capital Budget Statement*».

—Principales variables:

- GFS:
 - Saldo Operativo Neto.
 - Saldo Fiscal.
 - Superávit/(Déficit) de Tesorería.
 - Variación en la Riqueza Neta.
 - Deuda Neta.
 - Riqueza Neta.
- AAS31:
 - Superávit/(Déficit) Operativo.
 - Activos Netos.

Incremento /(Decremento) de Caja y Saldo de Caja.

.../...

ANEXO n.º 2 (continuación)

Síntesis de las características básicas del sistema presupuestario

Reino Unido	<p>—Énfasis por la mejora de la gestión del gasto público en un marco de estabilidad fiscal. Aumento de la equidad intra- e intergubernamental.</p> <p>—Máximo interés en los sistemas de gestión de los recursos, compromisos y servicios públicos: calidad y «<i>value for money</i>».</p> <p>—«<i>Resource Accounting and Budgeting</i>» (RAB). Traslada las prioridades políticas del gobierno a las estrategias y presupuestos departamentales. Informa al parlamento de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos prestados. Facilita al gobierno el proceso bianual de revisión del gasto público, «<i>spending review</i>», a efectos de establecer las nuevas prioridades políticas en las estrategias y presupuestos departamentales.</p> <p>—RAB. Sistema único e integrado compuesto por dos subsistemas: planificación, presupuestación y autorización parlamentaria del gasto público, e información (reporting) sobre la utilización de los recursos públicos. Combina:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gasto total planificado bajo estrictos principios económicos y fiscales. • Presupuestación a tres años. Gasto total dividido en dos categorías diferentes con mecanismos de control diferentes: DEL (no revisable anualmente) y AME (revisable anualmente). Se permite a los departamentos incorporar a los ejercicios corrientes recursos no realizados en ejercicios anteriores. • Contabilidad de devengo. Aplicación de las prácticas contables habituales en el ámbito de la contabilidad comercial adaptando al contexto gubernamental aquéllos aspectos que así lo requieran. Imputación de los costes al ejercicio y elaboración del balance. • Diferenciación del gasto de capital y corriente. Mostrar el valor económico del gasto de capital a largo plazo. • Costes por objetivos. Mostrar los costes totales que se imputan a cada objetivo gubernamental. • Diferenciación del consumo de recursos respecto de las necesidades de financiación que son requeridas. Centrar la mayor atención sobre los recursos consumidos sin perder el interés por el efectivo requerido. Los gastos por depreciación y cargos de capital se consideran a efectos del coste total de los servicios y consumo de recursos pero no suponen dotación financiera a favor de los departamentos y agencias ni implican pagos al gobierno en contrapartida. El control y la gestión de la tesorería se convierte en un pilar básico del sistema (pero no el único punto de interés como bajo el anterior modelo). • Servicios coordinados e integrados en el marco de la política del gasto público e intereses gubernamentales. Información de productos actividad. Énfasis por los resultados. <p>—Principales documentos del sistema RAB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • «<i>Capital Budget</i>» (DEL y AME) & «<i>Resource Budget</i>» (DEL y AME) • «<i>Public Service Agreement (PSA)</i>» (Resultados) • «<i>Service Delivery Agreement (SAD)</i>» (Productos) • «<i>Departmental Investment Strategies (DIS)</i>» (Inversiones)
-------------	---

.../...

ANEXO n.º 2 (continuación)

Síntesis de las características básicas del sistema presupuestario

Reino Unido	<ul style="list-style-type: none">• «Supply Estimates».• «Resource Accounts»: «Foreword»; «Statement of Accounting Officer's Responsibilities»; «Certificate and Report of the Comptroller and Auditor General»; «Schedules 1 - 5»; «Notes to the Account».• «Annual Report»*.• «Whole of Government Accounts (WGA)»*. <p>«Schedules 1 - 5»: «Schedule 1 - Summary of Resource Outturn»; «Schedule 2 - Operating Cost Statement»; «Schedule 3 - Balance Sheet»; «Schedule 4 - Cash Flow Statement»; «Schedule 5 - Resource by Departmental Aim and Objectives».</p> <p>—Principales variables:</p> <ul style="list-style-type: none">• Surplus on Current Budget.• Public Sector Net Borrowing.• Public Sector Net Debt Ratio.• General Government Gross Debt.• Public Sector Net Worth.
Suecia	<p>—Gobiernos —presupuestos— minoritarios con apoyo parlamentario.</p> <p>—Sector público fuerte.</p> <p>—Descentralización fiscal. Gobierno Central y Gobiernos Locales y Regionales.</p> <p>—Reformas presupuestarias introducidas para hacer frente a la crisis fiscal (y a la debilidad del proceso presupuestario propio), si bien se analizaban con anterioridad a ésta. Objetivo: proceso presupuestario más rápido, eficiente, eficaz y comprensible. Eficiencia y transparencia. Disciplina fiscal. Política fiscal sostenible a largo plazo.</p> <p>—Marco presupuestario plurianual y proceso presupuestario vertical:</p> <ul style="list-style-type: none">• Planificación plurianual.• Superávit presupuestario estructural: entorno al 2% —anual— del PIB.• Reducción de la deuda y de los costes asociados a ésta.• Crecimiento limitado del consumo público real.• Límite de gasto agregado y para cada área de gasto que engloban todas las actividades del Gobierno: <p>— Fase I: Marco presupuestario plurianual. El corriente y los dos siguientes. Vínculo entre los objetivos de la política fiscal del Gobierno en un contexto macroeconómico y su aplicación en un contexto operativo. Blindado legalmente. Actualización de previsiones económicas y disciplina presupuestaria. Orientaciones macroeconómicas muy sólidas. A nivel ministerial se actualizan las previsiones.</p> <p>— Fase II: Reunión del Consejo de Ministros. Determinación de los límites de gasto agregados y por área de gasto.</p> <p>— Fase II: «Cada ministro es su propio ministro de finanzas». Cada ministro, considerando el límite establecido para el área de gasto, planifica sus programas y prepara la distribución correspondiente de asignaciones. Utilización de información financiera y de la actividad.</p>

.../...

ANEXO n.º 2 (continuación)

Síntesis de las características básicas del sistema presupuestario

Suecia	<p>—Modernización de la documentación presupuestaria. Cercanía con las cuentas anuales. Presupuesto sobre la base de devengo. Cuentas anuales de las agencias y del conjunto de gobierno sobre la base de devengo.</p> <p>—Asignaciones. Cubren todos los costes operativos. Financian gastos operativos, de capital y transferencias. Flexibilidad absoluta. No son el vehículo principal de transmisión de la información sobre los resultados esperados de las agencias. No están basados en productos y resultados sino en costes operativos.</p> <p>—Énfasis por los productos y resultados.</p> <p>—Servicios coordinados e integrados el marco de la política del gasto público e intereses gubernamentales. Información de actividad.</p> <p>—Ministro de Finanzas: Catalizador del proceso presupuestario. Cada ministerio realiza su propio proceso presupuestario atendiendo a las Áreas de Gastos de su competencia.</p> <p>—Participación activa del Parlamento en el proceso presupuestario. Proceso exhaustivo y disciplinado, y en algunos casos muy restrictivo. Gobiernos en minoría, con apoyo parlamentario. Agentes básicos: Comité de Finanzas y comités sectoriales.</p> <p>—Reto futuro: <i>mantener la disciplina y sostenibilidad fiscal en un marco actual de superávits para hacer frente a la vulnerabilidad presupuestaria por el envejecimiento de la población.</i></p>
Dinamarca	<p>—Gobiernos —presupuestos— en coalición (minoría). Los principales objetivos de la política presupuestaria emanan de los acuerdos de coalición. En la medida que la coalición de gobierno está en minoría, muchos de los acuerdos presupuestarios se realizan con la participación de de todos los partidos del arco parlamentario, pertenezcan o no a la coalición. Tradición de consenso.</p> <p>—Se concibe el presupuesto como instrumento principal de la política gubernamental. Las políticas relevantes se negocian en el proceso presupuestario, tengan o no impacto fiscal.</p> <p>—Sector público: genera más del 50% del PIB.</p> <p>—Descentralización fiscal. 2/3 del gasto público es realizado por gobiernos locales y regionales. Flexibilidad.</p> <p>—Programa fiscal a medio plazo: <i>dinamarca 2010.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación a todos los niveles gubernamentales. • Amplio apoyo de todos los partidos políticos y de los gobiernos sucesivos. • Disciplina fiscal. Política fiscal sostenible a largo plazo. El nivel impositivo y el nivel de los servicios públicos por usuario que se alcance en 2010 se debe poder mantener en el futuro a pesar de los importantes cambios demográficos. Fortalecer la situación y política fiscal de cara a prepararse ante el comienzo de cambios demográficos significativos. • Planificación plurianual. • Superávit presupuestario estructural: 1,5%-2,5% —anual— del PIB. • Reducción de la deuda y de los costes asociados a ésta.

.../...

ANEXO n.º 2 (continuación)

Síntesis de las características básicas del sistema presupuestario

<i>Dinamarca</i>	<ul style="list-style-type: none">• Crecimiento limitado del consumo público real: 0,5% anual.• Límite de gasto para el conjunto del gobierno, para cada ministerio y para cada agencia. Se presenta para el ejercicio corriente y los tres siguientes. <p>—Presupuesto sobre la base de devengo.</p> <p>—6 tipos de asignaciones. Financian gastos operativos, de capital y transferencias. Flexibilidad. No existe un fondo de contingencia.</p> <p>—Servicios coordinados e integrados en el marco de la política del gasto público e intereses gubernamentales. Información de productos actividad. Énfasis por los productos y resultados.</p> <p>—Ministro de Finanzas: Catalizador del proceso presupuestario. Cada ministerio realiza su propio proceso presupuestario a partir de los requerimientos de financiación que recibe de sus agencias dependientes.</p> <p>—Parlamento: participación activa en el proceso presupuestario. Fundamentalmente el Comité de Finanzas, los comités sectoriales y los representantes —portavoces— de los diferentes partidos políticos, pertenezcan o no a la coalición de gobierno.</p> <p>—Reto futuro: disciplina y sostenibilidad fiscal para hacer frente a la vulnerabilidad presupuestaria por el envejecimiento de la población.</p>
<i>Finlandia</i>	<p>—Gobiernos —presupuestos— en coalición.</p> <p>—Enfatiza la consecución de la eficiencia presupuestaria.</p> <p>—Acuerdo de naturaleza política, reflejado en acuerdos de coalición y en el Programa de Gobierno de la legislatura. Escenario plurianual.</p> <p>—Situación estructural de superávit. Nivel estable del gasto en el tiempo, sólida disciplina fiscal, Reducción considerable del nivel de Deuda Pública.</p> <p>—Alto grado de transparencia y responsabilidad fiscal.</p> <p>—Planificación presupuestaria plurianual. Corriente más tres años. En la práctica, virtual. Todos los esfuerzos centrados en el año corriente.</p> <p>—Marco presupuestario general soportado en límites de gasto agregado (y por ministerios). Presupuesto organizado por ministerios.</p> <p>—Ministerio de Finanzas: Canalizador del proceso presupuestario.</p> <p>—Comité de Finanzas: Órgano clave en el proceso presupuestario en el ámbito del Parlamento.</p> <p>—Cambio de enfoque: de control sobre los inputs a dirección y supervisión de la actividad realizada y resultado alcanzados.</p> <p>—Sistema de asignaciones mixto: caja y devengo.</p> <p>—Riesgo futuro: <i>vulnerabilidad presupuestaria por el envejecimiento de la población.</i></p>

ANEXO n.º 3

Síntesis de los problemas de implementación del sistema de gestión financiera

Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> —Problemas de transición, relacionados con el ritmo y duración, preparación técnica de los funcionarios públicos y dotación de los recursos necesarios para desarrollar el proceso de cambio y adaptación al nuevo sistema, además de problemas relacionados con la identificación y valoración de los activos. —Problemas que relacionan responsabilidad y control parlamentario. —Problemas relacionados con cambios continuados y perfeccionamiento del sistema, tales como los precios de los outputs (productos), gestión de activos¹ y la dotación base de capital. —Problemas relacionados por la ausencia de una rigurosa definición y medición de los productos, de especificación y capacidad de medición de los resultados y de determinación de los indicadores de actividad y mediciones de dicha actividad. Falta de retroalimentación del sistema. —Problemas de diseño de documentos.
Australia	<ul style="list-style-type: none"> —Problemas relacionadas con la consecución de un nivel de capacitación adecuado del personal de las oficinas presupuestarias y contables para garantizar una transición sin tensiones hacia el sistema de gestión financiera en base a devengo y, mas concretamente, para la implementación del presupuesto en base a este criterio. —Problemas relacionados con que los aferentes agentes implicados asuman que el cambio cultural que el nuevo sistema supone. Era, es y continuará siendo un desafío clave en todo este proceso. —Se requiere incidir en mejorar y perfeccionar los sistemas de información de costes de los departamentos y agencias para aumentar la calidad de la misma y, como consecuencia, la de la presupuestación y la de la actividad realizada. —Problemas relacionados por la ausencia de una rigurosa definición y medición de los productos, de especificación y capacidad de medición de los resultados y de determinación de los indicadores de actividad y mediciones de dicha actividad. Falta de retroalimentación del sistema. —Problemas de diseño de documentos.
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> —La sustitución del modelo anterior de las cuentas de asignaciones puede provocar una menor comprensión y un debilitamiento de la supervisión parlamentaria. —Problemas que relacionan responsabilidad y control parlamentario. —El nuevo sistema intensifica el papel del juicio profesional en su relación al criterio de devengo además de constatar la existencia de problemas de implementación no resueltos relacionados con aspectos específicos del mismo. Existe el reconocimiento general de que la decisión de hacer soportar el sistema en el criterio de devengo implica realzar el grado de importancia del juicio profesional en el proceso presupuestario. Esto incrementa el nivel de complejidad del sistema y de la información, pudiendo llevar la situación a potenciales manipulaciones. —Dudas sobre la consecución del cambio cultural necesario para el éxito del propio sistema. —Problemas de transición relacionados con el ritmo y duración de la implementación del sistema. —Problemas de transición relacionados con la formación y preparación técnica de los funcionarios públicos.

.../...

ANEXO n.º 3 (continuación)

Síntesis de los problemas de implementación del sistema de gestión financiera

Suecia	<p>—Recursos limitados y, en consecuencia, limitada capacidad de los ministerios para especificar los productos y resultados esperados de las agencias y para supervisar la actividad realizada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concentración bajo responsabilidad de un alto funcionario de cada ministerio de las funciones presupuestarias y de gestión. Normalmente éste se centra más en las cuestiones políticas y legales que en los asuntos de la gestión. Ello lleva a hacer un pobre uso de la información de la actividad en el proceso presupuestario (distribución de asignaciones). Se resiente la gestión. Falta de un alto funcionario en exclusiva para la gestión. • Situación de áreas grises en la demarcación entre funciones políticas y operativas entre ministerios y agencias. Cierta dejación gerencial de los ministerios provoca problemas de asignación de responsabilidades, a cambio de conseguir altas cuotas de flexibilidad. <p>—Cartas de Instrucción: Falta de concreción. Diversidad. Menoscaban la autonomía gerencial de las Agencias. Pérdida de flexibilidad. Pérdida de confianza, cuestión cultural y tradicional del sistema ministerios-agencias. Mayor coste económico por tener que asumir su elaboración y gerencial por tener que asumir una nueva cultura.</p> <p>—Informes Anuales: En algunos casos falta de referencias. En otros casos excesos de información; muy voluminosos.</p> <p>—Necesidad de mayor claridad en el papel de la información de la actividad en el proceso presupuestario y su utilización por el ministerio, ministerios y agencias.</p> <p>—Limitada transparencia en el proceso de elección de un Director General.</p> <p>—En muchos casos los Consejos de Administración son criticados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desdibujan el papel del Director General y la responsabilidad de las agencias ante el Ministerio, • sus miembros pueden no tener las habilidades profesionales necesarias, • en los que actúan como órganos de gobierno, sus miembros pueden ser partes interesadas. <p>—Insatisfacción del Parlamento sobre la calidad de la información de la actividad —productos y resultados— que recibe del Gobierno. Su mejora es una prioridad para el Gobierno</p> <p>—Recursos limitados. El Parlamento reclama una oficina presupuestaria propia que calcule los costes de los diferentes programas y actuaciones (sobre todo las nuevas iniciativas).</p> <p>—El sistema de incorporación de remanentes crea problemas en algunos casos por el volumen tan alto que se puede acumular y, en otros, por las posibles confiscaciones de los mismos por parte del Ministerio de Finanzas.</p>
Dinamarca	<p>—Tensiones para la coordinación y gestión fiscal entre Gobierno central y gobiernos locales y regionales.</p> <p>—Cambio cultural difícil para utilizar los acuerdos de gasto plurianuales en orden a alcanzar una reasignación efectiva en un entorno político de gobiernos en coalición en minoría que necesita del apoyo presupuestario fuera de la coalición.</p>

.../...

ANEXO n.º 3 (continuación)

**Síntesis de los problemas de implementación
del sistema de gestión financiera**

<i>Dinamarca</i>	<p>—Débil papel del Parlamento en el proceso de rendición de cuentas del Ejecutivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No utiliza informes de actividad ni la información que acompaña al Presupuesto, • dificultades para asumir el cambio cultural que implica situarse en una realidad diferente centrada en un nuevo enfoque sobre productos y resultados, • sistema de análisis del gasto gubernamental débil, poco riguroso. Análisis superficial del gasto de los gobiernos locales y regionales, • ámbitos del proceso presupuestario sobre los que no tiene capacidad decisoria (por ejemplo, poder determinar el límite de gasto general de cara a negociaciones posteriores en un entorno de disciplina fiscal y gobiernos en minoría), • necesidad de determinar de forma más clara el papel del Comité de Finanzas, • necesidad de mejorar la comunicación entre el Comité de Finanzas y los comités sectoriales. <p>—Los contratos de actividad son susceptibles de mejora debido a que son muy exhaustivos en aquellos aspectos que serán objeto de evaluación, pero son muy poco exhaustivos en los aspectos menos evaluados. Los ministerios no utilizan todo el potencial que los contratos de actividad tienen. Ineficiencia e ineficacia.</p> <p>—Información dispersa sobre la ejecución del presupuesto.</p> <p>—Carencia informativa en términos de oportunidad.</p> <p>—Limitada flexibilidad salarial.</p> <p>—Poca utilización de los consejos de administración de muchas agencias.</p>
<i>Finlandia</i>	<p>—Tensiones entre la tendencia a la centralización frente al deseo de descentralización.</p> <p>—Limitada confianza entre el Ministerio de Finanzas y los diferentes ministerios para el proceso de reasignación de fondos.</p> <p>—Poca claridad en agencias, ministerios y Ministerio de Finanzas sobre el papel de la información de la actividad para el proceso presupuestario.</p> <p>—La información sobre la actividad y los resultados juega un papel residual en el proceso de presupuestación y en el de control parlamentario. Los fundamentos de la información y gestión sobre la actividad y resultados son muy sólidos pero técnicamente deficientes. Implica un alcance y eficacia desigual entre agencias y ministerios.</p> <p>—En el proceso presupuestario el Parlamento no ejerce todas las competencias constitucionalmente reconocidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es un agente débil a pesar de su potencial y sus derechos, • no trabaja sobre la base de un escenario a medio y largo plazo fiscal. La acción se sitúa en una perspectiva de corto alcance y no de mayor visión de conjunto y mayor supervisión. La mayoría de los parlamentarios buscan garantizar proyectos locales antes que examinar las decisiones de gasto generales, • la oposición no proporciona una alternativa completa al presupuesto, • los acuerdos plurianuales son teóricos, • escasa discusión sobre los objetivos de la actividad realizada. <p>—Los consejos de administración de muchas agencias son ineficientes.</p>

‘No en mi patio trasero’: aspectos económicos, fiscales y de gobernanza de la ubicación de instalaciones potencialmente contaminantes

La dificultad de encontrar ubicaciones para instalaciones potencialmente contaminantes se ha convertido en un problema político de primera magnitud. Esta problemática es conocida con el acrónimo NIMBY («Not in my backyard», «No en mi patio trasero») y viene provocada principalmente por la asimetría en la distribución de los beneficios de la instalación (toda la población) y sus costes (solamente la comunidad local que la hospeda). En este trabajo se revisa la literatura económica que rodea la ubicación de estas instalaciones. Se analiza la efectividad de las compensaciones a la hora de conseguir el asentimiento de la comunidad local, destacando tanto el tipo de infraestructura y compensación como el procedimiento utilizado (i.e., centralizado o descentralizado). Igualmente, se estudia el papel de los impuestos ambientales en este proceso, bien como mecanismo de financiación de la compensación, bien como una forma de establecer la compensación en un entorno descentralizado.

Kutsatzaileak izan daitezkeen instalazioetarako kokapenak aurkitzeko zailtasuna garrantzi handiko arazo politikoa bihurtu da. Arazo hori NIMBY akronimoaz izendatu da («Not in my backyard», «Ez nire atzeko patioan»), eta haren arrazoi nagusia instalazioaren onuren banaketaren (herritar guztiak) eta kostuen (instalazioa bere lurretan hartzen duen tokian tokiko komunitatea) arteko asimetria da. Lan honetan halako instalazioen kokapenari buruzko ekonomia-literatura berrikusten da. Era berean, tokian tokiko komunitatearen baietza lortzeko konpentsazioek duten eraginkortasuna aztertzen da; bereziki azpiegitura eta konpentsazio motari eta jarraitutako prozedurari (zentralizatua edo descentralizatua, adibidez) erreparatzen zaie. Ingurumen-zergekin prozesu horretan duten egitekoa aztertzen da, halaber, bai konpentsazioa finantzatzeko mekanismo gisa, bai konpentsazioa ingurune descentralizatu batean ezartzeko modu gisa.

The difficulty of finding locations for potentially polluting industries has become an important political problem. The NIMBY problem ("NIMBY = Not in my backyard") is caused mainly by the asymmetry in the distribution of the benefits from the industries (the whole population) and their costs (only the local host community). We review the economic literature related to the location of these facilities and analyse the effectiveness of the compensations in achieving the consent of the local community, focusing on the type of facility and the procedure followed (i.e., whether it is centralised or decentralised). We also study the role of environmental taxes as a mechanism for financing this compensation and for providing it in a decentralised context.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El papel de los mecanismos de compensación
 3. Los impuestos ambientales y el fenómeno Nimby
 4. Casos prácticos: líneas de alta tensión y canteras
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: NIMBY, compensación, impuestos ambientales.

Keywords: NIMBY, financing compensation, environmental taxes.

N.º de clasificación JEL: Q28, D78.

1. INTRODUCCIÓN

La elección por parte de los poderes públicos de una localización geográfica apropiada donde ubicar instalaciones potencialmente contaminantes —y, en general, de cualquier infraestructura o equipamiento que genere externalidades negativas— resulta cada vez más problemática. En efecto, con frecuencia son infraestructuras necesarias y beneficiosas para el conjunto de la sociedad, pero que en cambio ocasionan un cierto impacto negativo sobre las localidades más próximas, situación que provoca una fuerte oposición por parte de las mismas que con frecuencia acaba retrasando o incluso impidiendo su construcción final. Este problema ha dado lugar, a escala internacional, a una

serie de acrónimos ilustrativos de la naturaleza del problema y del comportamiento de los residentes contrarios a la construcción de equipamientos con efectos no deseados en su localidad, el más conocido de los cuales es el de NIMBY («Not in my backyard», esto es, «No en mi patio trasero»)¹.

Las causas del fenómeno NIMBY se derivan de la falta de equidad geográfica que origina la localización de un tipo de infraestructuras cuyos beneficios son difusos (i.e., se extienden al conjunto de la población de un país o región) mientras que los costes son concentrados (i.e., recaen sólo sobre los residentes a una determinada distancia de la

* Los autores desean agradecer el apoyo recibido del Ministerio de Educación y Ciencia (ECO2009-12680 y ECO2009-12928) y de la Generalitat de Cataluña (2009SGR102) y a los evaluadores anónimos que han dado valiosas aportaciones en el proceso de revisión del artículo.

¹ Otros acrónimos utilizados en esta literatura son NIMTOF («Not in my term of office»= «no durante mi mandato»), LULU («Locally unwanted land use»= «uso del suelo no deseado localmente») o, cuando este fenómeno se generaliza y resulta muy difícil instalar una determinada infraestructura en cualquier sitio, BANANA («Build absolutely nothing anywhere near anything» = «No construyas nada en ningún lugar cerca de ninguna cosa»).

infraestructura). Esta inequidad entre beneficiarios y perjudicados es vista con preocupación (y con frecuencia con indignación) por los residentes perjudicados, que perciben la infraestructura como una imposición injusta. Ello suscita una fuerte oposición que en ocasiones se traduce en importantes retrasos en la construcción de la infraestructura o, incluso, en el abandono del proyecto. La literatura internacional proporciona numerosos ejemplos de oposiciones que han tenido éxito (*vid.*, i.e., Morrell y Magorian, 1982; O'Hare, Bacow y Sanderson, 1983). Más recientemente, también se han dado en España numerosos proyectos de este tipo que han fracasado debido a la oposición local².

Este trabajo se centra precisamente en el estudio de la problemática NIMBY desde el punto de vista económico y fiscal. Con tal finalidad, se parte de la premisa de que las infraestructuras son necesarias y beneficiosas para el conjunto de la sociedad, es decir, que los beneficios reales superan los costes locales derivados de dichas infraestructuras³. En la próxima

sección se analiza la efectividad de las compensaciones económicas a la hora de conseguir el asentimiento de la comunidad local, haciendo hincapié tanto en el tipo de infraestructura y de compensación como en el procedimiento utilizado para la toma de decisiones. En la siguiente sección se analiza el papel que pueden desempeñar los impuestos ambientales en este proceso, bien como mecanismos de financiación de la compensación, bien como una forma de la compensación en un entorno descentralizado. A continuación, se analiza su posible aplicación en dos casos prácticos: las líneas de alta tensión y los materiales áridos. En la última sección se presentan las conclusiones del trabajo.

2. EL PAPEL DE LOS MECANISMOS DE COMPENSACIÓN

2.1. El argumento básico de los mecanismos de compensación

La teoría de los mecanismos de compensación presupone que la oposición de los residentes locales puede superarse si éstos reciben un beneficio que compense el impacto negativo esperado. Siguiendo la teoría de la utilidad esperada empleada para representar el comportamiento de individuos ante elecciones diversas con resultado incierto, el individuo que se vea afectado por una posible infraestructura calculará su utilidad esperada antes y después de la misma, y se decantará por la opción que le consiga una mayor utilidad.

Un ejemplo sencillo propuesto por Kunreuther y Easterlin (1990) nos permite

² El libro *Aquí ¡No!* (Nel-lo, 2003) es un buen compendio de las experiencias de este tipo acaecidas en Cataluña durante el último decenio. Algunos ejemplos recientes referidos al resto de la geografía española y recogidos en la prensa (i.e. *Las Provincias*, 6/8/2007; *El País*, 4/4/2008) son Fanzara (Castellón), donde había un proyecto de construcción de un vertedero en el pueblo, pero que finalmente se desestimó por la oposición vecinal; la Coordinadora por una Serranía Viva (Valencia) que consiguió paralizar varios proyectos de construcción de plantas de tratamientos de residuos; o Morata de Tajuña (Madrid) que desde 2000 se opone a la construcción de una central de ciclo combinado.

³ Ciertamente es que en la realidad la construcción de determinadas infraestructuras se aborda en ocasiones sin la realización previa de los correspondientes análisis coste-beneficio y, por tanto, desconociéndose si son socialmente rentables. Pero el objetivo de este trabajo es centrarse precisamente en aquellos supuestos en los que las instalaciones sí son necesarias para el conjunto de la sociedad, pero no se pueden construir por una fuerte oposición local, con la finalidad de analizar la posible utilización de mecanismos de compensación.

aclarar esta situación. Supongamos un individuo cuya utilidad asociada a la ubicación de una infraestructura en una localidad se puede representar como la suma de las utilidades que proporciona en dos periodos de tiempo diferente, presente y futuro:

$$U(y, I) = U_P(y_P, I_P) + U_F(y_F, I_F) \quad (1)$$

donde U es la función de utilidad que expresa el nivel de bienestar que obtiene un individuo, y denota el nivel de renta, la letra I las consecuencias de la infraestructura y los subíndices P y F se refieren al período presente y futuro, respectivamente.

El individuo debe elegir entre: a) mantener el *statu quo*, oponiéndose a la infraestructura, o b) aceptar la infraestructura que proporciona una compensación económica (C) en el momento presente pero representa un riesgo en el futuro (p, D), siendo p la probabilidad de que se produzca el impacto negativo valorado en D . Siguiendo con el modelo de utilidad esperada, C^* nos dará aquel nivel de compensación para el cual un individuo estará indiferente entre las dos opciones. En otras palabras, C^* es la compensación necesaria para que la utilidad asociada a la situación con infraestructura sea igual a la utilidad del *statu quo*:

$$\begin{aligned} & \underbrace{U_P(y_P, 0) + U_F(y_F, 0)}_{\text{Utilidad sin infraestructura}} \\ & = \underbrace{U_P(y_P, C^*) + (1 - p) \cdot U_F(y_F, 0) + p \cdot U_F(y_F, D)}_{\text{Utilidad esperada con infraestructura}} \end{aligned} \quad (2)$$

Reordenando los términos se obtiene la siguiente ecuación:

$$\begin{aligned} & \underbrace{U_P(y_P, C^*) - U_P(y_P, 0)}_{\text{Ganancia de utilidad por compensación}} \\ & = p \cdot \underbrace{[U_F(y_F, 0) - U_F(y_F, D)]}_{\text{Pérdida de utilidad esperada por infraestructura}} \end{aligned} \quad (3)$$

Esta ecuación permite definir C^* como la compensación que permite una mejora en la utilidad presente del individuo que iguala completamente la pérdida esperada de utilidad futura. La teoría sugiere, por lo tanto, que para conseguir la ubicación de la infraestructura basta que «alguien» calcule el importe C^* y que se instrumente un pago de esta cuantía a la comunidad afectada. La aplicación práctica de la misma está, sin embargo, plagada de dificultades. En primer lugar, puede que el comportamiento de las comunidades afectadas ante una situación de riesgo ambiental no se adecue totalmente a las prescripciones del modelo de utilidad esperada. Por esta razón, como se analiza en la sección 2.2, la efectividad de la compensación puede depender de aspectos tales como el tipo de infraestructura o del tipo de compensación utilizada. En segundo lugar, incluso si la compensación fuese efectiva, su cálculo es extremadamente complejo. En presencia de información incompleta y asimétrica resulta importante diseñar de forma adecuada el proceso de toma de decisiones de localización y de cálculo de la compensación. En la sección 2.3 se analiza esta cuestión.

2.2. Los mecanismos de compensación en la práctica

La literatura recoge casos en los que las compensaciones han permitido vencer la oposición local inicial. Por ejemplo, Kunreuther *et al.* (1993) y Rabe (1994) analizan la utilización de compensaciones en el caso de los vertederos de residuos sólidos en EE.UU. Estos autores consideran que la imposición de una tasa local sobre la cantidad de residuos vertidos o tratados, cuya recaudación queda afecta a la financiación de determinados servicios valorados por la comunidad (i.e. colegios, recogida gratuita de basuras, reducción de impuestos locales), puede ser útil para lograr el apoyo final de los residentes a la instalación del vertedero.

Sin embargo, en otras situaciones los residentes de un territorio pueden considerar tan peligrosa la infraestructura que su oposición resulta inamovible⁴. En Kunreuther *et al.* (1996) se citan casos de municipios estadounidenses en los que la solicitud de una transferencia por parte del ayuntamiento para simplemente sondear la posibilidad de ubicar un vertedero de residuos radioactivos (sin que signifique el consentimiento a su instalación) ha sido motivo suficiente como para ocasionar la derrota electoral del alcalde⁵.

Además, algunos autores como Elster (1992) y Gerrard (1994) sugieren que la gente considera que la salud y la seguridad

no deben nunca intercambiarse por bienes materiales al ser valorado como inaceptable moralmente. Un ejemplo, recogido por Kunreuther y Linnerooth (1983), es el de la ciudad alemana de Bergkamen. La aceptación por parte de los residentes de una compensación monetaria a cambio de la instalación de una planta de producción de electricidad generó tal escándalo en la prensa alemana que desde entonces no se ha vuelto a utilizar ningún sistema de compensación (*vid.* Kunreuther y Easterling, 1996).

Estos problemas con los mecanismos de compensación han sido interpretados por algunos autores como la evidencia de que el modelo de utilidad esperada proporciona una descripción incompleta del comportamiento de los individuos ante estos casos. Frey *et al.* (1996) en su estudio sobre el proceso de localización de centrales nucleares en Suiza llegan a la conclusión de que la compensación pierde efectividad como mecanismo para convencer a los residentes cuando consideraciones de tipo moral tienen importancia. De hecho, una compensación económica puede incluso reducir el apoyo a la instalación por considerarse como un tipo de soborno o como una señal de que el riesgo asociado es mayor del que se había sugerido en un principio.

En definitiva, la práctica de los mecanismos de compensación permite observar que no son siempre eficaces, dependiendo entre otros factores del tipo de infraestructura que se trate y de la forma concreta de compensación.

Efectividad de la compensación según el tipo de infraestructura

Diversos trabajos han estudiado la relación entre la aplicación de algún mecanismo de compensación y el grado de apoyo a favor de la instalación de determinadas in-

⁴ La oposición a la infraestructura depende del riesgo percibido por los residentes que, ciertamente, puede diferir del riesgo real de la infraestructura. En este caso, una política de máxima transparencia en la información, además de los posibles mecanismos de compensación, puede ayudar a superar la oposición inicial.

⁵ Sin necesidad de irse tan lejos, en el municipio barcelonés de Cardona, una actitud demasiado abierta por parte de su alcalde sobre la posible instalación de un vertedero de residuos especiales parece ser que también fue el motivo de su posterior derrota municipal (Nel-lo, 2003).

fraestructuras. Mediante encuestas de opinión se persigue investigar el impacto de la compensación sobre la disponibilidad individual a aceptar ciertas infraestructuras a una determinada distancia de su residencia⁶.

Los resultados obtenidos difieren claramente en función del riesgo asociado a la instalación. Para instalaciones con un riesgo moderado, la compensación consigue en parte el efecto esperado. Por ejemplo, en sendos estudios referidos a EE.UU., Bacot *et al.* (1994) y Jenkins-Smith *et al.* (1993) observan que el porcentaje de residentes que cambiaban su opinión y pasaban a aceptar la construcción de un vertedero de residuos sólidos se duplicaba después de introducir la compensación⁷.

Sin embargo, este resultado no se repite cuando las infraestructuras significan un nivel elevado de riesgo, como por ejemplo sucede con los vertederos radioactivos. Así, estudios también referidos a EE.UU. de Jenkins-Smith *et al.* (1993) y Kunreuther y Easterling (1990) coinciden en señalar que el aumento en los porcentajes de apoyo derivado de la compensación alcanza a lo sumo un 4%. En otros estudios, realizados por Herzik (1993), Dunlap y Baxter (1988) y Frey *et al.* (1996) incluso se señala que las compensaciones en lugar de aumentar el apoyo provocan el efecto contrario.

⁶ A los encuestados se les suele preguntar, en primer lugar, si estarían dispuestos a «aceptar» la construcción de la infraestructura a una determinada distancia (o distancias) sin mencionar la existencia de posibles compensaciones. A continuación se les vuelve a formular la misma pregunta, pero mencionándoles la existencia de diferentes tipos y cuantías de compensación. De esta manera se conoce la efectividad de la compensación.

⁷ Los porcentajes pasaban de un 30% y un 25%, en cada caso, a un 60% y 50%, respectivamente. Jenkins-Smith *et al.* (1993) también incluían el supuesto de incineradoras de residuos y de cárceles, y el incremento en el porcentaje de aceptación era similar.

En conclusión, la efectividad de la compensación que depende claramente del tipo de infraestructura y si su impacto potencial sobre la salud y el medio ambiente es moderado, puede ser un mecanismo efectivo para facilitar su ubicación.

Efectividad de la compensación según el tipo de compensación

Los tipos de compensación pueden consistir tanto en pagos monetarios como en no monetarios. Entre los primeros, están las transferencias a los gobiernos locales, los impuestos sobre la actividad desarrollada o las compensaciones monetarias directas a los residentes vía, por ejemplo, bonificaciones en el impuesto sobre la propiedad. Por su parte, las formas no monetarias se clasifican en cuatro categorías (*vid.*, Gregory *et al.*, 1991, y Kunreuther y Easterling, 1996): a) ayudas en especie, b) fondo de contingencia, c) garantía del valor de la propiedad y d) compromiso de ocupación laboral.

Las ayudas en especie consisten en financiar un servicio público local y su efectividad es mayor si el servicio está relacionado con el posible impacto de la infraestructura. En ocasiones, sin embargo, las ayudas también van dirigidas a financiar otros proyectos que merecen una valoración especial por parte de la comunidad (i.e., un parque, una carretera de circunvalación). Mediante un fondo de contingencia, el promotor promete cubrir todas las pérdidas que puedan derivarse de la infraestructura, a modo de póliza de seguros para la localidad receptora. La garantía del valor de la propiedad protege contra la disminución del valor de las propiedades que pueda tener lugar en un radio determinado⁸.

⁸ En EE.UU. existen algunos ejemplos de este tipo de compensaciones. Ewing (1990) cita el caso de una empresa que gestiona un vertedero de residuos y que

El compromiso de creación de empleo local consiste en proporcionar una garantía de que la infraestructura proporcionará trabajo directo o indirecto a los residentes.

La evidencia empírica sugiere que para conseguir el apoyo de los residentes estas formas de compensación pueden llegar a ser más efectivas que las monetarias. En un estudio realizado en Nevada sobre la actitud ante la instalación de un vertedero de residuos nucleares (*vid.* Kunreuther *et al.*, 1990), los pagos directos a los individuos resultaron ser la forma de compensación menos efectiva. La protección del valor de las propiedades y la concesión de transferencias a los gobiernos locales para financiar equipamientos municipales resultaron más efectivas⁹. Otro estudio norteamericano sobre la aceptación de residuos también aportó el mismo resultado: la financiación de los costes extraordinarios generados por el vertedero, la compensación de las pérdidas en los valores de la propiedad y la financiación de los gastos médicos de los residentes que pudieran verse afectados, eran consideradas por los entrevistados como medidas más aceptables que las bonificaciones fiscales o que las transferencias a los gobiernos locales no vinculadas a ninguna finalidad concreta¹⁰.

mantiene un acuerdo de compensación de las pérdidas en el valor de las propiedades situadas a menos de 2 km del vertedero. La empresa contrata periódicamente estudios sobre la situación del mercado inmobiliario y compensa a los propietarios de las viviendas que se hayan vendido por debajo de un precio comparable.

⁹ Un 60% de los residentes consideraban que la protección de los valores de las propiedades era una medida importante; este porcentaje descendía al 47,5% en el caso de la financiación de equipamientos municipales y hasta el 34,9% en el caso de las bonificaciones fiscales.

¹⁰ En este caso, el porcentaje de aceptación varía del 56% para la financiación de los costes extraordinarios generados por el vertedero, hasta el 44% para la bonificación fiscal.

Por tanto, con frecuencia los residentes solicitan medidas que reducen el riesgo del equipamiento, por lo que diferentes tipos de seguro suelen funcionar mejor que los pagos directos (Kunreuther y Easterling, 1996, p. 13). De hecho, una gran mayoría de los residentes prefiere medidas como, por ejemplo, la aplicación de estándares de seguridad estrictos fijados por un nivel superior de gobierno, un comité local que sea consultado por la empresa sobre seguridad o, hasta, un comité local con poder para paralizar la actividad en determinadas circunstancias (*vid.* Kunreuther *et al.*, 1990).

Asimismo, la efectividad de las compensaciones puede aumentar con una combinación adecuada de diferentes modalidades y también si se combinan con otras medidas de mitigación de los impactos negativos (Jenkins-Smith *et al.*, 1993)¹¹.

2.3. El proceso de toma de decisiones de localización

Una tentación frecuente en un primer momento consiste en la imposición de la infraestructura, ocultando la información relevante sobre los riesgos asociados a la misma y tratando de ganarse el apoyo de los agentes políticos locales. El objetivo último es la ubicación de la infraestructura sin necesidad de tomar en consideración sus efectos negativos sobre las comunidades locales y, por tanto, sin realizar ningún tipo de compensación económica. Sin em-

¹¹ Como complemento necesario de la compensación (y, más aún, en los casos en que esta funciona de forma imperfecta) se recomiendan otras estrategias como, por ejemplo: a) fomentar las buenas relaciones con la comunidad, b) fomentar la implicación de sus miembros en el proyecto, c) usar habilidades de persuasión, d) proporcionar información transparente y creíble sobre los posibles efectos de la instalación (*vid.* McDermitt, 1991; Young, 1990; Malone, 1991).

bargo, esta estrategia resulta en general contraproducente, porque incluso en el supuesto de que se consiga la construcción de la infraestructura, su imposición injusta suele permanecer en la memoria colectiva, situación que dificulta en el futuro cualquier decisión de esta naturaleza. Se puede afirmar que los condicionantes de funcionamiento de la democracia local y la sensibilidad ciudadana sobre las cuestiones medio ambientales y, más en general sobre la calidad de vida en sus localidades, es la razón que desaconseja una estrategia de imposición y ocultación de información¹².

Dicho esto, la literatura internacional diferencia entre dos tipos alternativos de proceso de toma de decisiones, según sea centralizado o descentralizado. Ambos son compatibles con la posible compensación económica de los daños. La diferencia reside en qué nivel de gobierno es competente para autorizar la construcción de la infraestructura y para otorgar (o exigir) la oportuna compensación: el gobierno central o el local.

Centralización en la toma de decisiones

Cuando los problemas de localización de determinadas infraestructuras surgen, en un primer momento los gobiernos promotores tienen la tentación de atribuirlos a la excesiva descentralización en la concesión de permisos para su construcción. Por ello, una primera medida suele consistir en la utilización del poder coercitivo por parte del nivel de gobierno superior a fin de imponer la construcción, compensando si se cree oportuno a las comunidades locales por el daño ocasionado. Esta solución, no obstan-

te, no suele ser demasiado efectiva, por dos razones distintas.

En primer lugar, porque no elimina totalmente la capacidad de los gobiernos y comunidades locales de enfrentarse al nivel superior de gobierno. El resultado suele derivar en un conflicto jurídico entre niveles de gobierno acompañado de una movilización ciudadana contraria a la infraestructura. Aunque finalmente se construya la infraestructura, esta forma de actuar no puede calificarse de exitosa, dado que los costes generales que ocasiona sobre la sociedad son considerables en algunos casos. Esta centralización se desarrolla mediante la creación de una nueva institución que, por un lado, permita reducir el grado de discrecionalidad local en la concesión de permisos y, por otro, garantice la aplicación de ciertos criterios normativos en la instalación de infraestructuras, como por ejemplo, la selección de las localizaciones técnicamente adecuadas para albergar la infraestructura, o la garantía de una cierta correspondencia territorial entre la proporción de la instalación contaminante correspondiente y la participación en los beneficios de la misma.¹³

¹³ Sin embargo, la mejora en la correspondencia entre perjudicados y beneficiarios de la infraestructura no es una panacea, por dos razones distintas. En primer lugar, porque los condicionantes técnicos no suelen permitir esta solución. En muchas ocasiones, la existencia de economías de escala hace que sea recomendable la implantación de unos pocos equipamientos de gran dimensión, en lugar de muchos equipamientos de tamaño menor. Éste es el caso, por ejemplo, de las centrales nucleares o de los vertederos de residuos especiales. En otros casos, cuando se trata de una infraestructura de red, el problema reside en que su trazado debe pasar obligatoriamente por territorios que no se beneficiarán necesariamente de la misma. Éste sería el caso, por ejemplo, de las líneas de alta tensión. En segundo lugar, porque aunque se haya obligado a que una unidad geográfica de un cierto tamaño (i.e., provincia) asuma su parte del problema, deberá resolverse el problema de la ubicación concreta de la infraestructura (i.e., municipio).

¹² La experiencia catalana (Nel-lo, 2003) está llena de ejemplos de este tipo; la falta de éxito de la misma sugiere, sin embargo, que éste no es el camino adecuado para abordar el problema. La literatura internacional obtiene en general la misma conclusión.

Estas instituciones suelen adoptar la forma de comisiones de localización, que dependen de un nivel de gobierno superior al local, aunque en su funcionamiento se suele prever el desarrollo de procesos de consulta a los gobiernos locales afectados. Así se consideran todas las posibles decisiones sobre ubicaciones de las instalaciones bajo unos mismos parámetros. Las demandas locales se tienen en cuenta mediante un proceso reglado de consulta en el cual los gobiernos locales pueden presentar las alegaciones oportunas en defensa de su postura^{14,15}. La comisión de localización suele utilizar un procedimiento universal y transparente para calcular la compensación económica apropiada en cada caso. No obstante, el éxito en el fun-

cionamiento de estas comisiones reside en su capacidad para poder imponer las decisiones a los gobiernos locales si éstos no cumplen con los criterios fijados por las mismas (i.e., no aceptan la instalación de una infraestructura que la comisión ha considerado adecuada para la jurisdicción o limitan su alcance con normativas locales).

En cualquier caso, esta propuesta tampoco suele tener un éxito absoluto (Cameron y Carson, 1986) porque si bien puede neutralizar a determinados poderes legales (i.e., los derivados de instituciones que se pueden defender ante los tribunales), no se conseguirá lo mismo con otros (i.e., los derivados de la movilización popular de los residentes). En conclusión, en una sociedad democrática en la que los gobiernos locales actúan como el primer escalón de representación política de los ciudadanos (en el ámbito local), y en los que los costes de la movilización política son relativamente reducidos, la centralización del poder de toma de decisiones sobre la construcción de infraestructuras no deseadas puede resultar contraproducente¹⁶. Aunque en algunos casos poco conflictivos pueda solucionar el problema, en otros más complejos el resultado será el contrario.

La segunda razón de la falta de efectividad del procedimiento centralizado es que

¹⁴ Vid. Dang (2002) para una descripción del funcionamiento de estas comisiones en los EEUU. Éste pone como ejemplo de funcionamiento exitoso el caso de la comisión existente en Florida (*Florida Transmission Line Siting*, TLISA) y propone la creación de comisiones parecidas a nivel regional (entre diferentes estados) para facilitar la construcción de instalaciones interestatales.

¹⁵ En España encontramos una experiencia similar reciente, si bien aún está pendiente de conocerse su resultado final. En concreto, en 2006 el Ministerio de Industria creó una comisión interministerial para fijar los criterios técnicos que debe cumplir el emplazamiento de un nuevo «cementerio nuclear», que es como popularmente se conoce al denominado oficialmente «almacén temporal centralizado». Esta comisión publicó un anuncio en la prensa y abrió una página web (www.emplazamientoatc.es) para que cualquier entidad interesada (municipios, empresas o incluso particulares) pudiera solicitar información acerca de la instalación que se quiere construir y, en su caso, presentara la solicitud correspondiente. A la construcción propiamente del almacén se le une, para fomentar el atractivo de la propuesta, la creación de un centro tecnológico de ENRESA y de un parque empresarial gestionado por el correspondiente ayuntamiento. En la página web se recoge información sobre el funcionamiento de la comisión, miembros, actas de las reuniones celebradas, documentos y técnicos que integran su comité asesor. Incluso se establece un calendario público de actuaciones del proceso, según el cual a partir del 11 de diciembre de 2006 el Gobierno debía designar el emplazamiento elegido. No obstante, no ha sido hasta el inicio de 2010 cuando se han presentado candidaturas (inicialmente 14) de las que han sido definitivamente aceptadas 9.

¹⁶ De hecho, en los proyectos NIMBY, los beneficios asociados a la protesta suelen ser elevados como consecuencia de los elevados costes que la infraestructura ocasiona a la localidad y nulos los beneficios que significa. A su vez, los costes de la protesta son reducidos y la probabilidad de éxito elevada, puesto que el carácter local del conflicto facilita identificar a los potenciales afectados y la comunicación entre ellos. Además, la concentración geográfica permite la utilización de redes sociales e instituciones preexistentes a fin de liderar el movimiento y reclutar seguidores (vid. Cameron y Carson, 1986, para una discusión de la dinámica de protesta en proyectos NIMBY, y Nel-lo, 2003, para casos prácticos ocurridos en Cataluña).

el cálculo de la pérdida de utilidad causada por la infraestructura es realmente complejo e insatisfactorio. La magnitud de la externalidad depende de las características concretas de la instalación, pero también de las características de la comunidad afectada (e.g., población residente a una determinada distancia de la infraestructura, valores ambientales afectados por la misma). Por tanto, la compensación apropiada para una determinada infraestructura es distinta para cada una de sus potenciales ubicaciones. Dada esta complejidad, es de esperar que sean las comunidades afectadas las que mejor sepan valorar la magnitud de la externalidad, y que el error asociado a cualquier valoración realizada de forma externa a la comunidad pueda ser sustancial. Esto significa que, en presencia de información incompleta y asimétrica, hay argumentos sólidos que recomiendan que el proceso de toma de decisiones de localización esté, hasta cierto punto, descentralizado.

Descentralización en la toma de decisiones

Según Cameron y Carson (1986), la intensidad de determinados conflictos viene causada por la ambigüedad en la asignación de los derechos de propiedad entre las diferentes partes afectadas. Esto sucede cuando los municipios pueden autorizar o no la construcción de una determinada infraestructura, pero a su vez el gobierno superior tiene el mismo poder en determinadas circunstancias que no siempre están claras. Desde un punto de vista teórico, la solución al problema consiste en clarificar la distribución de competencias, otorgando derechos de propiedad sólo a una de las partes y permitiendo que sean los tribunales los que se encarguen de dirimir los posibles conflictos.

De hecho, de acuerdo con el teorema propuesto por Coase (1960), esta solución sería económicamente eficiente. Si, por ejemplo, la ley otorga al nivel de gobierno superior la capacidad de imponer la construcción, implícitamente se está afirmando que la única manera que tiene una comunidad local para librarse de la infraestructura es compensando a la empresa a fin de que cambie su ubicación. Si, en cambio, la ley otorga al gobierno local el derecho a disfrutar de un entorno no afectado por la infraestructura, entonces tendrá que ser la empresa la que compense al municipio con la cuantía necesaria para que éste acepte su construcción¹⁷.

No obstante, aunque desde el punto de vista de la eficiencia económica sea equivalente la concesión de los derechos de propiedad a una parte u otra, desde el punto de vista de la equidad sólo es posible la solución descentralizada. Esto es así porque, como se ha visto anteriormente, los residentes de la localidad afectada consideran injusta la imposición de una infraestructura que sólo supone costes a la localidad (*vid.* Cameron y Carson, 1986, y Frey y Oberholzer-Gee, 1996). Por tanto, salvo que la distribución de este tipo de infraestructuras sea equitativa entre todas las localidades (a cada una le corresponde una proporción en los costes similar a la de los beneficios), la única solución consistirá en permitir que las comunidades locales se

¹⁷ Este mecanismo se podría aplicar de dos formas distintas. La primera consistiría en otorgar derechos de propiedad a la comunidad local, consistentes en la posibilidad de vetar legalmente la instalación. El segundo es el denominado «mecanismo de intercambio de Young» (*vid.* Young, 1995), y consiste en asignar una probabilidad de $1/N$ de albergar la instalación (donde N = número de ubicaciones alternativas) y permitir el intercambio libre de probabilidades; la comunidad huésped sería designada mediante un sorteo realizado una vez las probabilidades ya han sido intercambiadas.

puedan negar a su instalación o, al menos, puedan exigir determinadas condiciones y supervisar su cumplimiento. Esto equivale a afirmar que son las comunidades locales las que han de percibir esta compensación en concepto de permiso de construcción de la infraestructura y que, además, esta compensación surja de la libre negociación entre las partes.

La principal dificultad de la aplicación de un procedimiento de mercado de este tipo estriba en los elevados «costes de transacción» en los que incurriría cada una de las comunidades a la hora de contactar y negociar con todas las demás sobre quien se hace cargo de la infraestructura correspondiente. Además, también en este caso la ausencia de información completa acerca de los costes de albergar la instalación en las distintas comunidades supone una gran dificultad. El motivo de ello es que, aun en el caso de llegar a una solución, si la información es incompleta, la comunidad huésped no tendría por qué ser la que incurre en un coste menor de albergar la infraestructura, según sugiere la literatura de diseño de mecanismos de revelación de preferencias (*vid.* Myerson y Satterthwaite, 1983).

Por tanto, en una situación de información incompleta y asimétrica, el mecanismo para decidir la ubicación de la instalación potencialmente contaminante no podrá ser totalmente descentralizado. Tal y como destacan Coursey y Kim (1997) será necesario disponer de un «coordinador» que organice el proceso, garantizando el consentimiento de las comunidades participantes a las normas básicas que lo rigen. Este sería el papel del gobierno central o regional, que debería seleccionar a las comunidades que participan en el proceso y tratar de dilucidar, a partir de la in-

formación suministrada por éstas, cuál es la mejor ubicación. Pueden encontrarse en la literatura diversos ejemplos de mecanismos de este tipo:

- a) *Referéndum.* Mediante un referéndum los ciudadanos afectados darían su aprobación o rechazo en función de la compensación ofrecida. Según Cameron y Carson (1986) este procedimiento tiene ventajas evidentes, como por ejemplo proporcionar al promotor de la infraestructura los incentivos para tener en cuenta las cuestiones de diseño de la misma más importantes para la población local (i.e., minimización de riesgos) a fin de evitar el rechazo. Este procedimiento también proporciona los incentivos apropiados a los gobiernos locales y a los residentes, pues si exageran su negativa a la infraestructura pueden acabar perdiendo un equipamiento que genera un beneficio neto para la comunidad. Sin embargo, este procedimiento no resuelve el problema de encontrar la ubicación con un coste mínimo para la comunidad local, puesto que el procedimiento no dice nada sobre cómo seleccionar la comunidad en la que se plantee realizar el referéndum.
- b) *Privatización.* La responsabilidad de encontrar la ubicación se asigna a una empresa privada con capacidad para negociar con las comunidades locales. Tal como indican Coursey y Kim (1997), en presencia de información incompleta este mecanismo tampoco resuelve el problema de encontrar la ubicación con un coste mínimo. De hecho, lo que se está haciendo en este caso es transferir el

problema NIMBY del gobierno central o regional a la empresa.

c) *Lotería*. Mecanismo propuesto por Sullivan (1992), consiste en seleccionar la ubicación mediante un sorteo y compensar a los residentes en la comunidad huésped por la pérdida de valor de sus propiedades (que se supone es igual a la externalidad causada). El problema es que tampoco en este caso se garantiza la selección de la comunidad con un coste mínimo.

d) *Subasta*. Existen diversas variantes. La más conocida es la «puja mínima» (*Lowest-Bid*) de Kunreuther *et al.* (1987). Las N comunidades candidatas manifiestan su «disposición a aceptar» (DAA) o cantidad mínima exigida para albergar la infraestructura. El gobierno central o regional selecciona la comunidad con una menor DAA, ésta recibe la cantidad DAA como compensación y las demás comunidades contribuyen a su financiación con una cantidad igual a $DAA/(N-1)$. Otros autores proponen mecanismos con propiedades similares (Kunreuther y Kleindorfer, 1986, Kunreuther y Portney, 1991, Richardson y Kunreuther, 1993).

La optimalidad de todos estos procedimientos ha sido analizada de forma exhaustiva por Coursey y Kim (1997), quienes definen un mecanismo óptimo como el que: a) maximiza la suma de utilidades de los residentes en el país, b) respeta la restricción de «compatibilidad de incentivos», esto es, consigue que todas las comunidades declaren su verdadera DAA, y c) está equilibrado presupuestariamente (i.e., la compensación otorgada a la comunidad huésped

es igual a la suma de pagos efectuada por las demás). Estos autores demuestran que los mecanismos sugeridos hasta la fecha no son óptimos, aunque algunos son bastante eficientes, puesto que tienden a seleccionar en la mayoría de ocasiones la comunidad con un coste mínimo. Coursey y Kim (1997) proponen tres nuevos mecanismos («Directo», «Segunda puja mínima», y «Puja descendente»), todos ellos óptimos, y un cuarto no-óptimo pero muy eficiente y fácilmente aplicable («Mecanismo casi-ideal»). El mecanismo «Directo», por ejemplo, consiste en seleccionar como huésped a la comunidad con una DAA menor, compensarla con la cantidad $DAA/((N-1)/N)$ y exigir a las demás un pago igual a DAA/N . Obsérvese que tanto la compensación como el pago se acercan a los del mecanismo de «Puja mínima» cuando N es grande, lo que sugiere que la intuición inicial de Kunreuther *et al.* (1987) era bastante acertada.

Por tanto, a efectos de simplicidad práctica, parece razonable pensar que un mecanismo descentralizado sencillo podría consistir en el propuesto por estos últimos autores. Su principal ventaja es que facilita la revelación de preferencias para acoger (o rechazar) la infraestructura y, por tanto, permiten determinar de forma natural la localidad donde se ubicará garantizando que el coste de albergar la infraestructura será el mínimo, determinando además la compensación necesaria para garantizar la aceptación. Los problemas de este tipo de mecanismos son de aplicación práctica, puesto que se desconocen experiencias reales de este tipo en el caso comparado. Un posible problema de este procedimiento estriba en la forma de pago de la compensación y, sobre todo, el cobro de la cuota correspondien-

te a las comunidades que finalmente no albergaran la infraestructura.

3. LOS IMPUESTOS AMBIENTALES Y EL FENÓMENO NIMBY

3.1. Impuestos ambientales centralizados

Los impuestos ambientales permiten que los costes ambientales asociados a la producción de un determinado bien sean internalizados por los agentes económicos. Para ello, el impuesto debe tener en cuenta los costes externos que las instalaciones potencialmente contaminantes imponen sobre las comunidades locales, añadiéndolos a los costes de construcción y mantenimiento de la infraestructura, y también los costes externos generados en otras fases del problema ambiental en cuestión.

Por ejemplo, en el caso de la producción de energía eléctrica, la imposición ambiental debería recoger tanto el daño externo causado en la fase de producción (que dependerá del tipo de combustible empleado), como cualquier externalidad causada por el sistema de transporte y distribución. Sólo así se tomarán de forma eficiente las decisiones económicas respecto a: la cantidad consumida de electricidad, a las fuentes energéticas utilizadas en la producción y al transporte (e.g., vías aéreas vs. soterredas). De igual forma, en el caso de residuos, la imposición debería incorporar tanto los posibles costes ambientales incurridos durante la fase de extracción de los materiales, como las externalidades generadas durante su tratamiento o a consecuencia de su vertido.

Por tanto, la relación más directa entre la imposición ambiental y la problemática NIMBY estriba en el hecho de que las externalidades que provocan el problema NIMBY no son distintas desde el punto de vista agregado a las que se producen en el resto de fases de un determinado problema ambiental y deben ser internalizadas igualmente mediante un sistema de impuestos ambientales. Sin embargo, un impuesto así —fijado de forma uniforme para todo el territorio por el gobierno central o regional— difícilmente solucionará el problema sobre la ubicación de la infraestructura, porque los incentivos de las comunidades locales no se ven modificados, al estar la recaudación impositiva centralizada. Para facilitar la aquiescencia de las comunidades locales, la recaudación debería destinarse a la financiación de la oportuna compensación económica. En este caso, sin embargo, el único papel que desempeñaría el impuesto sería el de financiador del coste de la compensación. El proceso de decisión de localización no se vería modificado y, por lo tanto, los problemas a la hora de conocer las verdaderas cantidades mínimas exigibles (DAA) y las comunidades con un coste mínimo permanecerían.

Los incentivos del promotor de la infraestructura a buscar la alternativa con el coste mínimo podrían mejorar en función del diseño concreto del impuesto ambiental, si su importe se calcula a partir del impacto local de la infraestructura, pero no lo harían si el cálculo del impuesto se basa en algún indicador no relacionado directamente con el impacto local de esta infraestructura. Por ejemplo, en el caso de las líneas de alta tensión (caso de estudio desarrollado en la sección 4.1), el coste externo derivado de su impacto so-

bre el territorio podría ser internalizado mediante un impuesto sobre el consumo de electricidad de todo el territorio, o mediante un impuesto sobre los km de tendido (ajustados por impacto), permitiendo posteriormente la repercusión del mismo en la factura eléctrica. Las compañías de transporte y distribución de electricidad sólo tendrían incentivos a seleccionar trazados con bajo impacto si se utiliza el segundo diseño.

3.2. Impuestos ambientales descentralizados

En la sección 2.3 ya se ha señalado que los procedimientos centralizados de estimación de la compensación necesaria para resolver el problema NIMBY se enfrentan a problemas de información. En efecto, puesto que la externalidad es local, la compensación necesaria varía en función de la localización finalmente exigida. Además, aunque las comunidades locales disponen de un mayor volumen de información sobre el impacto de dicha externalidad, carecen de incentivos a revelarla. Nótese que este problema se reproduce también ante cualquier intento de calcular el tipo impositivo óptimo de un impuesto ambiental. Por tanto, cualquier intento centralizado de calcular un impuesto ambiental que tenga en cuenta la externalidad NIMBY encontrará enormes dificultades, aun cuando intente ajustar el cálculo del impuesto a la magnitud de la externalidad local.

Por ello, y como se ha indicado anteriormente, la solución a este problema de información requiere optar por un procedimiento descentralizado en el que se permita a las comunidades locales mani-

festar sus preferencias. La fijación del tipo impositivo del impuesto ambiental por parte de las comunidades locales les permitiría expresar su disposición a aceptar la infraestructura potencialmente contaminante. Cuando una comunidad local no considere tan nociva una determinada infraestructura (e.g., porque su territorio tiene un valor ambiental inferior) tendería a fijar un tipo impositivo inferior con objeto de atraer la instalación y aprovechar la recaudación. De hecho, las comunidades deberían fijar un tipo impositivo tal que la recaudación obtenida igualase a la DAA de dicha instalación. Si existen muchas comunidades locales, un impuesto subcentral funcionaría de forma similar al mecanismo de «baja mínima» de Kunreuther *et al.* (1987): *a)* el gobierno central o regional anuncia un plan de ubicaciones de un determinado tipo de infraestructuras junto con sus características técnicas, *b)* crea un impuesto ambiental que grava los hechos imponibles asociados a la instalación, *c)* solicita a todos los municipios la fijación de los tipos impositivos, *d)* el gobierno directamente o la empresa promotora de la infraestructura selecciona la localización con un impuesto más bajo, *e)* la empresa promotora traslada el coste hacia adelante, de forma que todas las comunidades (no sólo la huésped) financian la operación.

Un problema de este procedimiento es que, dados los posibles «costes hundidos» de las instalaciones, una vez anunciado el tipo impositivo para una determinada ronda de instalaciones éste debería permanecer fijo en el futuro (i.e., una vez construida una línea resulta difícil moverla de sitio si una comunidad local decide subir el impuesto). Obviamente, el tipo impositivo puede variar ante una segunda ronda de instalaciones, sean éstas del mismo o dis-

tinto tipo que las primeras. Una alternativa a este requisito de estabilidad impositiva podría consistir en la fijación de unos tipos máximos por parte del gobierno central o regional¹⁸.

La utilización de impuestos ambientales descentralizados para solventar el problema NIMBY contrasta fuertemente con la visión convencional que desde la Teoría del Federalismo Fiscal se tiene de la descentralización de impuestos ambientales. Autores como, por ejemplo, Oates y Schawb (1988), Markusen *et al.* (1995) y Levinson (1997, 1998) argumentan que la descentralización de estos impuestos sólo puede conducir a ineficiencias. Oates y Schawb (1988) consideran que la descentralización de impuestos ambientales que graven la producción de bienes «sucios» (o, en su caso, la existencia de regulaciones medioambientales subcentrales) puede generar un proceso de competencia fiscal que deteriore los estándares ambientales y/o disminuya los tipos impositivos.

No obstante, el caso NIMBY es algo distinto, al tratarse de una externalidad concentrada derivada de la producción de un bien con beneficios muy difusos. En este caso, el impuesto ambiental local está gravando la producción «sucia» de la que se benefician otras comunidades¹⁹. Un incremento de este impuesto tiene dos efectos: a) reducir la magnitud de la externalidad, y

b) incrementar la recaudación que, además, recae casi totalmente en los no residentes. Tal como demuestra Levinson (1998) en el caso de la imposición sobre el tratamiento de residuos generados fuera de la comunidad, debido a este segundo efecto, el tipo impositivo suele ser demasiado elevado, por lo que también se produce una ineficiencia. Este resultado lleva al autor a proponer una centralización de la imposición sobre el tratamiento de residuos en EE.UU.

Sin embargo, esta conclusión es un tanto equívoca, puesto que presupone que el gobierno central no tendrá problemas para dotar la capacidad necesaria de tratamiento de residuos o, lo que es lo mismo, los gobiernos locales no podrán impedir la ubicación en su territorio de instalaciones NIMBY. Pero lo que resulta cierto es que los gobiernos locales, faltos de un mecanismo impositivo que les permite graduar hasta qué punto quieren desincentivar la presencia de instalaciones NIMBY en su territorio, pueden optar por la vía de la prohibición directa o, en el caso de que esto no sea legalmente posible, de la presión política sobre el gobierno central o regional en conjunción con diversos grupos sociales afectados por la infraestructura. El resultado de todo esto es que la capacidad de las infraestructuras puede terminar siendo más baja en el caso centralizado que en el descentralizado, tal como ha demostrado Fredriksson (2000) en un reciente trabajo, en el que tiene en cuenta que las comunidades locales pueden emprender actividades de presión sobre el gobierno central con objeto de evitar la instalación de este tipo de infraestructuras. En conclusión, es mejor que los gobiernos locales no se vean obligados a tener que enfrentarse a la instala-

¹⁸ Téngase en cuenta, además, que el oportunismo de las comunidades locales también tiene sus límites, puesto que el incremento de los tipos impositivos una vez realizada la construcción de la infraestructura puede deteriorar la reputación de la comunidad y hacer que, en un futuro, ante otra ronda de localizaciones, el anuncio de un tipo impositivo reducido no resulte creíble.

¹⁹ Por tanto, tampoco estamos ante un bien público local porque sólo los costes son locales, mientras que los beneficios son globales.

ción de infraestructuras, cosa que ocurrirá si no hay posibilidades de gravar a las infraestructuras que generan los costes externos.

4. CASOS PRÁCTICOS: LÍNEAS DE ALTA TENSIÓN Y CANTERAS

La construcción de líneas de alta tensión y la instalación de empresas de áridos son claros ejemplos de instalaciones potencialmente contaminantes cuya ubicación resulta conflictiva. A continuación, de manera meramente ilustrativa, se describe en ambos casos la aplicación de un impuesto como mecanismo de compensación.

4.1. Líneas de alta tensión

Su construcción suele provocar la oposición entre los ciudadanos afectados por su posible impacto negativo derivado, principalmente, del efecto visual y medioambiental, de la incidencia sobre la salud, del ruido y del efecto sobre la seguridad de las personas. Todos estos efectos se reflejan en el impacto negativo que las líneas acaban teniendo sobre el valor de la propiedad, según coincide en señalar la literatura internacional en diversos estudios (*vid.*, i.e., Colwell y Foley, 1979; Kroll y Priestly, 1991; Des Rosiers, 2002).

En países como España, Francia o EE.UU. se encuentran ejemplos de conflictos derivados de proyectos para la construcción de líneas de alta tensión, que en algunos casos han logrado incluso su abandono (*vid.* Fillieule, 2001, Feliu, 2003). Sin embargo, su construcción resulta necesaria para el conjunto de la sociedad, razón

por la cual parece razonable desarrollar algún mecanismo de compensación institucionalizado. En concreto, pensamos en un tributo cuya recaudación quede afectada, total o parcialmente, a usos relacionados con la mitigación de las externalidades provocadas²⁰.

El hecho imponible del tributo se podría definir como el impacto sobre las personas y el medio ambiente de las líneas de transporte de energía eléctrica. Esto significa no gravar las líneas de baja tensión, que llevan la electricidad a los consumidores finales y, en consecuencia, benefician directamente a aquellos perjudicados por su impacto. El cálculo de la base imponible debe guardar relación de una manera sencilla con el importe de los costes externos que las líneas ocasionan. Por ejemplo, en función de su longitud. El tipo impositivo a aplicar debe variar según el daño ocasionado por la línea gravada, por tanto, es necesario estimar los costes externos generados por las líneas. Como hemos indicado anteriormente, los costes se reflejan en la pérdida de valor de las propiedades situadas en un determinado radio.

La compensación necesaria anual que debe recibir un municipio i (C_i) por los cos-

²⁰ Recordemos que nuestro supuesto inicial es que la infraestructura, en este caso la línea de alta tensión, es necesaria y, por tanto, el tributo actúa como mecanismo de compensación que facilita su construcción. El tributo permite internalizar los costes, puesto que es finalmente pagado por todos los consumidores vía un aumento en los precios de la electricidad. La recaudación beneficia y permite compensar a las víctimas que soportan los costes de la infraestructura y, además, en la medida en que evite la utilización de otras fuentes de financiación perjudiciales con el medio ambiente (i.e. aumento del suelo urbanizable) tendría un impacto medioambiental positivo. Por tanto, el tributo podría incluso alcanzar el denominado doble dividendo.

tes externos que le afecta se puede expresar como

$$C_i = \rho \times SA_i \times V_i \times r \quad (4)$$

Donde ρ es el impacto medio en porcentaje sobre los valores de las propiedades afectadas por las líneas de alta tensión, que consideramos igual en todos los municipios, SA_i es la superficie afectada en m², V_i es valor de mercado medio de las propiedades afectadas en euros/m² y r una tasa de descuento que permite anualizar la compensación.

La investigación empírica existente sugiere que el impacto medio sobre el valor de la propiedad se situaría entre el 5% y el 10%²¹. Lógicamente, también depende de la tensión de la línea, por lo que parece aconsejable diferenciar según la misma. Así, suponemos que las líneas entre 400 y 380 kv tienen un impacto del 10%, pero para las demás líneas disminuye proporcionalmente con la tensión: líneas de 220 kv, un 5,5%; entre 132 y 110 kv, un 2,75%; y entre 66 y 40 kv, un 1,25%. El impacto medio se calcula para una distancia inferior a los 50 m, ponderándose oportunamente, como a continuación veremos, en las distancias entre 50 y 200 m.

La superficie afectada (SA_i) se calcula multiplicando la longitud de las líneas de alta tensión en el municipio (m) por el alcance del impacto de la línea (a) y por una reducción general en concepto de proporción de la superficie dedicada a espacios públicos (c). Por tanto,

$$SA_i = m_i \times a \times (1 - c) \quad (5)$$

Los resultados de la literatura anteriormente mencionada (Des Rosiers, 2002) aconsejan suponer que el impacto máximo se produce en distancias inferiores a los 50 m, y que cuando la distancia se sitúa entre 50 y 100 m se reduce a 1/4 del impacto anterior y entre 100 y 200 a 1/16. A más de 200 m el impacto se supone nulo, de acuerdo con el resultado más frecuente en la literatura (Colwell, 1990; Kroll y Priestly, 1991; y Hamilton y Schwan, 1995)²². Finalmente, el alcance del impacto de la línea requiere también fijar la distancia media existente entre los edificios (d) y las líneas, de forma que $a = 2 \times [(50 \text{ m} - d) + (100 \text{ m} - 50 \text{ m}) \times (1/4) + (200 \text{ m} - 100 \text{ m}) \times (1/16)]$. Puesto que para conocer los valores de d y c se requeriría disponer de información a nivel municipal, hemos fijado como valores $d = 40$ y $c = 0,50$, con la finalidad de obtener unos valores de las compensaciones razonables.

El valor de mercado medio de las propiedades se calcula de la siguiente manera

$$V_i = (v_i \times VC_i) / SU_i \quad (6)$$

Donde VC_i es el valor catastral agregado del municipio, SU_i la superficie urbana del municipio (que incluye superficies edificadas y solares) y v_i es la relación entre valor de mercado y el catastral a fin de tener en cuenta la diferencia media entre ambos valores.

Finalmente, se fija una tasa de descuento de 1,5%, valor aproximado de la rentabilidad real de la deuda pública a largo plazo en 2004, año estudiado. Tomando datos

²¹ Vid. Colwell y Foley (1979), Colwell (1990), Igelz y Priestly (1989, 1991) o Kroll y Priestly (1991) para EEUU; Hamilton y Schwan (1995); Haider y Haroun (2002) y Des Rosiers (2002) para Canadá; o Callanan y Hargreaves (1995) para Nueva Zelanda.

²² Aunque Haider y Haroun (2003) encuentran impactos en distancias hasta los 400 o 500 metros.

reales de longitud de líneas de alta tensión (DTICT, 2003), de valores catastrales y de superficie urbana para varios municipios catalanes (Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria) llegamos a una primera propuesta sobre los intervalos en lo que se podrían situar los tipos impositivos, según se muestra en el cuadro n.º 1²³.

A fin de que la compensación se destine a las poblaciones locales directamente afectadas por las líneas, la recaudación del impuesto debe corresponder a dichos municipios. Igualmente, como el valor de los costes externos varía en función de las característi-

cas de cada municipio, los tipos impositivos deberían fijarse por cada población. Para mejorar la efectividad del impuesto como mecanismo que permita evitar conflictos, su recaudación podría quedar afectada a determinados usos como, por ejemplo, financiar mejoras urbanísticas o ciertos equipamientos en las zonas más afectadas.

4.2. Explotaciones de materiales áridos

Los materiales áridos o áridos a secas, son unos materiales granulares extraídos

Cuadro n.º 1
Propuesta de tipos impositivos para líneas de alta tensión
(en euros/metro)

Tensión de la línea	Urbanas	No urbanas
Transporte (alta tensión)		
— 440 y 380 kv	10 a 20 ⁽¹⁾	1 a 2
— 220 kv	5 a 10	0,5 a 1
Subtransporte (alta tensión)		
— 132 y 110 kv	2,5 a 5	0,25 a 0,5
Distribución (media tensión)		
— 66 y 40 kv	1,25 a 2,5	0,125 a 0,25
— 25 y 1 kv	Exentas	Exentas
Distribución (baja tensión)		
— Menos de 1 kv	Exentas	Exentas

Nota: (1) El valor inferior se refiere al tipo mínimo y el superior al máximo.

Fuente: Elaboración propia.

²³ Este método aparece con mayor detalle en Durán y Solé (2004).

de la tierra para ser utilizados, después de procesos de trituración y clasificación, en la construcción en especial (edificación y obra pública), aunque también en diversas aplicaciones industriales. Un elemento de preocupación reciente en el sector viene dado por la dificultad de obtener permisos de apertura de nuevas canteras y de renovar los de las ya existentes. Esto se debe a los costes externos que este tipo de explotaciones generan sobre las comunidades locales. En concreto: el mayor tráfico como consecuencia del flujo de camiones necesario para el transporte de materiales; el polvo que molesta e incluso puede perjudicar a la salud; las explosiones que causan un ruido insoportable y producen una sensación permanente de inseguridad; el impacto visual; y el efecto sobre la fauna y el medio natural. A pesar de estos costes externos locales, los áridos son un material necesario para el conjunto de la sociedad. Por eso, el establecimiento de un tributo puede servir como mecanismo de compensación.

En realidad, en España encontramos algunas experiencias en municipios con tasas que intentan gravar de manera específica este tipo de empresas como, por ejemplo, Sallent, Alhaurín de la Torre y Oviedo. En otros casos, La Rinconada, este intento ha quedado frustrado por la defectuosa configuración legal del tributo²⁴. Igualmente, en el sistema comparado se encuentran ejemplos de impuestos que gravan la extracción de áridos (Reino Unido, Francia, Suecia, Estados Unidos, entre otros).

El hecho imponible gravado debería ser el impacto sobre las personas y el medio ambiente de las explotaciones de áridos. La

base imponible se puede fijar como la cantidad de material extraído de la cantera, estimada según el peso o también según la variación en el volumen del agujero de la cantera. Sin embargo, como el efecto de la cantera no sólo depende de la cantidad extraída durante un año, sino también de la suma de las cuantías extraídas durante toda su historia (en especial el impacto visual), se pueden establecer dos bases diferentes: una para la anual y otra para la cuantía histórica²⁵. De nuevo, el tipo impositivo a aplicar debe variar en función del impacto de las canteras, por lo que se tendrán que tener en cuenta aspectos como el tipo de material extraído (arena y grava o roca) o la población del municipio afectado. Por tanto, deben estimarse los costes externos generados.

Para ello nos servimos de los resultados encontrados en un estudio realizado para el gobierno británico (DETR, 1999), en el marco de los trabajos previos a la introducción de un nuevo impuesto sobre las actividades extractivas. En dicho estudio, a partir del método de valoración contingente, se estima el importe monetario que un individuo estaría dispuesto a pagar durante los próximos cinco años para lograr el cierre de la cantera. Esta cifra se multiplica por la población residente a menos de cinco millas de la actividad con la finalidad de disponer de la cifra global a pagar, que dividida por el número de toneladas extraídas permite obtener un valor expresado en libras por tonelada que sirva de guía para fijar el tipo impositivo del nuevo impuesto. El estudio obtiene una disponibilidad a pagar media de 15,27 euros y 23,24 euros

²⁴ La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2003 declara la nulidad de la tasa.

²⁵ Puesto que las canteras explotadas se pueden restaurar a fin de corregir su consecuencia visual, la posible restauración disminuiría el valor de la base imponible histórica.

en el caso de canteras de piedra y de tierra y grava, respectivamente²⁶. Estas cifras que se refieren a un período de cinco años las convertimos en valores anuales equivalentes a partir de una tasa de descuento de 1,5% y obtenemos unos valores de 1.466 y 2.311 euros anuales por persona, respectivamente. Y multiplicando por el volumen de población que vive a una distancia de menos de 5 km encontramos el impacto total de la cantera.

Las cifras anteriores incluyen la valoración de todos los tipos de efectos externos generados, tanto los relacionados con los m³ extraídos anualmente como aquellos relacionados con aquellos m³ extraídos de manera acumulada a lo largo de la vida de la cantera.

Para determinar el tipo impositivo, dado que tenemos dos bases imponibles distintas, por extracción anual y por acumulado histórico respectivamente, se supone que cada base es una proporción fija del impacto global, esto es

$$E_i = \alpha \times B_i \quad \text{y} \quad F_i = (1 - \alpha) \times B_i \quad (7)$$

Donde B_i es el impacto total en euros, E_i el impacto de la extracción anual, F_i el impacto histórico y α la proporción de la extracción anual sobre el impacto total. El parámetro α se calcula tomando la información del estudio británico anteriormente mencionado (DETR, 1999. p. 37), en el cual se distingue según se refiera a explotaciones de arena y grava ($\alpha = 0,5$) o de roca ($\alpha = 0,7$). De esta manera los tipos impositivos correspondientes a cada base se pueden expresar como la rela-

ción entre impacto y actividad gravada respectivos²⁷:

$$t_i^E = \frac{\alpha \times B_i}{(m^3 \text{ extraídos})_i} \quad \text{y} \quad t_i^F = \frac{(1 - \alpha) \times B_i}{(m^3 \text{ acumulados} - m^3 \text{ restaurados})_i} \quad (8)$$

El cálculo de los tipos, en consecuencia, será distinto según la cantera específica que se considere. Ahora bien, con la finalidad de dar unos valores de referencia, hemos tomado unos importes medios. En concreto, a partir de datos oficiales obtenidos de DICT (2000), tenemos la dimensión media de las canteras en Cataluña según sean de tierra y grava o de piedra y la población media situada a menos de 5 km (con un valor medio de 1.500 habitantes, que tomamos a efectos del cálculo de unos tipos mínimos, pero que también los calculamos para una población de doble tamaño y que consideraremos como un tipo máximo). El valor de lo acumulado históricamente suponemos que es equivalente a diez veces el volumen extraído anualmente (estimación seguramente conservadora pero fácilmente se pueden recalcular nuevos tipos para valores más elevados)²⁸. En el cuadro n.º 2 se presentan los posibles tipos impositivos medios resultantes.

5. CONCLUSIONES

La ubicación de instalaciones potencialmente contaminantes, cuyos costes

²⁶ El mayor impacto de las canteras de piedra se debe principalmente a la mayor utilización de explosivos y, por tanto, al mayor ruido producido.

²⁷ Obsérvese que en la base histórica se deducen los m³ restaurados, esto es, aquella parte de la cantera que, en su caso, hubiera sido restaurada. Esto es así porque con la restauración se corrige el impacto visual.

²⁸ Para un mayor detalle del método ver Durán y Solé (2004).

se concentran solamente en la comunidad local que las acoge mientras que los beneficios se distribuyen entre el conjunto de la población regional o nacional, constituye un serio problema con el que se encuentran los poderes públicos por la fuerte oposición que se genera (problemas NIMBY).

La investigación académica ha estudiado la efectividad de medidas compensatorias a fin de vencer la oposición de la comunidad local destacando la importancia de dos aspectos como son: 1) los tipos de infraestructura y de compensación y 2) el procedimiento utilizado para su determinación. En este sentido, la imposición ambiental coincide con el problema NIMBY en la necesidad de que los agentes económicos internalicen los costes externos, por lo que los impuestos ambientales se pueden conside-

rar también como un mecanismo válido de compensación.

La discusión se centra en fijar el procedimiento (centralizado o descentralizado) válido para la determinación del impuesto. Así, los impuestos ambientales centralizados se enfrentan a problemas de información incompleta y asimétrica, mientras que un procedimiento descentralizado presenta la ventaja de permitir a las comunidades locales manifestar sus preferencias. Sin embargo, esta conclusión contrasta fuertemente con la visión tradicional de la teoría del federalismo fiscal sobre la descentralización de impuestos ambientales. Ello se debe a que el problema NIMBY es algo distinto, al estar la externalidad relacionada con la ubicación de una instalación concentrada mientras que los beneficios son muy difusos. El tema sin duda requiere una mayor investigación.

Cuadro n.º 2

Propuesta de tipos impositivos para explotaciones de áridos
(en euros/metro)

Base imponible	Extracción de roca	Extracción de arena y grava
t^E : s/ m^3 extraídos anualmente	0,048 a 0,096 ⁽¹⁾	0,036 a 0,072
t^F : s/ m^3 acumulados – m^3 restaurados	0,002 a 0,004	0,004 a 0,008

Nota: (1) El valor inferior se refiere al tipo mínimo y el superior al máximo.

Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACOT, H., BOWEN, T. Y FITZGERALD, M. (1994): «Managing the solid waste crisis: exploring the link between citizen attitudes, policy incentive, and siting landfills», *Policy Studies Journal*, 22(2): 229-244.
- CALLANAN, J. Y HARGREAVES, R.V. (1995): *An analysis of transmission line impacts on property values in Newlands*, Wellington, Report prepared for Transpower NZ, Nueva Zelanda.
- CAMERON, R. Y CARSON, R.T. (1986): «Property rights, protest and the siting of hazardous waste facilities», *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 76(2): 285-290.
- COASE, R.H. (1960): «The problem of social cost», *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- COLWELL, P.F. (1990): «Power lines and land value», *Journal of Real Estate Research*, 5(1): 117-127.
- COLWELL, P.F. Y FOLEY, K.W. (1979): «Electric transmission lines and the selling price of residential property», *The Appraisal Journal*, 47: 490-99.
- COURSEY, D. Y KIM, S. (1997): «An examination of compensation mechanisms to solve the NIM-BY problem», Working Paper, University of Chicago.
- DANG, H. (2002): «New power, few new lines: a need for a federal solution», *Journal of Land Use and Environmental Law*, 17(2): 327-349.
- DES ROSIERS, F. (2002): «Power lines, visual encumbrance and house values: a microspatial approach to impact measurement», *Journal of Real Estate Research*, 23(3): 275-301.
- DICT (2000): *Recursos minerals a Catalunya*, Departament d'Indústria, Comerç i Turisme, Generalitat de Catalunya.
- DTICT (2003): *Línies elèctriques aèries i subterrànies a Catalunya*, Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme, Generalitat de Catalunya.
- DUNLAP, R.E. Y BAXTER, R.K. (1988): «Public reaction to siting a High-Level Nuclear Waste Repository at Hanford: a survey of local area residents», Informe preparado por el Social and Economic Sciences Research Center, Washington State University, por encargo de WA for Impact Assessment Inc.
- DURÁN, J.M. Y SOLÉ, A. (2004): «Proposta d'un sistema de compensació dels costos derivats de la instal·lació d'explotacions d'àrids i línies d'alta tensió», trabajo realizado para el Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme de la Generalitat de Catalunya.
- ELSTER, J. (1992): *Local justice: how institutions allocate scarce goods and necessary burdens*, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- EWING, TH. (1990): «Guarantees near the landfill», *New York Times*, 8 de Julio.
- FELIU, J. (2003): «La línia elèctrica de les Gavarres. Infraestructures energètiques, paisatge i salut», en Nel·lo, O. (ed.), *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Biblioteca Universal Empúries 183, Ed. Empúries, Barcelona.
- FILLIEULE, O. (2001): «Local environmental politics in France. The case of the Luron valley, 1984-1996», Treball presentat al Workshop de la ECPR.
- FREDRIKSSON, P. (2000): *The Siting of Hazardous Waste Facilities in Federal*.
- FREY, B., OBERHOLZER-GEE, F. Y EICHENBERGER, R. (1996): «The Old Lady visits your backyard: a tale of morals and markets», *Journal of Political Economy*, 104(6): 1297-1313.
- FREY, B. Y OBERHOLZER-GEE, F. (1996): «Fair siting procedures: an empirical analysis of their importance and characteristics», *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(3): 353-376.
- GERRARD, M. (1994): *Whose backyard, Whose risk?*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- GREGORY, R., KUNREUTHER, H., EASTERLING, D. Y RICHARDS, K. (1991): «Incentive policies to site hazardous facilities», *Risk Analysis*, 11: 667-675.
- HAIDER, M. Y HAROUN, A. (2002): «Impact of power lines on freehold residential property values in the greater Toronto area», Series in Spatial Econometrics, University of Toronto.
- HAMILTON, S. Y SCHWAN, G. (1995): «Do high voltage electric transmission lines affect property value?», *Land Economics*, 71 (4): 436-444.
- HERZICK, E. (1993): «Nevada statewide telephone poll survey data», Informe presentat al Nevada State and Local Government Planning Group, University of Nevada, Reno.
- IGNELZI, P. Y PRIESTLY, T. (1989): *A methodology for assessing transmission line impacts in residential*

- communities, Prepared for the Siting and Environmental Planning Task force of the Edison Electric Institute, Washington D.C.
- 1991: *Statistical analysis of transmission line impacts on residential property values in six neighbourhoods*, Prepared for Southern California Edison Environmental Affairs.
- JENKINS-SMITH, H., KUNREUTHER, H., BARKE, R. Y EASTERLING, D. (1993): «UNM mitigation / compensation survey», mimeo, Institute for Public Policy, University of New Mexico, Albuquerque.
- KROLL, C. Y PRIESTLY, T. (1991): *The effects of overhead transmission lines on property values: a review and analysis of the literature*, Prepared for the Siting and Environmental Planning Task force of the Edison Electric Institute, Washington D.C.
- KUNREUTHER, H. Y EASTERLING, D. (1990): «Are risk-benefit trade-offs possible in siting hazardous facilities?», *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 80: 252-256.
- 1996: «The role of compensation in siting hazardous facilities», *Journal of Policy Analysis and Management*, 15: 601-622.
- KUNREUTHER, H., FITZGERALD, K. Y AARTS, TH.D. (1993): «Siting noxious facilities: a test of the facility siting credo», *Risk Analysis*, 13: 301-318.
- KUNREUTHER, H. Y KLEINDORFER, P. (1986): «A sealed-bid auction mechanism for siting noxious facilities», *American Economic Review, Papers & Proceedings* 76(2): 295-299.
- KUNREUTHER, H. Y LINNERTHOOTH, J. (1983): *Risk analysis and decision problems*, Springer-Verlag, Nueva York.
- KUNREUTHER, H., LINNERTHOOTH, J. Y FITZGERALD, K. (1996): «Siting hazardous facilities: lessons from Europe and America», en P. Kleindorfer, H. Kunreuther, D. Hong (eds.), *Energy, environment and the economy: Asian perspectives*, Edward Elgar Pub., Chentelham, Reino Unido.
- KUNREUTHER, H., KLEINDORFER, P. R., KNEZ, P. Y YAKSICK, R. (1987), «A Compensation Mechanism for Siting Noxious Facilities: Theory and Experimental Design», *Journal of Environmental Economics and Management*, 14: 371-383.
- KUNREUTHER, H. Y PORTNEY, P. (1991): «Wheel of fortune: a lottery/auction mechanism for siting noxious facilities», *Journal of Energy Engineering*, 117: 125-132.
- LEVINSON, A. (1997): «A note on environmental federalism: interpreting some contradictory results», *Journal of Environmental Economics and Management*, 33(3): 359-366.
- 1998: «NIMBY taxes matter: the case of state hazardous waste disposal taxes», *Journal of Public Economics*, 74: 31-51.
- MALONE, CH.R. (1991): «High-level nuclear waste disposal: a perspective on technology and democracy», *Growth and change*, 22: 69-74.
- MARKUSEN, J., MOREY, E. Y OLEWILER, N. (1995): «Competition in regional environmental policies when plant locations are endogenous», *Journal of Public Economics*, 56(1): 55-77.
- McCUBBIN, D.R. Y DELUCCHI, M.A. (1999): «The health costs of motor-vehicle-related air pollution», *Journal of Transport Economics and Policy*, 33: 253-86.
- McDEMITT, D.F. (1991): «Overcoming NIMBY», *Independent Energy*, 21: 22-23.
- MORRELL, D. Y MAGORIAN, CH. (1982): *Siting hazardous waste facilities: local opposition and the myth of preemption*, Ballinger, Cambridge, MA.
- MYERSON, R.B. Y SATTERHWAITE, M. (1983): «Efficient mechanisms for bilateral trading», *Journal of Economic Theory*, 28: 265-281.
- NEL·LO, O. (ed.) (2003): *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Biblioteca Universal Empúries 183, Ed. Empúries, Barcelona.
- O'HARE, M. (1977): «Not on my block you don't: facility siting and the strategic importance of compensation», *Public Policy*, 25: 409-458.
- O'HARE, M., BACOW, L. Y SANDERSON, D. (1983): *Facility siting and public opposition*, Van Nostrand Reinhold, Nueva York.
- OATES, W.E. Y SCHWAB, R.M. (1988): «Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing of distortion inducing», *Journal of Public Economics*, 35(3): 333-354.
- RABE, B.G. (1994): *Beyond NIMBY: hazardous waste siting in Canada and the United States*, Brookings Institution, Washington D.C.
- RICHARDSON, J. Y KUNREUTHER, H. (1993): «Experimental test of a Nash-efficient mechanism for collective choice with compensation», *Journal of Economic Behavior & Organization*, 22 (3): 349-369.
- SULLIVAN, A.M. (1992): «Sitting noxious facilities: a sitting lottery with victim compensation», *Journal of Urban Economics*, 31: 360-374.

SYSTEMS: The Political Economy of NIMBY», *Environmental & Resource Economics*, 15(1): 75-87.

WERTHEIMER N. Y LEEPER E. (1979): «Electrical wiring configurations and childhood cancer», *American Journal of Epidemiology*, 109: 273-284.

YOUNG, P. (1995): «Dividing the indivisible», *American Behavioural Scientist*, May, 904-920.

YOUNG, S. (1990): «Combating NIMBY with Risk Communication», *Public Relations Quarterly*, 35, Summer.

Población extranjera y su repercusión en el Estado de bienestar de una Comunidad Autónoma

El impacto de la inmigración sobre las cuentas de las Administraciones públicas del país de acogida supone un elemento crucial de su impacto económico global. Su análisis cobra especial interés en el ámbito de las comunidades autónomas, que prestan algunos servicios básicos en el ámbito del Estado de Bienestar. Este trabajo estima el saldo fiscal-social de la inmigración en la Comunidad Autónoma de Aragón, a partir de la cuantificación de los pagos por impuestos de los extranjeros al gobierno autonómico y del consumo en servicios como educación y sanidad.

Inmigrazioak harrera-herrialdearen herri-administrazioen kontuetan duen eragina sortzen duen eragin ekonomiko globalaren funtsezko elementua da. Hori aztertzeak berebiziko garrantzia du autonomia-erkidegoen arloan, ongizate-estatuko zenbait oinarritzko zerbitzuak eskaintzen dituztenez. Lan honek Aragoiko Autonomia Erkidegoko inmigrazioaren saldo fiskal-soziala kalkulatzeko du, atzerriarrek gobernu autonomikoari ordaintzen dizkieten zergak eta zenbait zerbitzuren kontsumoa (hala nola hezkuntza edo osasuna) kalkulatzeko.

The impact of immigration on the finances of the government of the host country represents a crucial element of its overall economic impact. Their analysis is of particular interest in the area of the autonomous communities, because they provide some basic services in the area of the Welfare State. This paper estimates the fiscal-social balance of immigration in the Autonomous Community of Aragon, considering what foreigners pay taxes to the government and what they consume in services such as education and health.

ÍNDICE

1. Introducción y objetivo
 2. Una revisión empírica del impacto de la población extranjera en las finanzas públicas
 3. La participación de los extranjeros en la financiación de los servicios prestados en la Comunidad Autónoma de Aragón
 4. Las prestaciones en educación y en sanidad destinadas a extranjeros por la Comunidad Autónoma de Aragón
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: impacto de inmigración, saldo fiscal, Estado de bienestar.

Keywords: immigration's impact, fiscal balance, Welfare State.

N.º de clasificación JEL: J61, H20, H50, R50.

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVO

La llegada de inmigrantes a un territorio preocupa a los ciudadanos no sólo por los efectos potenciales sobre el mercado de trabajo, con la consiguiente contribución o deterioro del crecimiento económico y de la productividad, sino también por el efecto de la inmigración sobre las cuentas públicas del país receptor, es decir, el «impacto fiscal». Como ha señalado Borjas (1995), el impacto de la inmigración sobre las cuentas públicas es un elemento crucial de su impacto económico global. De hecho, el 52%

de los ciudadanos europeos creían que los inmigrantes abusaban de las prestaciones públicas, propias del Estado de bienestar (Thalhammer *et al.*, 2000).

Detrás de esta preocupación, son múltiples los interrogantes que cabe plantearse pero nos centramos en al menos los siguientes. Primero, si los inmigrantes pagan más o menos impuestos que los nativos. Segundo, si los inmigrantes utilizan servicios de bienestar en mayor o menor medida que los autóctonos. Tercero, si los inmigrantes resultan más o menos gravosos para las arcas públicas de una comunidad autónoma que los nativos. Además, y en cuarto lugar, si el beneficio o coste impuesto por la inmigración tendrá variación a medio y largo plazo. Prueba de estas inquietudes es que aproximadamente un 30% de los entrevista-

* Los autores agradecen las valiosas aportaciones realizadas por los evaluadores anónimos en el proceso de revisión del artículo. Este trabajo ha contado con el apoyo económico del Departamento de Asuntos Sociales y Familia del Gobierno de Aragón.

dos en 2008 consideraban que los inmigrantes pagan menos impuestos que los españoles y un 18% responde que no pagan impuestos; por otro lado, un 44% de los entrevistados considera que los inmigrantes usan los servicios públicos y acceden a las prestaciones sociales en la misma proporción que los españoles y un 43% responde que los utilizan en mayor proporción (Instituto de Estudios Fiscales, 2009).

Un enfoque alternativo sería el que comparase a extranjeros y nativos de iguales niveles de renta. Sin embargo, esa no es la pregunta que se hace la sociedad. Es sabido que el sector público redistribuye rentas y que las clases bajas se benefician de ello y así se asume. El sistema de bienestar funciona de esta forma y, en consecuencia, podemos hablar de lo que un nativo, en promedio, paga en impuestos y lo que recibe en prestaciones. Pero, ¿qué pasa con el inmigrante?, la sociedad sabe que tienen una capacidad económica baja, por lo general, y por eso se quiere conocer el impacto de la inmigración en las arcas públicas comparado con el impacto del nativo en promedio (llamaremos nativo medio) no con el nativo de rentas bajas. Este estudio no trata sobre diferencias y similitudes de nativos e inmigrantes de similares niveles de renta. El análisis se justifica por la inquietud que genera la sostenibilidad de nuestro Estado de bienestar, y el interés social en saber la contribución de la inmigración al desarrollo económico y al Estado de bienestar. La inmigración ha contribuido al crecimiento económico, pero ¿suponen un coste añadido a la hacienda de las comunidades autónomas? Los propios políticos han puesto este tema sobre la mesa cuando se negocia el sistema de financiación de las comunidades autónomas. Huelga decir que no se pretende se-

ñalar al inmigrante, únicamente se pretende demostrar la verdad o falsedad de ciertas etiquetas que se le adjudican.

En este contexto, en el trabajo se efectúa la primera aproximación al impacto de la inmigración en el Estado de bienestar de la Comunidad Autónoma de Aragón. Para responder a este objetivo inicial, por un lado, habría que cuantificar cuál es la participación de los inmigrantes residentes en Aragón en el pago de tributos que financian las arcas de nuestra Comunidad Autónoma y, por otro lado, habría que estimar qué recursos propios del Estado de bienestar y con cargo a la comunidad autónoma de Aragón, reciben para un año concreto. Queremos hacer notar que este objetivo no contempla el análisis de lo que suele denominarse «balanza fiscal» de la inmigración ya que los impuestos recaudados financian el conjunto del presupuesto de una Administración y, además, los ciudadanos se benefician de múltiples prestaciones que no se enmarcan, todas ellas, bajo la denominación de Estado de bienestar. En cualquier caso, el ejercicio propuesto resulta de utilidad en la comparación entre nativos e inmigrantes, no en el cómputo global como pagadores de tributos y perceptores de prestaciones, sino en el cómputo parcial como pagadores de impuestos y beneficiarios de prestaciones como Sanidad y Educación, principalmente.

Las fuertes limitaciones estadísticas obligan a matizar y concretar este objetivo inicial en varios aspectos. En primer lugar, la población objeto de estudio será la extranjera puesto que conocemos la participación exacta de dicha población en el pago de determinados impuestos, de tal manera que trabajar con población inmigrante obligaría a realizar estimaciones perdiendo precisión en los resultados y, además, muchas

de las estadísticas aparecen disponibles para extranjeros y no para inmigrantes. En cualquier caso, en Aragón más del 90% de la población extranjera es inmigrante por razones económicas por lo que los resultados serán perfectamente trasladables al debate sobre la inmigración. En segundo lugar, el año para el que se realizan las estimaciones será 2005, dado que muchos de los datos requeridos aparecen únicamente hasta dicho año. En tercer lugar, se prescinde del ámbito local, ya que la carencia de datos sobre ingresos y gastos públicos, para imputar a población extranjera, es casi absoluta. Por último, las prestaciones propias del Estado de bienestar otorgadas por la administración de la comunidad autónoma que pueden imputarse a la población extranjera son las partidas de servicios sociales que específicamente se dotan para ellos, la educación y la sanidad. Otras partidas como las relacionadas con vivienda no han sido posible incluirlas en el estudio. Las pensiones y el subsidio de desempleo no se contabilizan por ser competencia de la administración central. A pesar de computar sólo una parte de las prestaciones provistas por la comunidad autónoma, hay que señalar que la Sanidad junto a la Educación suponen, tanto en 2005 como en la actualidad, en torno al 50% del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón y más del 90% del Grupo Funcional «Producción de Bienes Públicos de Carácter Social». Se calculará entonces el denominado «saldo fiscal-social» de la inmigración.

Expuesto el objetivo de trabajo y las limitaciones estadísticas de partida, el estudio se inicia con una breve incursión en la literatura internacional y nacional en el apartado segundo. Seguidamente, en el apartado tercero, se estima la participación de la población extranjera en la financiación de la Co-

munidad Autónoma de Aragón. El apartado cuarto se dedica a la estimación de las prestaciones del Estado de bienestar, competencia de nuestra comunidad autónoma, consumidas por los extranjeros. Por último, en el quinto apartado se concretan las conclusiones del estudio.

2. UNA REVISIÓN EMPÍRICA DEL IMPACTO DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

2.1. Revisión de la literatura internacional

Nos preguntamos cuál es el efecto neto de la inmigración sobre las finanzas del sector público. La respuesta a esta pregunta mediante el análisis empírico ha contado con dos métodos alternativos, el enfoque estático y el dinámico. El enfoque estático, de corte transversal, también denominado contable, selecciona un grupo particular de inmigrantes y calcula los impuestos que pagan y el gasto público que absorben en un periodo de tiempo, normalmente un año. Respecto al impacto fiscal dinámico de la inmigración, se parte de la necesidad de lograr un equilibrio presupuestario a largo plazo, es decir, la suma descontada de los ingresos futuros menos la suma descontada de los gastos futuros ha de ser cero y suele asumirse, además, que las tasas impositivas o la presión fiscal se ajustará en el presente o en el futuro para satisfacer el saneamiento de las cuentas públicas.

Análisis estático

Los primeros análisis del impacto fiscal de la inmigración mediante el enfoque estático se llevan a cabo a principios de los

años noventa en Estados Unidos. Passel y Clark (1994) calcularon que los inmigrantes pagaban 27.000 millones de dólares más en impuestos de lo que percibían del sistema de Seguridad Social y de educación, esto es, un 0,4% del PIB. En contraste, Huddle (1993) concluyó que los inmigrantes representaban un coste anual neto de 40.000 millones de dólares en 1992, un 0,6% del PIB, mientras que el saldo negativo se situaba en 16.000 millones, un 0,2% del PIB nacional. Según Borjas (1995), el impacto fiscal puede oscilar entre un coste neto anual de 40.000 millones a un beneficio neto de 60.000 millones, en función de las hipótesis empleadas. El relevante análisis del *National Research Council* (Smith y Edmonston, 1997) concluyó que, para la realidad norteamericana y en un único año fiscal, los hogares de inmigrantes reciben más en beneficios de lo que pagan en impuestos, es decir, un impacto marginalmente negativo. Con un marco similar, Lee y Miller (1998) estimaron que el saldo fiscal positivo ascendía a 23.500 millones de dólares o un 0,35% del PIB bajo el supuesto de que no se asignan a la población inmigrante ni el coste de la deuda pública ni los bienes públicos. Si esta hipótesis se modifica, entonces el saldo fiscal deviene negativo.

Los estudios europeos, en Alemania y los países nórdicos, caracterizados éstos por un gasto público muy por encima del americano, llegan a conclusiones variadas. Ulrich (1994) estimó los impuestos pagados y los beneficios de bienestar recibidos por inmigrantes y nativos para Alemania, concluyendo que el impacto fiscal de la inmigración sobre las cuentas públicas es positivo en 1984. Resultado que puede ser atribuido a la elevada contribución neta de los inmigrantes al sistema de pensiones. Sinn

et al. (2001) realizaron un análisis detallado de todos los pagos por impuestos de los inmigrantes al gobierno central en Alemania y los beneficios recibidos en el año 1997. El gasto en servicios educativos, administración general y gasto militar se atribuyó, dado su carácter no divisible, en términos per cápita. El resultado es que, en términos medios, los inmigrantes son una carga para las arcas públicas. Mientras en el sistema de pensiones la contribución de los inmigrantes arrojaba un saldo neto positivo, el impacto fiscal negativo se produce en el sistema de seguro por desempleo, donde los inmigrantes contribuyen, en promedio, en menor medida de lo que reciben. De hecho, Wadensjö y Gerdes (2004) contabilizan el efecto negativo de la inmigración sobre las arcas públicas en un 0,8% del PNB en 1996.

Respecto a Suecia, la inmigración tuvo un efecto renta positivo para la población nativa hasta los años setenta, alrededor de un 1% del PIB (Ekberg, 2006). Al final de los ochenta el efecto anual positivo había desaparecido. Posteriormente se detecta un efecto renta negativo, es decir, los inmigrantes contribuyen menos en impuestos de lo que reciben del sector público, casi un 2% del PIB, entre 40 y 50 millones de coronas suecas (Ekberg, 1999).

Para Dinamarca, Wadensjö y Gerdes (2004) llegan a conclusiones similares. Dinamarca, como otros países nórdicos, se caracteriza por poseer un Estado de bienestar generoso, lo que parece ser confirmado por la investigación empírica que encuentra una redistribución de los nativos a los inmigrantes. Según sus estimaciones, en Dinamarca ese impacto negativo fue de 0,8% del PIB en 1996 y de 0,6% en 1998. Wadensjö (2007) ha analizado más en detalle el impacto de la inmigración danesa

sobre las finanzas públicas, en concreto, se estudia la redistribución hacia los inmigrantes por niveles de gobierno (el Estado, los condados, los municipios) y el sistema de seguro por desempleo. Mientras que las transferencias netas son positivas al nivel de Estado por parte de los inmigrantes (1.800 coronas en 1996 y 800 en 2006), para el resto de los niveles de gobierno, los inmigrantes son beneficiarios netos de las prestaciones públicas (-5.600 y -1.300 coronas para los condados, con los mayores gastos en sanidad y educación, y -34.100 y -30.600 para los municipios).

Büchel y Frick (2003) realizaron un intento de ofrecer resultados empíricos entre países europeos que permitiera avanzar en la comprensión de los efectos fiscales de la inmigración. En concreto, estudiaron datos de Alemania, Dinamarca, Gran Bretaña, Luxemburgo, Irlanda, Italia, España y Austria. En este estudio se consideran únicamente los hogares cuyo cabeza de familia tuviese entre 20 y 60 años, con un total de 60.000 hogares (de los cuales 7.000 son españoles) con base en el Panel de Hogares de la Europa Comunitaria (*European Community Household Panel*) y para el periodo 1994-1998. La conclusión relevante de este análisis es que los inmigrantes son más fuertemente gravados con impuestos y contribuciones sociales que la población nativa. Por ejemplo, para España además, se concluye que los inmigrantes tienen un acceso más reducido a las prestaciones y, en consecuencia, ayudan a financiar el sistema social.

De la revisión de éstos y otros estudios empíricos anteriores pueden extraerse algunos rasgos generales de los determinantes del impacto fiscal de la inmigración a corto plazo. Primero, la edad de llegada explicará si los inmigrantes contribuyen o se benefician del sector público (Ekberg, 1999,

2006; Bolin, 2006). Los gastos públicos de consumo se dirigen a los jóvenes (cuidados infantiles y educación) y a los mayores (cuidados de salud, servicios para los mayores e incapacitados) y los pagos por transferencias se dirigen principalmente a la población mayor (pensiones). La mayoría de los inmigrantes llegan al país de destino, con una estructura de edad más joven en comparación con la población nativa, por lo tanto, en edad de trabajar. Sólo si tienen hijos, esto podrá contrarrestar el efecto fiscal positivo. Por otro lado, los más mayores es más probable que experimenten una mayor dependencia del Estado de bienestar, suponiendo una carga neta (Borjas y Hilton, 1996; Riphahn, 2004).

Segundo, la educación de la población inmigrante en relación con la nativa también determina el impacto fiscal de la inmigración (Bolin, 2006). Los individuos con mayor nivel educativo o de habilidad, normalmente proporcionan una contribución fiscal positiva, pagan más en impuestos de lo que reciben del gasto público (Smith y Edmonston, 1997). Pero incluso los menos cualificados pueden generar una contribución fiscal positiva, siempre que posean un trabajo y ellos y sus familiares dependientes no realicen un gran consumo de pensiones y gasto público, mientras que los inmigrantes con poco o ningún nivel educativo es improbable que compensen su consumo con los impuestos pagados.

Tercero, otro factor relevante son las características del mercado de trabajo en el país de acogida, en concreto, la tasa de empleo de los inmigrantes en comparación con los nativos. Si ésta es menor o las condiciones laborales relativas peores, propiciará una menor contribución neta de los inmigrantes (Ekberg, 2006). Además, la coyuntura económica en el momento de en-

trada de los inmigrantes al país de destino también es un determinante del saldo fiscal. Dado que en épocas recesivas los inmigrantes hallarán mayor dificultad para acceder al mercado laboral es previsible que dependan más de las prestaciones de bienestar no siendo contribuyentes netos, sino dependientes.

Por último, según señalan Coleman y Rowthorn (2004) en aquellos países con inmigración de gran escala y duración, el stock de inmigrantes y sus descendientes normalmente incorporan grupos de individuos de diferentes edades. Esto explica que la estimación de la contribución fiscal de la inmigración sea bastante pequeña para el conjunto de los países. La contribución positiva de unos se minora o se compensa con la aportación negativa de otros inmigrantes. Este resultado se mantiene para un amplio conjunto de países y de métodos. Tal es así, que estudiosos del impacto fiscal de la inmigración en el corto plazo han concluido que la contribución neta anual normalmente se situará en el rango $\pm 1\%$ del PIB.

Análisis dinámico

Para valorar el impacto fiscal dinámico de la inmigración es preciso considerar la corriente entera de contribuciones futuras generadas y los gastos incurridos en el ciclo vital de los inmigrantes y, normalmente, el de sus descendientes. Tales contribuciones y gastos son descontados hasta el año base y agregados para ofrecer una cuantía conocida como el valor actual neto (VAN), cifra que expresa la contribución fiscal neta en el presente de los inmigrantes. Aunque este enfoque es conceptualmente superior al estático, su puesta en práctica es compleja, dado que requiere elaborar hipótesis

sobre acontecimientos futuros, niveles de fertilidad, empleo, impuestos y gastos públicos, además de la elección de la tasa de descuento.

Dado este enfoque coste-beneficio, una sofisticación del mismo es el método de la Contabilidad Generacional, propuesto por Auerbach *et al.* (1994) a principios de los años noventa. La Contabilidad Generacional posibilita el análisis de la situación presupuestaria de un país a largo plazo, permitiendo indagar en las implicaciones de la inmigración bajo diferentes hipótesis de asignación del déficit fiscal entre generaciones. Es decir, si la inmigración ayuda y con qué alcance a reducir las presiones fiscales futuras, especialmente en países con el problema del envejecimiento poblacional o, en otros términos, la sostenibilidad a largo plazo del sistema de las pensiones y de prestaciones sanitarias.

Los primeros estudios para Estados Unidos de Auerbach y Oreopoulos (1999, 2000) con el enfoque de la Contabilidad Generacional adoptaron un individuo tipo de cada generación y sexo para calcular el valor presente de la corriente de impuestos pagados netos de transferencias recibidas en su ciclo vital, es decir, el VAN en términos fiscales de la inmigración. El horizonte temporal comprende desde 1995, año base, hasta 2070. Habida cuenta del conjunto de hipótesis sobre proyecciones de datos de población, perfiles para grupos demográficos en cada cohorte, hipótesis sobre la deuda pública, sobre la tasa de descuento, entre otros, se llega a la conclusión de que el impacto fiscal de la inmigración sobre el balance fiscal de EE.UU. es muy pequeño en comparación con el tamaño del déficit total. Entonces, la inmigración no puede ser vista ni como una fuente de mayor déficit presente ni

como una solución potencial al mismo. En el segundo de los trabajos, los autores concluyeron que el efecto de la inmigración no es claro, al depender de la parte de gasto público que es considerada como bien público.

Storesletten (2000) lleva a cabo una estimación con un modelo de equilibrio general con generaciones solapadas, diferente al anterior, y estudia si una política selectiva de la inmigración pudiera ayudar a mitigar la carga fiscal a largo plazo soportada por los nativos derivada del *baby-boom* americano. Para ello considera la ganancia neta para el gobierno de admitir un extranjero adicional en función de la edad y las habilidades de éste y llega a la conclusión de que el resultado fiscal final es positivo y elevado entre los individuos en edad de trabajar con altas o medias cualificaciones. Aquéllos menos cualificados y formados y edad mayor causan elevados costes netos. En términos del valor presente, esas diferencias oscilan desde 36.000 dólares de coste neto (para los menos educados), 2.000 dólares para el extranjero con estudios medios y 96.000 dólares de beneficios netos (causado por los inmigrantes con mayor nivel de estudios). Un inmigrante promedio genera un beneficio neto de sólo 7.400 dólares a lo largo de su ciclo de vida. Es decir, que la inmigración podría tener un efecto sustancial en el alivio en las finanzas públicas. Incluso, si no se produce selección de los inmigrantes el efecto, aunque pequeño, sería positivo.

Respecto a los estudios europeos, en Alemania, Bonin *et al.* (2000) exploran los efectos a largo plazo con la técnica de la Contabilidad Generacional y concluyen que la inmigración puede contribuir a aliviar sustancialmente la carga fiscal en la población nativa. Estos resultados se basan en indivi-

duos con contribuciones positivas de ciclo de vida y en el hecho de que los nuevos inmigrantes aumentan el número de futuros contribuyentes difuminando la deuda implícita existente. En Bonin (2002) se lleva a cabo un balance completo de ciclo de vida de impuestos pagados y de transferencias recibidas por alemanes e inmigrantes y tiene en cuenta los costes marginales de suministrar bienes públicos (citado en *The Impact of Immigration on the German Society*, 2005). Los resultados muestran que la inmigración posee un efecto neto positivo en el presupuesto público intertemporal. Además, argumenta que la inmigración podría suponer una reducción en el aumento de carga fiscal individual necesaria para mantener la solvencia del presupuesto público alemán en la actualidad.

Suecia es otro de los países europeos donde se han llevado a cabo análisis del impacto fiscal de la inmigración a largo plazo. Storesletten (2003), con un modelo de generaciones solapadas, estima las ganancias públicas netas de un nuevo inmigrante como el valor descontado de los pagos futuros menos las transferencias y el consumo marginal del gobierno, incluyendo los costes y las contribuciones de los hijos futuros. Así, admitir un nuevo inmigrante es visto como una inversión y se trata de analizar cómo la ganancia del gobierno dependerá del sexo y de la edad del inmigrante en el tiempo de llegada al país. Sus resultados ponen de manifiesto que los inmigrantes que llegan a Suecia con 20-30 años representan una ganancia fiscal potencial, en promedio más de 200.000 SEK por inmigrante o alrededor de 23.500 dólares. Para aquéllos mayores de 50 y menores de 10 años, el coste fiscal neto es sustancial, en algunos casos sobre 1,5 millones de SEK.

Además, un nuevo inmigrante promedio representa una pérdida neta de 175.000 SEK (20.500 dólares), aunque la variación entre grupos de inmigrantes es elevada, siendo sensible a las tasas de empleo de los inmigrantes y al grado de asimilación de la segunda generación de inmigrantes. Los resultados sugieren, pues, que los inmigrantes imponen a los estados de bienestar como el sueco una considerable carga fiscal. Si se pensara en la inmigración como medio de corregir los desequilibrios de las cuentas públicas, las políticas de inmigración habrían de seleccionar a población joven entre 20-40 años.

Para los Países Bajos, mediante un modelo de generaciones solapadas, Knaap *et al.*, 2003 (citado en Pekkala, 2005) analizan los efectos sobre la economía y las finanzas públicas de la admisión de un flujo de inmigrantes seleccionados por edad y condicionados a poseer las mismas cualificaciones que los nativos. Aquéllos que llegan al país con 25 años o menos producen una ganancia neta, pero todos los demás grupos producen una pérdida neta. Incluso si los inmigrantes tienen igual nivel educativo que los nativos, características especialmente favorables, el beneficio neto fiscal es sólo marginal.

Roodenburg *et al.* (2003) se plantean si la inmigración podría aliviar las finanzas públicas holandesas. Calculan los efectos de la inmigración a través de las contribuciones netas de ciclo de vida de los inmigrantes. Concluyen que el impacto fiscal de los inmigrantes depende mucho de su edad en el momento de entrada en el país y de sus características económicas y sociales (funcionamiento en el mercado de trabajo). Los resultados son más favorables para los individuos de 25 años en el momento de llegada al país y que se asimilan bien en el

mercado de trabajo. Pero los resultados se deterioran gradualmente y alcanzan un valor negativo de 110.000 euros a la edad de 50 años.

En el Reino Unido, Gott y Johnston (2002) realizaron un ejercicio de Contabilidad Generacional para estimar el impacto fiscal en el ejercicio 1999/2000. En la definición de población inmigrante excluye los hijos adultos de los inmigrantes. En su conjunto, la población actual de inmigrantes de primera generación, se integra bien en el mercado de trabajo y realiza una contribución fiscal neta positiva. Pagan 31,2 billones de libras en impuestos y consumen 28,8 billones en beneficios y servicios del Estado, dando una contribución fiscal de aproximadamente 2,5 billones de libras. Ahora bien, en términos de cifras macroeconómicas, supone menos del 0,3% del PIB. En comparación con la economía como un todo, la contribución fiscal de la inmigración es reducida. Además, con perspectiva, la inmigración pasada no ha supuesto una carga significativa ni un beneficio significativo; ha resultado más bien neutral.

Para Austria, Mayr (2004) analizó el impacto intertemporal de la inmigración sobre las cuentas públicas en 1998. El impacto fiscal es positivo, bajo la hipótesis de que la edad y las características fiscales de los futuros inmigrantes sean parecidas a las características de la población inmigrante en la actualidad. Este resultado se debe a la composición favorable de la edad y a las transferencias netas per cápita menores que reciben los inmigrantes en la edad de jubilación, que compensan por los menores pagos por impuestos en la edad de trabajar. Sin embargo, en Austria la inmigración no es probable que logre el equilibrio fiscal intertemporal, aunque la inmigración au-

mente o se seleccionaran los inmigrantes por edad o educación.

A partir de la revisión anterior, parece existir un consenso entre la mayoría de economistas en Estados Unidos, de que en un periodo largo y estableciendo un promedio entre todos los inmigrantes (incluyendo los ilegales que pagan menos impuestos y reciben más beneficios), los inmigrantes pagan su estancia más que con creces en ese país (Borjas, 1999 y Smith y Edmonston, 1997); además, como hemos visto, éste también es el caso para el Reino Unido.

Pero esta conclusión no se mantiene para los países nórdicos, con sistemas de prestaciones sociales universales y no muy elevada participación de los inmigrantes en el mercado laboral, es decir, que los inmigrantes a largo plazo generan un impacto negativo sobre las arcas públicas (también a corto plazo). Por otro lado, en los países con menor tradición migratoria, como los países mediterráneos, puede esperarse que el impacto —al menos de ciclo vital— de la inmigración sea positivo, dada la estructura por edades de la población inmigrante y el menor desarrollo de sus estados de bienestar, opinión compartida, entre otros por Gott y Johnston (2002).

A modo de conclusión, la literatura empírica internacional que ha tratado de cuantificar el impacto fiscal de la inmigración no ofrece conclusiones definitivas e incontrovertibles. En primer lugar, los resultados de los análisis dependen de los distintos marcos institucionales de los países analizados en lo relativo a las políticas de inmigración imperantes y, sobre todo, a los modelos de bienestar presentes, que diferirán también en prestaciones, factores y contribuciones de la población inmigrante. Frente al Estado de bienestar

más generoso de los países nórdicos, el modelo liberal propio de Estados Unidos y Reino Unido se caracteriza por poseer un menor volumen de prestaciones; España, con un Estado de bienestar conservador o continental, posee un nivel medio de prestaciones.

2.2. Revisión de la literatura nacional

Análisis estático

En nuestro país, donde el fenómeno de la inmigración es todavía reciente, contamos con un número reducido de trabajos relativos al efecto fiscal de la inmigración. Entre los primeros, Aparicio y Tornos (2000) estimaron el impacto global de la inmigración sobre las finanzas públicas para los años 1996, 1997 y 1998. Respecto a los ingresos para las arcas públicas, se imputan los derivados de las contribuciones a la Seguridad Social, del IRPF e Impuesto sobre el Patrimonio y la recaudación por el IVA profesional. En relación con los gastos, se contabilizan únicamente los gastos incurridos por los inmigrantes en el nivel central del Estado correspondientes a programas específicamente destinados al colectivo inmigrante y a otros que pueden ser asignados de forma individual a nativos e inmigrantes; no se incorporan, por lo tanto, aquellos otros gastos asociados a los bienes públicos. Los autores concluyen que los inmigrantes en los tres años considerados han generado en nuestro país un efecto neto positivo y creciente a lo largo del periodo. En el último año, los inmigrantes contribuyeron positivamente con sus aportaciones a las arcas públicas en algo más de 1.000 millones de euros, un 0,21% del PIB, cuantía reducida, dado el escaso peso relativo de los inmigrantes en el total del país.

El análisis de la Oficina Económica del Presidente (2006) relativo a los efectos fiscales de la inmigración para todo el territorio nacional cuantifica el impacto de la inmigración en el año 2005. Respecto a los ingresos, se consideraron los relativos al IRPF, IVA y el resto de ingresos por impuestos. Bajo determinadas hipótesis, los inmigrantes aportan a las arcas públicas 23.400 millones de euros. Respecto a los gastos en que incurren, además de los gastos asignables, se adoptan varios escenarios para los gastos indivisibles como Defensa, Política Exterior, Justicia o Infraestructuras, entre otros. En cuanto a los gastos para los que no existe una estimación directa (defensa, política exterior, justicia, infraestructuras,...) la Oficina Económica del Presidente (2006) procede con dos hipótesis extremas, dado que estos gastos tienen un carácter indivisible. Así, una primera opción es repartirlos proporcionalmente a la población. Sin embargo, se podría también considerar que ciertos gastos tienen una naturaleza fija y no se ven incrementados por el hecho de incorporar población del exterior, al menos no en una cuantía proporcional a la llegada de inmigrantes. La segunda hipótesis consiste en reducir un 20% el gasto medio por inmigrante en estas partidas. Con ello, el conjunto de consumos o gastos en que incurren asciende a 18.600 millones de euros. En definitiva, los inmigrantes realizaron una aportación neta positiva a las arcas públicas de 4.784 millones de euros, un 0,5% del PIB.

La Comunidad de Madrid cuenta con un análisis muy detallado del balance fiscal de la inmigración en esa comunidad autónoma, bajo la dirección de Vicéns (2006) para 2005. Una de las conclusiones del estudio establece que la inmigración ha supuesto en 2005 un balance fiscal negativo de un 0,55% de su PIB.

Análisis dinámico

Además de estos análisis estáticos, en nuestro país también se han llevado a cabo dos estudios del impacto fiscal dinámico de la inmigración, en concreto a través del método de la Contabilidad Generacional. Collado *et al.* (2004) concluyeron que la inmigración tiene una contribución positiva. El análisis más reciente de García Pérez *et al.* (2006), que se circunscribe a las finanzas andaluzas, apunta el problema de la sostenibilidad de las políticas de bienestar en Andalucía, y concluye que la inmigración no perjudicará al equilibrio futuro de las cuentas andaluzas, aunque su aportación marginal positiva será muy reducida.

A modo de resumen, la escasez de estudios no permite extraer generalizaciones acerca del binomio inmigración y saldo fiscal en nuestro país. Respecto a los análisis desarrollados para el conjunto del país, parece que la contribución de los inmigrantes a las arcas públicas es positiva tanto a corto como a largo plazo. Sin embargo, este resultado no queda patente cuando el análisis se circunscribe a un ámbito territorial más limitado, como la Comunidad de Madrid, con un saldo fiscal a corto plazo de la inmigración negativo, o en Andalucía, donde el análisis de largo plazo achaca a la inmigración un impacto positivo pero de escasa cuantía.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PRESTADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común en el año 2005 se rige por la Ley 21/2001, de 27 de

diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (en adelante, Ley 21/2001).

Fijadas las necesidades de financiación del año base 1999, la cobertura de las mismas se efectúa a través de los siguientes recursos financieros (artículo 6 de la Ley 21/2001): 1) Las tasas afectas a los servicios traspasados. 2) La recaudación de los tributos totalmente cedidos. 3) La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). 4) El rendimiento cedido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). 5) El rendimiento cedido de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos, sobre Labores del Tabaco y en el Impuesto sobre la Electricidad. 6) El Fondo de Suficiencia, como mecanismo de cierre del sistema. Su cálculo se realiza por diferencia, en el año base 1999, entre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma y la valoración de los recursos de naturaleza tributaria anteriores.

A continuación, pasamos a concretar cómo participa la población extranjera en el pago de impuestos, siguiendo la clasificación arriba expuesta.

3.1. **La recaudación por tributos totalmente cedidos imputable a extranjeros**

Los tributos gestionados por las Comunidades Autónomas son: Impuestos cedidos sobre Patrimonio, sobre Determinados Medios de Transporte, sobre Ventas Mino-

ristas de Determinados Hidrocarburos, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y sobre Sucesiones y Donaciones, así como los Tributos sobre el Juego. Dichos tributos son también recaudados por las Comunidades Autónomas, a excepción de los tres primeros que son recaudados por la Administración General del Estado (AGE). Para su cuantificación distinguiremos según la Administración recaudadora en el ejercicio 2005.

3.1.1. *Tributos totalmente cedidos no recaudados por la Administración General del Estado en 2005*

Como hemos señalado, los Tributos totalmente cedidos a las comunidades autónomas y no gestionados por la AGE son los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD) y Tributos sobre el Juego. En conjunto son los que se denominan Tributos cedidos tradicionales (con tal denominación también se incluyen las Tasas afectas a los servicios traspasados y el Impuesto sobre el patrimonio, que se incorpora en el apartado de los recaudados por la AGE). Atendiendo al Documento «Recaudación por Tributos cedidos gestionados por las Comunidades Autónomas y Tributos concertados. Ejercicio 2005» elaborado por la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda, la recaudación real por dichos Tributos correspondientes al año 2005 ascendió a 607.629.000 euros. La imputación de Tributos Cedidos Tradicionales a extranjeros para el ejercicio 2005 es la que se detalla en el cuadro n.º 3.1.

La imputación de estos tributos a extranjeros ha sido facilitada por la Dirección General de Tributos del Gobierno de Aragón.

Cuadro n.º 3.1

**Liquidación por tributos cedidos tradicionales
(no recaudados por la AGE). Imputación a extranjeros**
Ejercicio 2005 (en euros)

	Impuesto sobre T. Patrimoniales y A. Jurídicos Documentados	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Recaudación Tributos Tradicionales (sin T. Juego)	Recaudación Tributos sobre el Juego	Recaudación Tributos Tradicionales
Nativos (A)	399.031.880,42	110.108.665,97	509.140.546,39	76.292.802,72	585.433.349,11
Extranjeros (B)	17.594.459,57	344.107,25	17.938.566,82	4.257.084,07	22.195.650,89
Totales (C)	416.626.339,99	110.452.773,22	527.079.113,21	80.549.886,79	607.629.000,00
(B) / (C)	4,22%	0,31%	3,40%	5,29% (estimado)	3,65% (estimado)

Fuente: Dirección General de Tributos del Gobierno de Aragón y elaboración propia.

La diferencia entre los 607,63 millones de euros recaudados por Tributos Cedidos Tradicionales y los 527,08 millones de euros reflejados en el cuadro, corresponden a Tributos sobre el Juego, exactamente 80.549.886,79 euros. Al tratarse de un tributo indirecto no hay información precisa que permita determinar la parte que es pagada por la población extranjera. Ante este hecho, la Administración General del Estado (AGE) propone utilizar la información de la que pueda disponer el INE sobre la nacionalidad de los hogares que se incluyen en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares para estimar el peso relativo del consumo de los nacionales e inmigrantes en los diferentes epígrafes. Dada la escasa información a este respecto, la imputación a extranjeros de la recaudación de Tributos sobre el Juego se hará en proporción a la población extranjera sobre la población total. Puesto que son los mayores de 18 años los que pueden acceder al juego, tomamos como factor de imputación la ratio extranjeros sobre población total a partir de los

20 años —por restricción estadística—, corrigiendo además por la renta —se supone renta de extranjeros un 30% inferior a la de los nativos (Vicèns, 2006), aunque al final se incorporan también los resultados con rentas un 20% inferiores, algo más próximo a las cifras aportadas en las encuestas de salarios de INE—.

Para afinar más en los cálculos, dado que a lo largo de 2005 la población extranjera cambia considerablemente y desde su llegada son consumidores de todo tipo de bienes y servicios, se imputa con la ratio promedio entre 1 de enero de 2005 y 1 de enero de 2006, es decir, el 7,55%. De esta forma, ante una recaudación en Aragón sobre Tributos sobre el Juego de 80.549.886,79 euros, el 7,55% asciende a 6.081.548,67 euros, y corrigiendo con la renta resultarían imputables a extranjeros por Tributos sobre el Juego 4.257.084,07 euros.

Los extranjeros pagan por el ITP y AJD 17.594.459,57 euros, un 4,22% del total, en más de un 75% por transmisiones patri-

moniales, aportando el 5,64% del total recaudado en Aragón por ese concepto. Por la parte de actos jurídicos documentados los extranjeros aportan un 2,47% del total y por la de operaciones societarias su participación es testimonial. Además, los extranjeros pagan por ISD 344.107,25 euros, un 0,31% del total recaudado en Aragón en 2005. Recapitulando, por Tributos Cedidos Tradicionales se imputan a los extranjeros 22.195.650,89 euros, lo que supone un 3,65% del total recaudado en Aragón.

3.1.2. *Tributos totalmente cedidos recaudados por la Administración General del Estado en 2005*

En este caso, se trata del Impuesto sobre el Patrimonio (IP), Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte (DMT) e Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (VMDH). Según la AGE el Rendimiento definitivo de 2005 por el IP en Aragón es de 41.815.000 euros, corres-

pondiendo a extranjeros 75.410 euros. De igual forma, el Rendimiento definitivo de 2005 por el Impuesto sobre DMT en Aragón es de 35.597.360 euros, correspondiendo a extranjeros, también según la AGE, 1.288.940 euros. Como se aprecia en el cuadro n.º 3.2 la participación de extranjeros en la liquidación por el Impuesto sobre DMT representa el 3,62% del total, mientras que su presencia en el IP es sólo del 0,18%.

Por último, el Rendimiento definitivo de 2005 por el Impuesto sobre VMDH para Aragón es de 36.285.880 euros. Para calcular la parte imputable a extranjeros de este impuesto indirecto se utilizan los mismos supuestos que se explican posteriormente —epígrafe 3.4— para el Impuesto sobre Hidrocarburos. De esta forma, la imputación a extranjeros por el Impuesto sobre VMDH oscilaría entre 2.555,18 y 2.584,82 miles de euros (se computará la media), según se considere aparte o no la inmigración no económica del total de extranjeros.

Cuadro n.º 3.2

Liquidación por tributos cedidos (recaudados por la AGE).

Imputación a extranjeros

Ejercicio 2005 (en euros)

	Impuesto sobre el Patrimonio	Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte	Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos
Nativos (A)	41.739.590	34.308.420	33.715.880
Extranjeros (B)	75.410	1.288.940	2.570.000
Totales (C)	41.815.000	35.597.360	36.285.880
(B) / (C)	0,18%	3,62%	7,08% (estimado)

Fuente: Administración General del Estado y elaboración propia.

3.2. Recaudación por la tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) imputable a extranjeros

La Ley 21/2001 atribuye a cada Comunidad Autónoma el rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF en su territorio, concretamente el 33%. Según la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Hacienda para el ejercicio 2005, el rendimiento de la tarifa autonómica de las comunidades autónomas de régimen común ascendió a 19.218.768,29 miles de euros, correspondiendo a Aragón 658.216,81 miles de euros. Estas cifras engloban lo recaudado por la Cuota líquida, la declaración de los no residentes (Modelo 150), las retenciones de los no declarantes (Modelo 190) y el INDI (recaudación de actas, declaraciones extemporáneas, otras liquidaciones y devolución de ingresos indebidos). El conjunto de estos conceptos se refleja en las cifras del cuadro n.º 3.3.

Los datos de rendimiento del IRPF de los extranjeros son los registrados por la Administración General del Estado. Como puede apreciarse, la participación de los extranjeros en la cuota autonómica para el conjunto de las comunidades autónomas representa un 2,92% del total, mientras que para el caso de Aragón dicha participación es bastante inferior, concretamente de un 1,69%; lo que supone una imputación total a extranjeros por IRPF de 11.128,27 miles de euros.

3.3. Recaudación por el rendimiento cedido del Impuesto sobre el Valor Añadido imputable a extranjeros

El artículo 9 de la Ley 21/2001 atribuye a cada comunidad autónoma el rendimiento del 35% de la recaudación líquida en su territorio por el IVA. El rendimiento imputable a cada comunidad autónoma se determina aplicando al 35% de la recaudación lí-

Cuadro n.º 3.3
Liquidación del IRPF. Cuota autonómica. Imputación a extranjeros
Ejercicio 2005 (en euros)

	Cuota líquida autonómica (1)	Modelo 150 Cuota autonómica (2)	Modelo 190 Retenciones no declarantes (3)	Término INDI (4)	TOTAL (1)+(2)+(3)+(4)
CC.AA. (A)	18.198.885.070	20.309.160	796.690.760	202.883.300	19.218.768.290
CC.AA. Extranjeros (B)	478.012.620	20.309.160	48.339.380	13803.350	560.464.520
(B) / (A)	2,63%	100%	6,07%	6,80%	2,92%
Aragón (C)	626.559.380	337.470	24.303.840	7.016.130	658.216.810
Aragón Extranjeros (D)	8.514.320	337.470	2.055.400	221.080	11.128.270
(D) / (C)	1,36%	100%	8,46%	3,15%	1,69%

Fuente: Administración General del Estado.

quida obtenida por el Estado, el índice de consumo de cada comunidad que, a tal efecto, proporciona el INE. Las fuentes de datos utilizadas por el INE para calcular dicho índice no permiten diferenciar entre nacionales y extranjeros.

El valor definitivo de la cesión de la recaudación líquida del IVA a la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2005 ascendió a 583.214,47 miles de euros. La imputación a extranjeros, que aquí se propone, se realiza atendiendo a los siguientes pasos: primero, determinación de la población extranjera; segundo, estimación del consumo total de los extranjeros; y tercero, distribución del consumo por grupos de gasto, según la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) con la correspondiente aplicación del tipo medio del IVA en cada grupo.

El primer paso queda reflejado en el cuadro n.º 3.4. Dado que queremos saber la población extranjera que ha consumido bie-

nes y servicios en el ejercicio 2005, es mejor trabajar con la población promedio correspondiente a los extranjeros empadronados a 1 de enero de 2005 y a 1 de enero de 2006. Además, consideramos por separado los extranjeros provenientes de la UE y de América del Norte de los que provienen del resto de países (inmigración económica), ya que los primeros poseen niveles de renta y pautas de consumo iguales a los nativos. Tal y como se desprende del cuadro n.º 3.4, el 91% de los extranjeros computados en promedio en Aragón para 2005, corresponden a inmigración económica.

El siguiente paso consiste en la estimación del consumo total realizado por los extranjeros. El proceso seguido es el que se refleja en el cuadro n.º 3.5. Se recoge en primer lugar (columna A) la población extranjera resultante del cuadro n.º 3.4, según lugar de procedencia. A continuación, la propensión media al consumo (columna B), obtenida como el cociente entre el Gasto en consumo final de los hogares

Cuadro n.º 3.4

Determinación de la población extranjera en promedio para el año 2005 en Aragón, según lugar de procedencia

Población empadronada	Procedentes de la UE y América del Norte	Procedentes del resto de países (inmigración económica)	Total extranjeros empadronados	Población total empadronada
1 enero de 2005	9.164	87.684	96.848	1.269.027
1 enero de 2006	9.224	96.137	105.361	1.277.471
Promedio	9.194	91.911	101.105	1.273.249

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes (INE).

Cuadro n.º 3.5
Estimación del consumo total de extranjeros en Aragón
Ejercicio 2005 (en euros)

Procedencia	Población extranjera (A)	Propensión media al consumo (B)	Renta disponible por habitante extranjero (C)	Consumo medio por habitante extranjero (D) (B) × (C)	Consumo total extranjeros (E) (A) × (D)
UE y América del Norte	9.194	0,8686	14.410,68 (13.731 × 1,049)	12.517,12	115.082.370,46
Resto de países	91.911	0,8859 (0,8686 × 1,02)	10.087,47 (14.410,68 × 0,7)	8.936,49	821.361.702,34
Total					936.444.072,80

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes (INE), Cuenta de Renta de los Hogares. Contabilidad Regional de España. Base 2000 (INE) y elaboración propia.

(COICOP) y la Renta disponible bruta de los hogares, según la Contabilidad Regional de España (Base 2000). Dicho cociente se obtiene para 2003 al ser el último año para el que se dispone de cifras sobre Gasto en consumo final de los hogares. La propensión media al consumo obtenida es de 0,8686, resultado que se aplicará a la inmigración no económica. Para el resto, se incrementa dicha propensión un 2%, tal y como se hace en otros trabajos, respondiendo a que las rentas más bajas dedican mayor proporción de su renta al consumo. En la columna C se registra la Renta disponible por habitante extranjero, obtenida incrementando en 4,9% (variación de dicha variable de 2003 a 2004), el último valor disponible, según la Contabilidad Regional de España, para el ejercicio 2004 (13.731 euros). Así, para la inmigración no económica consideramos la misma renta disponible

que para el promedio español, es decir, 14.410,68 euros, mientras que para la inmigración económica se reduce en un 30%. A continuación (columna D), aparece el Consumo medio por habitante extranjero como resultado de aplicar la propensión media para el consumo a la renta disponible por habitante. El Consumo total de extranjeros, como producto entre el número de extranjeros y el consumo medio por habitante extranjero, se refleja en la columna E. De esta forma conocemos el consumo que realiza el total de extranjeros, distinguiendo entre inmigración económica y no económica.

El tercer y último paso en la determinación del IVA pagado por los extranjeros consiste en distribuir su consumo total entre los 12 grupos de gasto que contempla la ECPF. Para ello, se distingue entre las dos partidas resultantes, por un lado, el gasto de los ex-

trajeros provenientes de la UE y de América del Norte y, por otro, el correspondiente a la inmigración económica.

En el cuadro n.º 3.6 se refleja la estimación de IVA pagado por los primeros. Los 115,08 millones de euros gastados por los inmigrantes no económicos se distribuyen entre los 12 grupos de gasto que, en promedio para 2005, presentan los españoles según la ECPF. Una vez practicada la redistribución se le aplica a cada tramo de gasto el tipo medio de IVA correspondiente, obteniéndose la recaudación total por IVA imputable a esos extranjeros. El 35%

del total será la parte que se cede a la Comunidad Autónoma de Aragón.

El mismo ejercicio se realiza para la inmigración económica, bajo el supuesto de rentas inferiores a las de los nativos en un 30%. Además, la estructura de gasto considerada para distribuir entre los 12 grupos el consumo total, es la correspondiente a rentas situadas entre 500 y 999 euros. La estimación de la recaudación total por IVA se detalla en el cuadro n.º 3.7. Por lo tanto, de los 583.214,47 miles de euros correspondientes al valor definitivo de la cesión de la recaudación líquida por IVA, son imputables a extran-

Cuadro n.º 3.6
**Estimación del IVA pagado por extranjeros
provenientes de la Unión Europea y América del Norte**
Ejercicio 2005 (en euros)

Grupos según ECPF	Estructura del gasto (todos los hogares)	Distribución del consumo por grupos	Tipo medio del IVA	Recaudación total por IVA
Grupo 1: Alimentos y bebidas no alcohólicas	16,42	18.896.525,23	5	944.826,26
Grupo 2: Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	1,39	1.599.644,95	16	255.943,19
Grupo 3: Artículos de vestir y calzado	6,98	8.032.749,46	16	1.285.239,91
Grupo 4: Agua, electricidad y otros combustibles	33,48	38.529.577,63	16	6.164.732,42
Grupo 5: Mobiliario y equipamiento del hogar	5,00	5.754.118,52	16	920.658,96
Grupo 6: Salud	2,01	2.313.155,65	4	92.526,23
Grupo 7: Transportes	9,62	11.070.924,04	7	774.964,68
Grupo 8: Comunicaciones	2,61	3.003.649,87	16	480.583,98
Grupo 9: Ocio, espectáculos y cultura	6,76	7.779.568,24	3	233.387,05
Grupo 10: Enseñanza	0,87	1.001.216,62	0	0,00
Grupo 11: Hoteles, cafés y restaurantes	9,30	10.702.660,45	7	749.186,23
Grupo 12: Otros bienes y servicios	5,56	6.398.579,80	16	1.023.772,77
Total	100	115.082.370,46		12.925.821,69
35% cedido a la C.A. de Aragón				4.524.037,59

Fuente: Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF). Año 2005 y elaboración propia.

Cuadro n.º 3.7

Estimación del IVA pagado por la inmigración económica

Ejercicio 2005 (en euros)

Grupos según ECPF	Estructura del gasto (Rentas entre 500 y 999 euros)	Distribución del consumo por grupos	Tipo medio del IVA	Recaudación total por IVA
Grupo 1: Alimentos y bebidas no alcohólicas	21,02	172.650.229,83	5	8.632.511,49
Grupo 2: Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	1,17	9.609.931,92	16	1.537.589,11
Grupo 3: Artículos de vestir y calzado	5,74	47.146.161,71	16	7.543.385,87
Grupo 4: Agua, electricidad y otros combustibles	42,42	348.421.634,13	16	55.747.461,46
Grupo 5: Mobiliario y equipamiento del hogar	4,22	34.661.463,84	16	5.545.834,21
Grupo 6: Salud	1,84	15.113.055,32	4	604.522,21
Grupo 7: Transportes	5,72	46.981.889,37	7	3.288.732,26
Grupo 8: Comunicaciones	2,62	21.519.676,60	16	3.443.148,26
Grupo 9: Ocio, espectáculos y cultura	4,84	39.753.906,39	3	1.192.617,19
Grupo 10: Enseñanza	0,36	2.956.902,13	0	0,00
Grupo 11: Hoteles, cafés y restaurantes	4,44	36.468.459,58	7	2.552.792,17
Grupo 12: Otros bienes y servicios	5,61	46.078.391,50	16	7.372.542,64
Total	100	821.361.702,34		97.461.136,88
35% cedido a la C.A. de Aragón				34.111.397,91

Fuente: Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF). Año 2005 y elaboración propia.

jeros 38.635,44 miles de euros (4.524,04 más 34.114,4), es decir, un 6,62% del total.

3.4. Recaudación imputable a extranjeros por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos, y sobre Labores del Tabaco, y por el Impuesto sobre la Electricidad

Los artículos 10 a 14 de la Ley 21/2001 atribuyen a cada comunidad autónoma el

rendimiento del 40% de la recaudación líquida obtenida en su territorio de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco, y del 100% del Impuesto sobre la Electricidad.

El rendimiento imputable a cada comunidad autónoma se determina aplicando al 40% de la recaudación líquida obtenida por el Estado de todos estos impuestos (el 100% para el Impuesto sobre la Electricidad), diversos índices de distribución territorial, proporcionados por el INE o por el

Comisionado para el Mercado de Tabacos, entre otros.

Como es sabido, la regionalización de los ingresos derivados de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, se basa en índices de consumo calculados por el INE que provienen, básicamente, de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares. Las dificultades de la imputación de estos impuestos a inmigrantes son notables. De manera que para estimar la parte de lo recaudado imputable a ellos sobre el valor definitivo de recaudación líquida de cada impuesto especial, se aplican tres factores correctores. Un primer factor recogerá la población extranjera considerada, un segundo factor relativo a la renta de los extranjeros y un tercero que corregirá según la estructura de consumo.

En cuanto al factor corrector de población extranjera, nuevamente consideraremos población promedio entre 1 de enero de 2005 y 1 de enero de 2006, para aproximar mejor el número de personas que en 2005 consumieron productos gravados por impuestos especiales. Dicho factor corrector se aplica a los Impuestos sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas y sobre Labores del Tabaco. En este último caso, lo recaudado se regionaliza según las ventas de labores de tabaco a expendedurías expresadas en unidades físicas, por lo que la fuente originaria de las cifras no puede diferenciar las ventas a la ciudadanía extranjera de las que no lo son. Consideraremos, para todos ellos, la proporción existente entre extranjeros mayores de 15 años sobre el mismo tramo de población total, ya que es la población que

mejor se adapta (restricciones estadísticas aparte) a las posibilidades de consumir estos productos.

En cuanto a los impuestos restantes, el Impuesto sobre Hidrocarburos grava las ventas al por menor de carburantes para automoción, ciertos aditivos aplicables a dichos productos y los combustibles líquidos destinados, generalmente, a calefacción. Dicho impuesto se regionaliza por el consumo de gasolinas, gasóleos y fuelóleos en m³ proporcionado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; por su parte, el Impuesto sobre la Electricidad se regionaliza según el consumo neto de energía por CC.AA. de acuerdo con la Estadística de la Industria de Energía Eléctrica. Toda esta información es proporcionada por los operadores y distribuidores autorizados, y lógicamente no es posible diferenciar la parte de consumo atribuible a extranjeros y a nacionales. Estas dificultades harán que utilicemos como factor corrector de población el total de extranjeros sobre población total. Las ratios de extranjeros sobre población total aparecen en el cuadro n.º 3.8.

El segundo factor corrector es la renta, considerando que la renta de la inmigración económica es un 30% inferior a la de los nativos. Por último, el tercer factor corrector que aplicar en la imputación es el relativo a la estructura de consumo. Efectivamente, los nativos tienen distinta estructura de consumo que la inmigración económica, tal y como se desprende de la distribución que cada uno tiene en los 12 grupos de la ECPF según se aprecia en los cuadros n.º 3.6 y n.º 3.7. Así, los productos gravados por el Impuesto sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas y sobre Labores del Tabaco se incluyen en el Gru-

Cuadro n.º 3.8

**Determinación de la población extranjera
en promedio para el año 2005 en Aragón**
(por tramos de edad)

Población empadronada	Población extranjera de 15 y más años (A)	Población total de 15 y más años (B)	Total de extranjeros empadronados (C)	Población total empadronada (D)	Ratio % (A) / (B)	Ratio % (C) / (D)
1 enero de 2005	81.828	1.108.593	96.848	1.269.027	7,38	7,63
1 enero de 2006	88.546	1.277.471	105.361	1.277.471	7,95	8,25
Promedio	85.187	1.193.032	101.105	1.273.249	7,66	7,94

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes (INE) y elaboración propia.

po 2: *Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos* de la ECPF. Los nativos dedican un 1,39% de su gasto a este grupo mientras que la inmigración económica dedica un 1,17%; por ello, en la imputación de estos impuestos especiales a inmigrantes económicos aplicaremos como factor de corrección el cociente entre ambos porcentajes, a saber, 0,913669. Por su parte, los hidrocarburos y la electricidad se incluyen en el Grupo 4: *Agua, electricidad y otros combustibles* de la ECPF. Por la misma razón antes señalada, aquí los porcentajes de gasto son del 33,48% (nativos) y del 42,42% (inmigración económica), por lo que aplicaremos como factor de corrección el cociente de ambos porcentajes, a saber, 1,2677025.

Una vez expuestos los tres factores de corrección utilizados en la imputación, se detallan los resultados en el cuadro n.º 3.9.

Esta estimación también podría haberse hecho separando del total a la inmigra-

ción no económica, la cual posee rentas y una estructura de consumo similar a la de los nativos. En este caso a los extranjeros provenientes de la UE y de América del Norte no se les aplicaría factor corrector renta ni factor corrector consumo y el resultado de la imputación de II. EE. pagados por extranjeros ascendería a 19.269,71 miles de euros. Así pues, el problema de la primera estimación es la no distinción entre inmigración económica y no económica; mientras que el problema de la segunda estimación es que no distingue (por restricción de los datos) entre población mayor o menor de 15 años para determinar el factor corrector población. Dado que las diferencias no son muy dispares imputaremos como II. EE. pagados por extranjeros el promedio de ambas estimaciones, es decir, 18.994,2 miles de euros, los cuales suponen el 6,49% de los 292.543,76 miles de euros correspondientes a la liquidación total por II. EE. en Aragón en el ejercicio 2005.

Cuadro n.º 3.9
**Imputación a extranjeros de lo liquidado
 por impuestos especiales en Aragón**
 Ejercicio 2005 (en euros)

Impuestos Especiales	Liquidado en 2005	Factor corrector población (%)	Factor corrector renta (%)	Factor corrector consumo (ECPF)	Imputación de II. EE. a extranjeros
Cerveza	3.127.100	7,66	70	0,913669	153.280
Productos Intermedios	246.680	7,66	70	0,913669	12.090
Alcohol y Bebidas Derivadas	13.364.140	7,66	70	0,913669	655.040
Labores de Tabaco	71.179.500	7,66	70	0,913669	3.488.870
Subtotal					4.309.280
Hidrocarburos	170.880.650	7,94	70	1,267025	12.033.100
Electricidad	33.745.690	7,94	70	1,267025	2.376.310
Subtotal					14.409.410
Total					18.718.690

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes (INE), Cuenta de Renta de los Hogares. Contabilidad Regional de España. Base 2000 (INE) y elaboración propia.

3.5. Impuestos destinados a Aragón y pagados por extranjeros

Resueltas todas las estimaciones que hemos ido detallando, recopilamos en el cuadro n.º 3.10 la secuencia de resultados obtenidos. Además, incluimos el resultado que se hubiese obtenido si en vez de haber considerado rentas de la inmigración económica un 30% inferior a la de los nativos, hubiésemos considerado un desfase de un 20% tal y como apuntaban algunos de los datos contenidos en la Encuesta de Estructura Salarial de 2002 para salarios de inmigrantes en Aragón.

Tal y como se refleja en el cuadro n.º 3.10, los extranjeros, dependiendo de un escenario u otro, financian directamente a Aragón con

una cantidad que oscila entre 95 y 103 millones de euros en concepto de Tributos, exceptuando las Tasas. Con la información aportada en este epígrafe tenemos una idea precisa de la contribución realizada por los extranjeros a la Comunidad Autónoma de Aragón a través de los tributos que pagan.

4. LAS PRESTACIONES EN EDUCACIÓN Y EN SANIDAD DESTINADAS A EXTRANJEROS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

En este epígrafe se trata de determinar el gasto destinado a la población extranjera de los principales servicios prestados

Cuadro n.º 3.10

Recursos del sistema de financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón e imputación a extranjeros de lo liquidado por determinados tributos
Año 2005 (en euros)

Ejercicio 2005		Renta un 30% inferior a la de nativos		Renta un 20% inferior a la de nativos		Fuente o imputado
Tributo	Liquidación total (A)	Imputado o pagado por extranjeros (B)	(%) (B) /(A)	Imputado o pagado por extranjeros (C)	(%) (C) /(A)	
Tributos totalmente cedidos recaudados por la C.A. de Aragón en 2005						
ITP y AJD	416.626.340	17.594.460	4,22	17.594.460	4,22	D. G. Tributos
ISD	110.452.270	344.110	0,31	344.110	0,31	D. G. Tributos
T s/ Juego	80.549.890	4.257.090	5,29	4.865.240	6,04	Imputado
Tributos totalmente cedidos recaudados por AGE en 2005						
I. Patrimonio	41.815.000	75.410	0,18	75.410	0,18	AGE
I. s/ DMT	35.597.360	1.288.940	3,62	1.288.940	3,62	AGE
I. s/ VMDH	36.285.880	2.570.000	7,08	2.918.430	8,04	Imputado
Tributos parcialmente cedidos a la C.A. de Aragón (excepto el I. s/ electricidad, cedido en un 100%)						
IRPF	658.216.810	11.128.270	1,69	11.128.270	1,69	AGE
IVA	583.214.470	38.635.440	6,62	43.508.500	7,46	Imputado
II. EE.	292.543.760	18.994.200	6,49	21.556.770	7,37	Imputado
Total Tributos (1)	2.255.301.780	94.887.920	4,21	103.280.130	4,58	
Tasas (2)	28.316.710	Financian «básicamente» el servicio prestado por la Administración.				
F. de Suficiencia (3)	973.590.050	Su evolución no depende directamente de la población. Depende de las variables definidas en la Ley 21/2001.				
Total Recursos Sistema Financiación (1) + (2) + (3)	3.257.209.050	La C.A. de Aragón tiene además otros recursos como, por ejemplo, los provenientes del Fondo Social Europeo o del Gobierno central para cofinanciar determinados programas, algunos destinados a inmigrantes.				

Fuente: Elaboración propia.

por la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito del Estado de bienestar. Aquí se computará, principalmente, el gasto en Educación y el gasto en Sanidad. Con carácter previo, se realiza una breve referencia a las partidas presupuestarias dotadas

específicamente para apoyar a los inmigrantes.

En Aragón, como en el resto de comunidades autónomas, existen convenios entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

y la Comunidad Autónoma de Aragón para desempeñar actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes. Dichos convenios se articulan en ejes como el de acogida (apoyo a servicios de información, orientación y acompañamiento, clases de idiomas, asesoría jurídica, traducción e interpretación), empleo (apoyo a programas de acceso, mejora y mantenimiento del empleo o de lucha contra la discriminación en el acceso al empleo), servicios sociales (atención a la población de distintos orígenes y culturas y en mediación intercultural), igualdad de trato y participación (apoyo a programas dirigidos a la educación de adultos, formación profesional o inserción laboral, entre otros), sensibilización (apoyo a acciones que promuevan una imagen positiva de la inmigración y el conocimiento de las culturas de los países de origen), educación (programas de compensación educativa, de educación de adultos, becas, ayudas de comedor, transporte y libros) y salud (apoyo a programas de prevención y educación para la salud, transferencia de conocimientos y buenas prácticas).

Con la información aportada directamente por el Gobierno de Aragón junto con el análisis minucioso de las obligaciones reconocidas netas en la «Liquidación de Presupuestos para el año 2005» a nivel de programa y partida presupuestaria se ha contabilizado que el gasto en partidas específicas para inmigrantes asciende, para el año 2005, a poco más de 7 millones de euros (7.267.603 euros). Las partidas más cuantiosas se encontrarían en el programa 3241. *Apoyo a la inmigración* (dentro del Servicio 1207. Dirección general de trabajo e Inmigración, con 2.674.403 euros), seguido del programa 3225. *Fomento del empleo. INAEM*, (perteneciente al Servicio 1201. Secretaría General Técnica de Economía, Hacienda y Empleo con 1.899.109 euros).

En tercer lugar se encontraría el programa 4231. *Planificación y Ordenación Educativa* (perteneciente al Servicio 1805. Dirección General de Política Educativa de Educación, Cultura y Deporte con 918.842 euros).

Dichas partidas pueden equipararse a las destinadas a grupos marginales de la propia población nativa. Dado que su cómputo plantea diversas dificultades, la comparativa entre población nativa y extranjera la centraremos exclusivamente en su pago de impuestos a la administración autonómica y en las prestaciones propias del Estado de bienestar recibidas de ésta, prestaciones que concretaremos en la educación y en la sanidad. Así pues, el epígrafe se divide en tres subepígrafes, el primero dedicado al gasto educativo, el segundo al gasto sanitario y el tercero al cómputo global del gasto social analizado imputable a extranjeros.

4.1. **Cuantificación del gasto público educativo destinado a la población extranjera**

La legislación española ha ido incorporando el derecho a la educación de la población extranjera (Informe del Justicia de Aragón, 2004; Fernández Batanero, 2004; Aja y Larios, 2006, entre otros). En términos comparativos con otros países de nuestro entorno, no existen muchos extranjeros en el sistema educativo español, tal y como señala Cachón (2003) y Galvín (2004). Para estimar el gasto escolar de los extranjeros, al considerarse éste un gasto divisible, la imputación del gasto educativo a la población extranjera en Aragón se ha realizado multiplicando el número de extranjeros escolarizados por el gasto por estudiante calculado para cada tramo educativo de la población escolar.

El método empleado sigue dos etapas: en primer lugar, la estimación del gasto público en educación por niveles educativos y, en segundo lugar, la estimación del gasto público por estudiante extranjero por niveles educativos y en su totalidad.

ETAPA 1. Estimación del gasto público en educación por niveles educativos en la Comunidad Autónoma de Aragón

El cuadro n.º 4.1 recoge las obligaciones reconocidas netas en los programas relacionados con la Educación, descontadas las partidas de gasto dotadas específicamente para la educación de los inmigrantes (programas de compensación educativa, de garantía social y de educación de adul-

tos, ayudas de comedor, transporte y libros), que ya se han computado como gasto específico para extranjeros. Con ello, se evitan duplicidades.

Como puede verse en el cuadro n.º 4.1, el gasto total educativo que repartir entre la población escolarizada tanto nativa como extranjera asciende a poco más de 809 millones de euros. Una vez descontadas las partidas específicas para inmigrantes, se puede suponer que el gasto educativo se reparte de forma homogénea dentro de cada nivel educativo, de forma que un alumno extranjero escolarizado supone el mismo gasto que un alumno nativo.

En este trabajo se va a considerar el número de alumnos en centros públicos y

Cuadro n.º 4.1
Gasto público de educación en Aragón por programas
Ejercicio 2005 (en euros)

Programa	Gasto reconocido	Gasto específico ya imputado	Gasto a imputar
4211. Servicios generales	66.858.296	120.000	66.738.296
4212. Gestión de personal	1.738.908	—	1.738.908
4221. Infantil y Primaria	243.810.922	300.280	243.510.642
4222. Secundaria y Profesional	294.566.047	246.637	294.319.410
4223. Educación especial	33.383.574	—	33.383.574
4224. Enseñanzas artísticas	19.777.342	—	19.777.342
4225. Educación permanente	8.781.398	86.000	8.695.398
4226. Plan Aragonés de Formación profesional	2.227.402	201.600	2.025.802
4227. Formación profesorado	7.094.317	201.000	6.893.317
4228. Educación universitaria	130.523.253	—	130.523.253
4231. Planif. y Ordenación	2.580.977	918.842	1.662.135
Total	811.342.434	2.074.359	809.268.075

Fuente: Liquidación del Presupuesto de la C.A. de Aragón. 2005. Por programas. Obligaciones reconocidas netas.

concertados, es decir, los financiados públicamente. Para el reparto del gasto público en educación del año 2005 se consideran los alumnos en la enseñanza pública del curso 2004-2005. Para la educación universitaria, los alumnos del curso 2003-2004 (últimos disponibles) en centros públicos, por no existir Universidad privada en Aragón en dicho curso académico. Dado que se utiliza el porcentaje de extranjeros sobre alumnos totales, no habrá excesiva desviación por trabajar en la educación universitaria con cifras del curso anterior.

En el cuadro n.º 4.2 se refleja el alumnado en su conjunto así como el alumnado extranjero escolarizado en centros públicos más concertados. Las enseñanzas no universitarias quedan agrupadas en tres categorías: Educación Infantil y Primaria, Educación Secundaria y Estudios profesionales (incluyendo los alumnos de Garantía

Social) y Educación Especial, por ser éstas las categorías más aproximadas a los programas correspondientes de gasto en Educación recogidos en el cuadro n.º 4.1.

Para imputar el gasto público a cada nivel educativo, se tiene en cuenta la partida de gasto que, en su totalidad, corresponde a ese nivel educativo según los programas señalados en el cuadro n.º 4.1 y se imputan parcialmente los programas de gastos comunes a todos los niveles educativos según el número de alumnos en cada nivel.

El cuadro n.º 4.3 recoge la imputación de los programas presupuestarios recogidos en el cuadro n.º 4.1. Así, a modo de ejemplo, al nivel de enseñanza de «Educación Infantil y Primaria» se le imputan en su totalidad el programa 4221. *Educación Infantil y Primaria* y, de acuerdo con el peso del gasto educativo expresado anteriormente, se le imputa parcialmente los pro-

Cuadro n.º 4.2

Total de alumnos y extranjeros matriculados por enseñanza no universitaria (curso 2004-2005) y universitaria (curso 2003-2004) en centros públicos y concertados de Aragón

	Total alumnos	Alumnos extranjeros	Extranjeros/ total (en %)
Educación Infantil y Primaria	95.823	8.448	8,82
Secundaria y Estudios profesionales (Incluye Garantía Social)	73.172	4.868	6,65
Educación especial	773	52	6,73
Educación universitaria	37.700	468	1,24
Total	207.468	13.837	6,67

Fuente: Población extranjera en Aragón. Año 2006. IAEST y Estadísticas educativas. Curso 2004-2005. MEC (2007) y elaboración propia.

Cuadro n.º 4.3

**Vinculación de los programas de gasto
con los niveles de enseñanza**

	Imputación de gasto en su totalidad	Imputación de gasto parcialmente
Educación Infantil y Primaria	4221	4211-4212-4225-4227-42231
Secundaria y Estudios profesionales	4222-4224-4226	4211-4212-4225-4227-42231
Educación especial	4223	4211-4212-4225-4227-42231
Educación universitaria	4228	4211-4212-4225-4227-42231

Fuente: Cuadro n.º 4.1. y elaboración propia.

gramas 4211. *Servicios generales (de educación, cultura)*, 4212. *Gestión de personal*, 4225. *Educación Permanente*, 4227. *Formación del Profesorado* y 4231. *Planificación y Ordenación Educativa*.

Tras la imputación mencionada, el reparto del gasto educativo por niveles queda recogido en el cuadro n.º 4.4 donde del

gasto total de 809 millones de euros se han imputado 723 millones de euros de forma directa y el resto de forma parcial. Del gasto total, prácticamente el 43% se destina a Educación Secundaria y Estudios Profesionales, el 35% a Educación Infantil y Primaria, el 18% a la Educación Universitaria y el restante 4% a la Educación Especial.

Cuadro n.º 4.4

Gasto en educación según nivel de enseñanza en Aragón

Ejercicio 2005 (en euros)

	Imputación de gasto en su totalidad	Imputación de gasto parcialmente	Gasto total (imputado total y parcialmente)	% del gasto total
Infantil y Primaria	243.510.642	39.595.100	283.105.742	34,98
Secundaria y E. Profesionales	316.122.554	30.235.462	346.358.016	42,80
Educación especial	33.383.574	319.412	33.702.985	4,16
Educación universitaria	130.523.253	15.578.080	146.101.333	18,05
Total	723.540.022	85.728.054	809.268.075	100

Fuente: Elaboración propia.

ETAPA 2. Estimación del gasto público por estudiante extranjero por niveles educativos y en su totalidad en Aragón

Una vez obtenido el gasto total imputado en cada nivel educativo, se calcula el gasto por estudiante en la enseñanza pública y concertada en cada uno de los niveles educativos para, posteriormente, aplicarlo al número de estudiantes extranjeros. En consecuencia, el gasto educativo del alumnado extranjero en cualquier nivel educativo, es el gasto por alumno por el número de alumnos extranjeros en cada nivel educativo. Este apartado tiene como finalidad exclusiva la cuantificación del gasto público educativo de la población extranjera en la Comunidad Autónoma de Aragón. Para ello, se utilizan las partidas de liquidación de gastos relativos a Educación de la Liquidación de Presupuestos del año 2005. Se aplicará básicamente el gasto público educativo por estudiante para cada nivel educativo al número de inmigrantes escolarizados en cada nivel. La estimación consiste en determinar un gasto en educación per cápita en cada tramo educativo y multiplicarlo por el n.º de alumnos extranjeros en cada tramo educativo.

Por tanto, el gasto educativo del alumnado extranjero (GEE) en el nivel educativo i puede expresarse de la forma siguiente:

$$GEE_i = \frac{GEtotal_i}{N.º \text{ alumnos}_i} \times N.º \text{ alumnos } (E)_i$$

El gasto educativo total del alumnado extranjero (GEE) sería la suma del gasto en educación de todos los niveles educativos, esto es:

$$GEE = \sum_{i=1}^n GEE_i$$

Este reparto refleja que el derecho a la educación es universal independientemente de la situación jurídica del individuo. El texto no recoge en su versión final, por limitación de espacio, esos principios de pluralismo educativo que aparecen en la normativa existente. Así, el artículo 1 de la LODE (1985), refleja el derecho a la educación que asiste a los extranjeros en España. El derecho a la educación y su extensión a la totalidad de la población en su nivel básico, queda reflejado en la LOGSE (1990) en su artículo 1.3. Adicionalmente, los derechos de los inmigrantes en materia educativa se regulan en las normas sobre extranjería. El artículo 9 de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social establece el derecho a la educación de la población extranjera.

Como puede observarse en el cuadro n.º 4.5, el gasto público en educación destinado a la población extranjera asciende a unos 52 millones de euros, lo que equivale al 6,44% del gasto total en educación imputado. Por niveles educativos, la Educación Infantil y Primaria supone casi el 48 % del gasto, seguido de cerca por la Educación Secundaria y Estudios profesionales con un 44%. De lejos le sigue la Educación Especial con un 4% y, en menor cuantía, el gasto en Educación Universitaria con un 3,5% dada la escasa presencia, hasta el momento, de alumnado extranjero en las aulas universitarias.

4.2. Cuantificación del gasto público sanitario destinado a la población extranjera

La legislación española establece una cobertura sanitaria a la población extranjera prácticamente similar a la de la población

Cuadro n.º 4.5

Gasto educativo de la población extranjera en Aragón

Ejercicio 2005 (en euros)

	Gasto por alumno	Alumnos extranjeros	Gasto alumnos extranjeros	% del gasto total
Infantil y Primaria	2.954	8.448	24.960.231	47,92
Secundaria y E. Profesionales	4.733	4.868	23.043.733	44,24
Educación Especial	43.600	52	2.267.736	4,35
Educación Universitaria	3.875	468	1.813.668	3,48
Total			52.085.368	100
Gasto en educación = 809.268.075 euros				6,44

Fuente: Elaboración propia.

nativa, al ser el único requisito exigido para equiparar la asistencia sanitaria entre extranjeros y nacionales el estar empadronado.

El objetivo de este epígrafe es la cuantificación del gasto sanitario público correspondiente a los extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma de Aragón en 2005. Para ello, en un primer subepígrafe, se revisa el gasto sanitario en España por grupos de edad y, en un segundo subepígrafe, se cuantifica el gasto público sanitario destinado a la población extranjera en Aragón, siguiendo varias etapas hasta su determinación.

El gasto sanitario en España por grupos de edad

El análisis del gasto sanitario precisa una desagregación de la población por edades ya que, de lo contrario, los resultados estarían sesgados al alza. Dado que no existe información estadística sobre el gasto sanitario por grupos de edad, es necesario rea-

lizar su estimación, para lo cual se ha revisado la metodología utilizada en trabajos previos. Uno de los primeros estudios en los que se desagrega el gasto sanitario en España por edades es el de Alonso y Herce (1998). Los autores elaboran un indicador sintético de gasto sanitario por persona para diversos grupos de edad a partir de los datos publicados por el INE sobre las altas hospitalarias de una amplia serie de patologías y la estancia hospitalaria media de cada grupo de edad. Obtienen como resultado que el gasto sanitario por edades tiene forma de «J», siendo muy alto en los primeros años de vida, y alcanzando un valor mínimo para el grupo de 5 a 14 años, a partir del cual empieza a aumentar ininterrumpidamente. El citado indicador se ha utilizado en trabajos posteriores como el de la Oficina del Presidente (2006). Otros estudios son los de Urbanos y Utrilla (2001) y Ahn, Alonso y Herce (2003).

El cuadro n.º 4.6 recoge la estimación del porcentaje de gasto sobre gasto medio

Cuadro n.º 4.6

**Porcentaje de gasto sanitario sobre gasto medio
en España por grupos de edad**

Tramo de edad	% de gasto sanitario sobre gasto medio
0-4 años	90,92
5-14 años	25,55
15-24 años	36,52
25-34 años	43,84
35-44 años	47,55
45-54 años	69,46
55-64 años	102,32
65-74 años	153,41
75 y más años	226,83

Fuente: Alonso y Herce (1998) y elaboración propia.

por grupos de edad según la estimación realizada por Alonso y Herce (1998) y utilizada, asimismo, por la Oficina Económica del Presidente (2006). El tramo de edad comprendido entre los 0 y 4 años se ha estimado como una media simple de la suma del porcentaje de gasto sobre el gasto medio de los menores de 1 año y del porcentaje de gasto sobre el gasto medio del tramo de edad entre 1 y 4 años. Se ha realizado este supuesto para, posteriormente, homogeneizar los grupos de edad del trabajo citado con los tramos de edad disponibles en las estadísticas de población extranjera en Aragón.

Según muestra el cuadro n.º 4.6, el tramo de edad comprendido entre 0 y 4 años gastaría el 90,92% del gasto medio total de la población. El tramo de edad comprendido entre 5 y 14 años gastaría el mínimo, el 25,55% del gasto medio. A medida que se avanza en los tramos de edad, va aumentando hasta el máximo de gastar

2,27 veces más que la media de la población en el tramo de población mayor de 75 años.

Estimación del gasto sanitario destinado a la población extranjera en Aragón

La imputación del gasto a la población inmigrante se realizará multiplicando el número de inmigrantes por el gasto per cápita calculado para el total de la población protegida en Aragón. La estructura de extranjeros por grupos de edad adecuada a los tramos reflejados en el cuadro n.º 4.6 es la que aparece en el cuadro n.º 4.7. La población extranjera con tarjeta sanitaria se concentra en los tramos de edad con un índice bajo de utilización de los recursos sanitarios.

Teniendo presente esta distribución de la población extranjera con tarjeta sanitaria, la estimación del gasto sanitario dedicado a la población extranjera en Aragón se

Cuadro n.º 4.7

Extranjeros con tarjeta sanitaria por grupos de edad en Aragón
(media 2005)

Tramo de edad	Media diciembre 2004-diciembre 2005	% sobre total de población extranjera
0-4 años	5.598	5,87
5-14 años	10.214	10,71
15-24 años	14.735	15,45
25-34 años	31.858	33,40
35-44 años	20.737	21,74
45-54 años	8.444	8,85
55-64 años	2.434	2,55
65-74 años	965	1,01
75 y más años	391	0,41
Total	95.374	100

Fuente: Población extranjera en Aragón. Año 2005 y elaboración propia.

lleva a cabo en tres etapas. En la primera, a partir del gasto sanitario se determina el gasto sanitario medio por persona protegida en Aragón para, en una segunda etapa, realizar la estimación del gasto sanitario de la población extranjera, por grupos de edad y en su totalidad, considerando una misma utilización del sistema sanitario entre nativos y extranjeros. En una tercera etapa se estima, asimismo, el gasto sanitario de la población extranjera, por grupos de edad y en su totalidad, pero incorporando la distinta utilización del sistema sanitario observada entre nativos y extranjeros.

ETAPA 1. Determinación del gasto público sanitario y estimación del gasto sanitario medio por persona protegida en Aragón

El gasto sanitario en Aragón, de acuerdo con la liquidación de presupuestos del año

2005 asciende a 1.496.625.141 euros que descontadas las partidas de gasto sanitario destinadas específicamente para los extranjeros (programas de protección y promoción de la salud, prevención sida, etc.) quedaría por imputar a los usuarios un gasto sanitario de 1.496.383.341 euros.

El número de personas protegidas en Aragón según el Ministerio de Sanidad y Consumo (2007) asciende a 1.193.252, y dado el gasto sanitario, estimado anteriormente, supone un gasto sanitario per cápita de 1.254 euros como puede observarse en el cuadro n.º 4.8, gasto sanitario comparable a 1.209 euros, ofrecido por el Informe del Ministerio de Sanidad y Consumo (2007) para Aragón. Para el caso español, el Informe de la Oficina Económica del Presidente (2006) arroja un cálculo de 1.106 euros.

Cuadro n.º 4.8

Gasto sanitario por persona protegida en Aragón

Ejercicio 2005 (en euros)

Gasto sanitario	1.496.383.341
Población protegida por el Sistema Nacional de Salud	1.193.252
Gasto sanitario por persona protegida	1.254

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo (2007) y elaboración propia.

301

ETAPA 2. Estimación del gasto sanitario de la población extranjera por grupos de edad considerando la misma utilización del sistema sanitario por parte de nativos y extranjeros

Una vez estimado el gasto por persona protegida en Aragón (1.254 euros), para calcular el gasto sanitario de la población extranjera, es necesario imputar un gasto distinto según el tramo de edad, en consonancia con los estudios revisados previamente. Aplicando los porcentajes del cuadro n.º 4.6 sobre el gasto medio (1.254 euros) a los tramos de la población total, según muestra el cuadro n.º 4.9, se obtiene el gasto medio sanitario para la población aragonesa según tramos de edad. Se aplica a la población extranjera con tarjeta sanitaria por grupos de edad obteniendo el gasto sanitario por grupos de edad, cuya suma sería el gasto sanitario correspondiente a la población extranjera. Dicho gasto, considerando una misma utilización del sistema sanitario entre nativos y extranjeros, asciende a casi 60 millones de euros (59.724.679 euros), según recoge el cuadro n.º 4.9, lo que representa el 3,99% del gasto sanitario total en Aragón, una vez descontadas las partidas específicas destinadas a los inmigrantes.

A la vista del cuadro, a la población extranjera, entre 25 y 34 años, se le destina el 29,33% del gasto sanitario total imputado y le sigue de cerca la población entre 35 y 44 años, con un 20,70% del gasto sanitario. Ello es coherente con el hecho de que el grueso de la población extranjera se encuentra, como se ha visto anteriormente, entre los 25 y los 45 años.

ETAPA 3. Estimación del gasto sanitario de la población extranjera por grupos de edad incorporando la distinta utilización del sistema sanitario por parte de nativos y extranjeros

La población inmigrante tiene una serie de particularidades en el tema sanitario como puede verse en el Informe «Inmigración y Salud» del Ministerio de Sanidad y Consumo (2006). En esta etapa, y siguiendo un método sugerido aunque no aplicado en el informe del Ministerio de Sanidad y Consumo (2007), para la cuantificación del gasto sanitario de la población extranjera se debe atender no solamente al *efecto composición* (distintas características demográficas), tal como se hizo en la etapa 2, sino también al *efecto comportamiento*

Cuadro n.º 4.9

Gasto sanitario de la población extranjera por grupos de edad en Aragón considerando igual utilización del sistema sanitario por parte de nativos y extranjeros

Ejercicio 2005 (en euros)

Tramo de edad	Gasto medio según edad para total población	Población extranjera	Gasto sanitario población extranjera	Gasto sanitario extranjeros (%)
0-4 años	1.140	5.598	6.381.632	10,69
5-14 años	320	10.214	3.272.135	5,48
15-24 años	458	14.735	6.747.532	11,30
25-34 años	550	31.858	17.515.203	29,33
35-44 años	596	20.737	12.364.543	20,70
45-54 años	871	8.444	7.354.207	12,31
55-64 años	1.283	2.434	3.123.181	5,23
65-74 años	1.924	965	1.855.475	3,11
75 y más años	2.844	391	1.110.771	1,86
Total		95.374	59.724.679	100
Gasto total en sanidad = 1.496.383.341				3,99

Fuente: Alonso y Herce (1998), cuadro n.º 4.7 y elaboración propia.

(distintos patrones de utilización de los servicios sanitarios a igualdad de características demográficas). Existen pocos trabajos económicos que analicen el efecto comportamiento, excepciones son el de García *et al.* (2007) para Cataluña y el de Gimeno *et al.* (2008) para Aragón.

Según datos del Ministerio de Sanidad y Consumo (2007), el reparto por funciones del mencionado gasto, como puede observarse en el cuadro n.º 4.10, sería destinado en un 55,13% a «Servicios hospitalarios y especializados», el 22,45% a gastos de «Farmacia» y a «Servicios primarios de salud» el 13,29%, siendo la suma de estas tres partidas principales el 90,87% del gasto total en sanidad.

Como se desconoce el gasto imputable a extranjeros, será necesario estimarlo con base en el efecto composición y en el efecto comportamiento de la población extranjera. Respecto al primero, se procederá de la misma forma que se ha realizado en la etapa 2 y en cuanto al segundo será necesario introducir información adicional. Para este propósito, se utiliza el estudio de Gimeno *et al.* (2008) donde se recogen datos de «Ingresos hospitalarios», «Citas en medicina familiar» y «Farmacia» de la población, tanto de extranjeros como de nativos. La información contenida de estas variables se utiliza como *proxy* del efecto comportamiento diferencial entre extranjeros y nativos en cada una de las partidas de gasto

Cuadro n.º 4.10

Reparto funcional del gasto público en sanidad

Ejercicio 2005 (en %)

Función	%
Servicios hospitalarios y especializados	55,13
Servicios primarios de salud	13,29
Servicios de salud pública	1,66
Servicios colectivos de salud	2,13
Farmacia	22,45
Traslado de enfermos, prótesis y aparatos terapéuticos	1,63
Gastos de capital	3,60
Transferencias corrientes a otros sectores	0,11
Total	100

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo (2007).

antes señaladas. Así, en primer lugar, la utilización de los «Ingresos hospitalarios» está relacionada directamente con la partida «Servicios hospitalarios y especializados» que suponía el 55,13% del gasto público en sanidad en Aragón. En segundo lugar, la utilización de las «Citas en medicina familiar» está relacionada directamente con la partida «Servicios primarios de salud» que supone el 13,29% del gasto público en sanidad en Aragón. En tercer lugar, la utilización del «Gasto en farmacia» relacionado de manera directa con «Farmacia» que alcanza el 22,45% del total. A continuación, se detalla la estimación de las ratios de ingresos hospitalarios, de citas en medicina familiar y de gasto en farmacia, sobre población, por parte de extranjeros y nativos.

Respecto a los «Ingresos hospitalarios», se ha empleado de forma conjunta los ingresos hospitalarios de la población infantil y del resto de la población por edades, sin distinguir entre hombres y mujeres y adaptándolo

a la distribución por edades considerada en este trabajo. El cuadro n.º 4.11 (columna A) recoge la ratio de utilización del servicio entre extranjeros y nativos. Adicionalmente, los porcentajes estimados para la población infantil (0-14 años) serán aplicables a los subgrupos etarios de 0-4 años y 5-14 años, ya que no se dispone de mayor desagregación en la información. Los extranjeros utilizan más los ingresos hospitalarios que los nativos únicamente en el tramo de 15 a 24 años. Ello es debido, principalmente, a diagnósticos relacionados con el embarazo, parto y puerperio. Las cifras del cuadro n.º 4.11 corresponden al ejercicio 2006. Al reflejar simplemente pautas de comportamiento en el uso de los servicios sanitarios, es posible extrapolarlas al año 2005.

Por lo que respecta a la segunda variable analizada, «citas en medicina familiar» en atención primaria, se calculan las frecuencias anuales al médico de familia para el año 2006. El cuadro n.º 4.11 (columna B)

Cuadro n.º 4.11

**Ratio global de utilización de la sanidad entre extranjeros y nativos
(por grupo de edad)**
Ejercicio 2006

Tramos de edad	Ratio ingresos hospitalarios extranjeros/nativos (Columna A)	Ratio citas medicina familiar extranjeros/nativos (Columna B)	Ratio gasto farmacéutico extranjeros/nativos (Columna C)	Ratio utilización sanidad extranjeros/nativos (Columna D)
0-4 años	0,88 (a)	0,82	0,57	0,81
5-14 años	0,88	0,59	0,45	0,76
15-24 años	1,62	0,79	0,37	1,17
25-34 años	0,80	0,78	0,37	0,72
35-44 años	0,61	0,79	0,34	0,61
45-54 años	0,47	0,64	0,34	0,51
55-64 años	0,40	0,58	0,28	0,45
65-74 años	0,46	0,45	0,31	0,47
75 y más	0,35	0,36	0,35	0,41

(a): 3,84% ingresos hospitalarios de extranjeros sobre su población y 4,35% ingresos hospitalarios de nativos sobre su población.
 $3,84 / 4,35 = 0,88$.

Fuente: Gimeno *et al.* (2008) y elaboración propia.

recoge la distribución de citas en medicina familiar de nativos y extranjeros. Dicha ratio servirá de base para imputar el gasto en «Servicios primarios de salud».

En cuanto a la tercera variable del análisis del efecto comportamiento, el «Gasto en farmacia» se analiza en Gimeno *et al.* (2008) a partir de los datos de facturación del Servicio de Farmacia del Servicio Aragonés de Salud para el año 2006. El cuadro n.º 4.11 (columna C) recoge dicho gasto farmacéutico per cápita por grupos de edad. La ratio de gasto farmacéutico per cápita entre extranjeros y nativos en todos los tramos de edad se encuentra por debajo de la unidad lo que significa el menor gasto en farmacia de los extranjeros en relación con los nati-

vos. Para imputar el gasto en farmacia se utilizará la ratio del gasto per cápita de extranjeros sobre nativos.

Una vez estimadas las ratios de utilización de los servicios sanitarios por parte de la población extranjera, de los tres principales grupos de gasto sanitario, se puede realizar una estimación de una ratio global de imputación del gasto sanitario (RGS_{π}) considerando la participación de cada tipo de gasto en el total (cuadro n.º 4.10), esto es:

$$RGS_{\pi} = (R_{Hi} \times 55,13 + R_{Ci} \times 13,29 + R_{Fi} \times 22,45 + R_{Ri} \times 9,13) / 100$$

Siendo R_{Hi} la ratio de utilización de los ingresos hospitalarios entre la población extranjera y nativa para cada tramo de edad i ,

R_{Ci} la ratio de utilización de las citas en medicina familiar entre la población extranjera y nativa para cada tramo de edad i , R_{Fi} la ratio de utilización de gasto farmacéutico entre la población extranjera y nativa para cada tramo de edad i , y R_{Ri} la ratio de utilización del resto de servicios sanitarios entre la población extranjera y nativa para cada tramo de edad i . Se estima que dicha ratio es la unidad suponiendo que se hace una utilización equivalente para el resto de servicios sanitarios entre la población extranjera y nativa.

La ratio global de utilización del gasto sanitario en Aragón entre la población extranjera y la nativa se recoge en el cuadro n.º 4.11 (columna D). Se observa cómo el

único tramo de edad con una ratio superior a la unidad es el comprendido entre 15 y 24 años.

En consecuencia, la ratio global estimada corrige el gasto sanitario per cápita por tramo de edad i para la población extranjera con respecto a lo analizado en la etapa 2. Si se incorpora dicha corrección, el gasto imputable a extranjeros sería el que se refleja en el cuadro n.º 4.12. Dicho gasto asciende a poco más de 42 millones de euros, lo que supone el 2,82% del gasto sanitario en Aragón (una vez descontadas las partidas de gasto sanitario específicas destinadas a los inmigrantes, al igual que se realizaba en la etapa 2).

Cuadro n.º 4.12

Gasto sanitario de la población extranjera por grupos de edad y total en Aragón considerando distinta utilización del sistema sanitario por parte de nativos y extranjeros
Ejercicio 2005 (en euros)

Tramo de edad	Gasto medio según edad para total población	Ratio total utiliz. (Ext/nat)	Población extranjera	Gasto sanitario población extranjera	Gasto sanitario extranjeros (%)
0-4 años	1.140	0,81	5.598	5.194.573	12,30
5-14 años	320	0,76	10.214	2.483.511	5,88
15-24 años	458	1,17	14.735	7.911.871	18,73
25-34 años	550	0,72	31.858	12.629.663	29,89
35-44 años	596	0,61	20.737	7.531.775	17,83
45-54 años	871	0,51	8.444	3.744.823	8,86
55-64 años	1.283	0,45	2.434	1.418.001	3,36
65-74 años	1.924	0,47	965	880.296	2,08
75 y más años	2.844	0,41	391	453.406	1,07
Total			95.374	42.247.919	100
Gasto en sanidad = 1.496.383.341					2,82

Fuente: Alonso y Herce (1998), cuadro n.º 4.8, cuadro n.º 4.11 y elaboración propia.

Tal y como se refleja en el cuadro n.º 4.12, la población extranjera entre 25 y 34 años consume el 29,89% del total del gasto sanitario imputable a extranjeros, le sigue la población entre 15 y 24 años con un 18,73% y la población entre 35 y 44 años con un 17,83% del mismo. A los niños entre 0 y 4 años se les dedica un 12,30%, mientras que a los mayores de 75 años se destina poco más del 1% de dicho gasto.

4.3. Cómputo global del gasto social analizado imputable a extranjeros

El cuadro n.º 4.13 resume el gasto destinado a la población extranjera estimado en los apartados anteriores, esto es, la suma de las partidas específicas destinadas a los extranjeros más el gasto educativo y el sanitario. En su totalidad, unos 101 millones de euros (101.600.889 euros) componen el grueso de las prestaciones propias del Estado de bienestar destinadas a la población extranjera por el gobierno de la Comu-

nidad Autónoma de Aragón. Tal y como se ha expuesto, las partidas específicas corresponden en su totalidad a la población extranjera. El gasto educativo destinado a dicha población asciende al 6,44% del total contabilizado mientras que el gasto sanitario destinado a extranjeros supone el 2,82% del registrado en Aragón en 2005. Del total imputado a extranjeros, el 7,15% está destinado a partidas específicas, el 51,26% a gasto educativo y el 41,58% a gasto sanitario.

Aunque de escasa importancia, hay que señalar que el gasto imputado a extranjeros y financiado por el Gobierno de Aragón está algo sobreestimado, por dos motivos principalmente. En primer lugar, parte de los programas que componen las partidas específicas para extranjeros son cofinanciados entre la D.G.A. y el gobierno central (24% y 76%, respectivamente) o entre la D.G.A. y el Fondo Social Europeo (46% y 54%, respectivamente). En segundo lugar (en este caso ocurriría igual para nativos), las tasas de matrícula y otros pagos de las

Cuadro n.º 4.13

Gasto público total e imputado a la población extranjera en Aragón.
Partidas específicas, Educación y Sanidad
Ejercicio 2005 (en euros)

	Gasto público total (A)	Gasto imputado a extranjeros (B)	% del gasto imputado (B / A)	% del gasto total (B)
Gasto específico	7.267.603	7.267.603	100	7,15
Gasto educativo	809.268.075	52.085.368	6,44	51,26
Gasto sanitario	1.496.383.341	42.247.919	2,82	41,58
Total	2.312.919.019	101.600.889	4,39	100

Fuente: Cuadro n.º 4.5, cuadro n.º 4.12 y elaboración propia.

familias a los centros docentes públicos en los niveles universitarios, aunque tienen la consideración de gasto privado en educación, no se detraen, según la Metodología de la Estadística del Gasto Público en Educación, de las cifras de gasto de Enseñanza Universitaria ni del gasto de las Administraciones Públicas en educación.

5. CONCLUSIONES

Desde la introducción y a lo largo del presente trabajo se ha puesto de manifiesto que el objetivo del análisis consistía en la estimación del saldo fiscal-social de la inmigración en Aragón. Ahora bien, no se trata de medir si los extranjeros residentes en Aragón sufragan con el pago de impuestos y cotizaciones sociales el total de las prestaciones que reciben de la Administración en sus diferentes niveles. Un análisis de estas características ha sido abordado por otros estudios, por ejemplo, por la Oficina Económica del Presidente (2006), que concluye cómo la inmigración presenta un saldo fiscal favorable para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Dado lo anterior, lo que aquí hemos pretendido investigar ha sido la repercusión de la población extranjera a las arcas públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón; concretamente, a las arcas de la Diputación General de Aragón. En otros términos, se ha tratado de aproximar la posición deudora o acreedora de los extranjeros como pagadores de tributos y receptores de prestaciones propias del Estado de bienestar gestionadas por la comunidad autónoma, a lo que hemos llamado saldo fiscal-social de la inmigración.

Pues bien, ¿cuál es el saldo fiscal-social de la inmigración en Aragón? Los resulta-

dos obtenidos han de interpretarse en términos del escenario adoptado para las rentas de trabajadores extranjeros, a saber, rentas de inmigrantes económicos un 30% inferiores a las de los nativos. En este epígrafe de conclusiones, incorporamos además los resultados que se obtendrían de considerar las rentas de los inmigrantes un 20% inferiores a las de los nativos. En el cuadro n.º 5.1 recopilamos, para los dos escenarios, la estimación de tributos pagados directamente por los extranjeros a la Diputación General de Aragón así como la estimación del gasto social que dicha Administración les presta.

Como puede observarse, el saldo entre lo aportado y lo recibido por la población inmigrante en nuestro territorio cambia de signo en función de cuál sea el escenario adoptado. Así, el balance es negativo, en unos 6,7 millones de euros, bajo la hipótesis de que los extranjeros tienen salarios 30% inferiores a los nativos; mientras que el saldo deviene positivo, en unos 1,7 millones de euros, si nos situamos en el segundo escenario. Dicho de otra forma, según las hipótesis adoptadas, el saldo fiscal-social de la inmigración habría sido negativo en 2005, es decir, los extranjeros no habrían financiado mediante el pago de impuestos a la D.G.A. la totalidad de prestaciones sociales que de ella reciben, teniendo ésta que aportar 66,39 euros por extranjero para completar la financiación de las prestaciones sociales que les otorga; o bien que el saldo es positivo, es decir, que los extranjeros no sólo financian con el pago de sus impuestos dichas prestaciones sociales sino que, además, aportan 16,61 euros per cápita. En cualquier caso, dicho impacto negativo o positivo habría sido reducido en 2005.

Cuadro n.º 5.1

Saldo fiscal-social de extranjeros con la Comunidad Autónoma de Aragón. Distintos escenarios

Ejercicio 2005 (en euros)

Extranjeros	Salarios 30% inferiores a nativos	Salarios 20% inferiores a nativos
Pago Tributos a D.G.A. (1)	94.887.920	103.280.130
Gasto Social imputado (2)	101.600.890	101.600.890
Saldo (1 – 2)	–6.712.970	1.679.240
Saldo <i>per capita</i> (101.105 extranjeros)	–66,39	16,61
Liquidación Presupuesto D.G.A. (Obligaciones Reconocidas Netas)	4.060.167.240	4.060.167.240
Saldo / Presupuesto (en %)	–0,17%	0,04%

(1): Incluye los tributos total y parcialmente cedidos.

(2): Incluye Partidas específicas para extranjeros, Educación y Sanidad.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez alcanzado este resultado, convendría ahondar en la comparación entre extranjeros y nativos como pagadores de impuestos y receptores de prestaciones sociales. Realizar tal comparación requiere concretar bien el terreno en el que las partidas de ingreso y gasto para extranjeros y nativos son homogéneas. Por ello, computaremos lo que los ciudadanos pagan por tributos y directamente financian a la comunidad autónoma, así como las prestaciones que reciben de ésta, en Educación y Sanidad. Por lo tanto, obviamos el gasto destinado específicamente a extranjeros como tampoco computaremos programas de gasto destinados a determinados colectivos de la población nativa.

Comenzando por los impuestos, bajo el supuesto de que la inmigración económica

tiene salarios un 30% inferiores a los de los nativos, en el cuadro n.º 5.2 se refleja el pago per cápita de Tributos de extranjeros sobre el pago per cápita realizado por nativos, en porcentaje. El resultado global, tal y como refleja dicho cuadro, indicaría que atendiendo a los Tributos considerados, un extranjero medio financia a la D.G.A. un 50,92% de lo que financia un nativo medio.

Especialmente baja es la participación de los extranjeros en Tributos como el Impuesto sobre el Patrimonio o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en el que un extranjero medio pagaría un 2,09% y un 3,62%, respectivamente, de lo que pagaría un nativo medio (huelga decir que la comparación no se hace entre un contribuyente extranjero medio y un contribuyente nativo medio, por lo que el porcentaje resultante

Cuadro n.º 5.2

**Pago per cápita de tributos de extranjeros
sobre pago per cápita de nativos (rentas 30% inferiores)**

Ejercicio 2005 (en euros)

Ejercicio 2005		Renta un 30% inferior a la de nativos				
Tributo	Liquidación total (A)	Imputado o pagado por extranjeros (B)	Pagado por nativos (A) – (B) (C)	Pagado por extranjeros (<i>per capita</i>) (D)	Pagado por nativos (<i>per capita</i>) (E)	(D) / (E) en (%)
Tributos totalmente cedidos						
ITP y AJD	416.626.340	17.594.460	399.031.880	174,02	340,43	51,12
ISD	110.452.270	344.110	110.108.160	3,40	93,94	3,62
T s/ Juego	80.549.890	4.257.090	76.292.800	42,11	65,09	64,69
I. Patrimonio	41.815.000	75.410	41.739.590	0,75	35,61	2,09
I. s/ DMT	35.597.360	1.288.940	34.308.420	12,75	29,27	43,56
I. s/ VMDH	36.285.880	2.570.000	33.715.880	25,42	28,76	88,37
Tributos parcialmente cedidos a la C.A. de Aragón (excepto el I. s/ electricidad, cedido en un 100%)						
IRPF	658.216.810	11.128.270	647.088.540	110,07	552,06	19,94
IVA	583.214.470	38.635.440	544.579.030	382,13	464,60	82,25
II. EE.	292.543.760	18.994.200	273.549.560	187,87	233,38	80,50
Total Tributos indicados	2.255.301.780	94.887.920	2.160.413.860	938,51	1.843,13	50,92

Población media 2005 (media entre población a 1 de enero de 2005 y a 1 de enero de 2006),

Población nativa: 1.172.145.

Población extranjera: 101.105.

Fuente: Elaboración propia.

tan bajo obedece a la escasa población de extranjeros que han pagado dicho impuesto en el ejercicio analizado). También es muy baja la presencia de extranjeros como contribuyentes del IRPF, debido a que este impuesto tiene un mínimo exento que exime a muchos inmigrantes de la obligación de presentar declaración de la renta. Para este impuesto los datos no son estimados sino reales y el resultado es que un extranjero medio pagaría un 19,94% de lo que paga un nativo medio por dicho impuesto.

Mayor peso en el pago de impuestos presenta el colectivo de extranjeros en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, donde los extranjeros en promedio pagarían un 51,12% del pago por nativos en promedio, un 43,56% en el caso del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, en ambos casos según datos reales. En el resto de impuestos, a saber, IVA, Impuestos Especiales e Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarbu-

ros, las estimaciones practicadas indican que el pago per cápita de los extranjeros supera, en todos los impuestos señalados, el 80% del pago per cápita de los nativos; siendo del 64,69% en el caso de Tributos sobre el Juego.

Si el mismo ejercicio se realiza bajo el supuesto de que la inmigración económica tiene rentas un 20% inferiores a las de los nativos, resulta que un extranjero medio financiaría a la comunidad autónoma un 55,64% de lo que la financia un nativo medio. Así pues, según el supuesto de renta con el que trabajemos, en términos per cápita el extranjero contribuye mediante Tributos a la D.G.A. entre el 50,92% y el 55,64% de lo que contribuye un nativo.

De esta forma, el siguiente paso será conocer cuál es el gasto en Educación y en Sanidad dedicado por la comunidad autónoma a un extranjero medio respecto al gasto dedicado a un nativo medio. Para ello, partiendo de las cifras de gasto público total en Educación y en Sanidad, retomamos el gasto imputado a extranjeros en

Educación y la diferencia será imputada a nativos. Igualmente procedemos con el gasto en Sanidad. El gasto per cápita dedicado a extranjeros y el gasto per cápita dedicado a nativos en Educación, en Sanidad y conjuntamente es el que aparece en el cuadro n.º 5.3. Tanto para Educación como para Sanidad, el gasto per cápita se obtiene dividiendo por el total de extranjeros y por el total de nativos, no únicamente por el alumnado y por los que tienen tarjeta sanitaria, aunque en este último caso prácticamente coinciden. Se desprende que el extranjero en promedio consume el 79,75% de lo que se dedica a un nativo en Educación; este desfase se explica, en parte, por la escasa presencia de extranjeros en la educación universitaria, que suponen únicamente el 1,24% del alumnado. Respecto a Sanidad, se dedica al extranjero en términos medios un 33,68% de lo que se destina a un nativo, motivado por la distinta composición de edades y el distinto comportamiento frente a la utilización de los servicios sanitarios entre extranjeros y nativos. Efectivamente, es escasa la población

Cuadro n.º 5.3
**Gasto per cápita en educación y sanidad de extranjeros
sobre gasto per cápita de nativos**
Ejercicio 2005 (en euros)

Gasto	Gasto total (A)	Gasto imputado extranjeros (B)	Gasto imputado nativos (A) – (B) (C)	Gastado por extranjeros (per cápita) (D)	Gastado por nativos (per cápita) (E)	(D) / (E) en (%)
Educación	809.268.080	52.085.370	757.182.710	515,16	645,98	79,75
Sanidad	1.496.383.340	42.247.920	1.454.135.420	417,86	1.240,58	33,68
Total	2.305.651.420	94.333.290	2.211.318.130	933,02	1.886,56	49,46

Fuente: Elaboración propia.

extranjera en los tramos superiores de edad (65 y más años) donde se registra un mayor porcentaje de gasto sanitario sobre gasto medio. Además, tal y como ha quedado de manifiesto (cuadro n.º 4.11), la utilización global de los servicios sanitarios por parte de la población extranjera frente a la nativa es inferior en todos los tramos de edad excepto en el comprendido entre los 15 y 24 años.

Por lo tanto, según se desprende del cuadro n.º 5.3, en términos per cápita la Comunidad Autónoma de Aragón destina en Educación y en Sanidad a un extranjero el 49,46% de lo que dedica a un nativo.

Recapitulando, la diferente aportación por Tributos entre un extranjero en promedio y un nativo (entre el 50,92% y el 55,64%), así como el diferente volumen de prestaciones en gasto educativo y sanitario que reciben (el 49,46%), indica que el impacto de los extranjeros en el Estado de bienestar de la Comunidad Autónoma de Aragón es muy similar al de los nativos, dado que de una forma muy sintética —incluso situándonos en el supuesto de rentas un 30% inferiores— podría decirse que los extranjeros en promedio pagan la mitad que los nativos a la Comunidad Autónoma pero también reciben la mitad de prestaciones en Educa-

ción y Sanidad consideradas conjuntamente. Así pues, tras la estimación realizada para 2005 del saldo fiscal-social de los extranjeros con la comunidad autónoma, podemos concluir que dicho saldo, en términos per cápita, es similar al de la población nativa. De todas formas, nótese que la comunidad autónoma, en este caso la aragonesa, ofrece a sus inmigrantes una redistribución potencial de la renta ya que pagando por impuestos la mitad que el nativo medio, tiene a su disposición los mismos servicios sociales.

Ahora bien, una vez contestados los interrogantes planteados en la introducción de este trabajo habría que insistir en el último de ellos, a saber, ¿el beneficio o coste impuesto por la inmigración tendrá variación a medio-largo plazo? Pues bien, en los cálculos realizados para imputar el gasto sanitario a extranjeros se considera el diferente patrón de consumo que éstos manifiestan respecto al patrón de los nativos. Tal consideración ha supuesto una reducción en el gasto sanitario imputable a extranjeros de unos 17,5 millones de euros; por lo tanto, en la medida en que los patrones de utilización de servicios por parte de los extranjeros se aproximasen a los de nativos, *ceteris paribus*, la aludida redistribución potencial sería manifiestamente efectiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHN, H., ALONSO, J. Y HERCE, J. A. (2003): «Gasto sanitario y envejecimiento de la población en España», Fundación BBVA, Documento de Trabajo 7.
- AJA, E. Y LARIOS, M.J. (2006): «Inmigración y Educación. Una visión desde la perspectiva jurídica en el Estado Español», <http://www.mec.es/cescs/ponencia-eliseo-aja.htm>.
- ALONSO, J. Y HERCE, J. A. (1998): «El gasto sanitario en España: evolución reciente y perspectivas de futuro», FEDEA, Documento de Trabajo 98-01.
- APARICIO, R. Y TORNOS, A. (2000): *Informe sobre la inmigración*, IMSERSO y Universidad Pontificia de Comillas.
- AUERBACH, A.J. Y OREOPOULOS, P. (2000): «The Fiscal Impact of US Immigration: A Generational Accounting Perspective», en *Tax Policy and the Economy*, (editado por James Poterba), Vol. 14. MIT Press, Cambridge.
- AUERBACH, A.J., GOKHALE J. Y KOTLIKOFF, L.J. (1994): «Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy», *The Journal of Economic Perspectives*, Winter, pp. 73-94.
- BOLIN, T. (2006): «The Economic and Fiscal Impacts of Immigration» (April 21, 2006). Institute for Research on Labor and Employment. Spotlight on Immigration: Interdisciplinary Perspectives on Immigrants and Their Children. Paper 0001. <http://repositories.cdlib.org/iir/imm06/0001>.
- BONIN, H., B. RAFFELHÜSCHEN Y WALLISER, J. (2000): «Can Immigration Alleviate the Demographic Burden», *FinanzArchiv*, 57 (1).
- BORJAS, G. (1995): «The economic benefits from immigration», *Journal of Economic Perspectives*, 9: 3-22.
- 1999: «Immigration and welfare magnets», *Journal of Labour Economics*, 17: 607-637.
- BORJAS, G. Y HILTON, L. (1996): «Immigrants and the welfare state: Immigrant participation in mentested entitlement programs», *Quarterly Journal of Economics*, 111 (2): 575-604.
- BÜCHEL, F. Y FRICK, J. (2003): «Immigrants' economic performance across Europe –Does immigration policy matter?», EPAC Working Paper 42, University of Colchester.
- CACHÓN, L. (2003): «Desafíos de la "juventud inmigrante" en la nueva "España inmigrante"», *Estudios de Juventud*, n.º 60/03.
- COLEMAN, D. Y ROWTHORN, R. (2004): «The economic effects of immigration into the United Kingdom», *Population and Development Review*, 30 (4): 579-624.
- COLLADO, M.D., ITURBE-ORMAETXE, I. Y VALERA, G. (2004): «Quantifying the Impact of Immigration on the Spanish Welfare State», *International Tax and Public Finance*, 11: 335-353.
- DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2005): *Memoria anual*.
- EKBERG, J. (1999): «Immigration and the public sector: income effects for the native population in Sweden», *Journal of Population Economics*, 12 (3): 411-430.
- 2006: «Immigration to the Welfare State. Is it a Burden or a Contribution? The Case of Sweden», AMID Working Paper Series 48/2006.
- FERNÁNDEZ BATANERO, J.M. (2004): «Inmigración y educación en el contexto español: un desafío educativo», *Revista Iberoamericana de Educación*. <http://www.rieoei.org/deloslectores/1041Batanero.PDF>.
- GALVÍN, I. (coord.) (2004): *La atención educativa al alumnado inmigrante en la Comunidad de Madrid*, Ed. Praxis, Colección de Documentos de Enseñanza, Madrid.
- GARCÍA PÉREZ, J.I., OSUNA, V. Y VALERA, G. (2006): «Inmigración y Finanzas Públicas en Andalucía», *Revista de Economía Aplicada*, 14: 1-33.
- GARCÍA, P., GONZÁLEZ, S. Y SÁEZ, M. (2007): «Diferencias en el estado de salud y en los condicionantes de utilización de los servicios sanitarios entre la población de origen extranjero», en López-Casasnovas, G. (dir.), *Inmigración y transformación social en Cataluña*, vol. I.: «Aspectos socioeconómicos del fenómeno migratorio: las cuestiones relevantes», cap. 6, 257-305.
- GIMENO, L.A., GRANIZO, C., SANZ, L. Y FEBREL, M. (2008): «Inmigración y salud en Aragón», informe realizado para la elaboración del Plan de Inmigración en Aragón, Gobierno de Aragón, mimeo.
- GOTT, C. Y JOHNSTON, K. (2002): «The migrant population in the UK: fiscal effects», RDS Occasional Paper No. 77, London. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/occ77migrant.pdf>.
- HUDDLE, D. (1993): *The cost of immigration*, Rice University.
- INE (2002): *Encuesta de Estructura Salarial*.
- INE (varios años): *Contabilidad Regional de España, Base 2000*.
- INE (varios años): *Cuenta de Renta de los Hogares*.
- INE (varios años): *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*.
- INE (varios años): *Padrón Municipal de Habitantes*.
- INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO (2005): *Memoria anual*.

- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2009): «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2008». DOC. N.º 15/09.
- JUSTICIA DE ARAGÓN (2004): «La integración de los inmigrantes: vivienda, trabajo y educación», <http://www.caritas-zaragoza.org/pdf/040330InfoJusticialInmigrantes.pdf>.
- KNAAP T., BOVENBERG A., BETTENDORF L. Y BROER D. (2003): *Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, OCFEB Studies, 9, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- LEE, R. Y MILLER, N. (1998): «The current fiscal impact of immigrants: Beyond the immigrant household», en J. Smith y B. Edmonston (eds.), *The Immigration Debate*, National Academy Press, Washington, DC.
- MAYR, K. (2004): «The fiscal impact of immigrants in Austria -a generational accounting analysis». Economic Working Papers 2004-09, Department of Economics, Johannes Kepler University Linz, Austria. <http://ideas.repec.org/s/jku/econwp.html>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2007): *Estadísticas educativas. Curso 2004-2005*.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (2006): «Informe "Inmigración y Salud"» elaborado por la Comisión Permanente del Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud.
- 2007: «Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario», <http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>
- MOSCAROLA, F.C. (2001): «The effects of immigration inflows on the sustainability of the Italian Welfare State», Working Paper n.º 6/01, Center for Research on Pensions and Welfare Policies, Turin.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006): *Inmigración y Economía Española 1996-2006*, Oficina Económica del Presidente.
- PASSEL, J. Y CLARK, R. (1994): «How much do immigrants really cost? A reappraisal of Huddle's "The cost of immigrants"», Urban Institute Working Paper.
- PEKKALA, S. (2005): «Economic impacts of immigration: A survey». Vatt-Keskusteluaiotteita. Vatt Discussion Papers, Helsinki. http://en.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/k362.pdf
- RIPHANH, R.T. (2004): «Immigrant participation in social assistance programs: evidence from German guest workers», *Applied Economics Quarterly*, 50: 329-362
- ROODENBURG, H., EUWALS, R. Y TER RELE, H. (2003): «Immigration and the Dutch Economy», Study Report, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS DE ARAGÓN (2005): *Memoria anual*.
- SINN, H.-W., FLAIG, G., WERDING, M. et al. (2001): «EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte», Ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2. München: Ifo-Institut.
- SMITH, J. Y EDMONSTON, B. (eds.) (1997): *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, National Research Council, National Academy Press, Washington DC.
- STORESLETTEN, K. (2000): «Sustaining fiscal policy through immigration», *Journal of Political Economy*, 108 (2): 300-323.
- 2003: «Fiscal Implications of Immigration - A Net Present Value Calculation», *Scandinavian Journal of Economics*, 105 (3): 487-506.
- THALHAMMER, E., ZUCHA, V., ENZENHOFER, B., SALFINGER, B. Y OGRIS, G. (2000): *Attitudes towards minority groups in the European Union. A special analysis of the Eurobarometer Year 2000 Survey*. Vienna: European Monitoring Center on Racism and Xenophobia.
- THE IMPACT OF IMMIGRATION ON GERMAN'S SOCIETY (2005): «The German contribution to the Pilot Research Study "The impact of immigration on Europe's societies"», Federal Office for Migration and Refugees, Nürnberg. <http://www.emn.at/immigration/docs/b03.pdf>
- ULRICH, R. (1994): «The impact of foreigners on the public purse», en Spencer, S., *Immigration as an economic asset. The German experience*, IPPR/Trentham Books, Stoke-on-Trent, 65-91.
- URBANOS, R. M. Y UTRILLA, A. (2001): «El nuevo sistema de financiación sanitaria y sus implicaciones económicas en las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Sanitaria*, V-20.
- VICENS OTERO, J. (2006) (dir.): *Impacto macroeconómico de la inmigración en la Comunidad de Madrid*, Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, Madrid.
- WADENSJÖ, E. (2007): «Immigration and net transfers within the public sector in Denmark», *European Journal of Political Economy*, 23: 472-485.
- WADENSJÖ, E. Y GERDES, C. (2004): «Immigrations and the public sector in Denmark and Germany», en Tanaes, T. Y Zimmerman, F., *Migrants, Work and the Welfare State*, University Press of Southern Denmark, Esbjerg.

AUTORES

ARANGUREN QUEREJETA, María José. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales en la Universidad de Deusto. Es profesora titular de la Universidad de Deusto perteneciente al Equipo de investigación «Competitividad empresarial y Desarrollo Económico» y Directora de la Cátedra «Territorio, Innovación y *Clusters*» en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Sus principales intereses de investigación se centran en *clusters* y políticas *cluster*. Actualmente su investigación se centra en las siguientes líneas específicas: *clusters* y competitividad; políticas *cluster* y su evaluación; relaciones entre academia, políticas públicas y desarrollo socioeconómico y la gobernanza de procesos de desarrollo territorial y sus componentes. Tiene un amplio número de publicaciones en revistas y libros nacionales e internacionales. Ha organizado encuentros internacionales y participado como miembro del comité científico en varios congresos.

CARABALLO ESTEBAN, Teodoro Antonio. Doctor con premio extraordinario en Ciencias Económicas y Empresariales y profesor titular de la Universidad del País Vasco. Ha sido ponente en varios Congresos nacionales e Internacionales sobre educación superior y contabilidad, análisis contable, contabilidad pública y contabilidad medioambiental. Ha publicado libros y artículos en revistas nacionales. Imparte cursos de postgrado en la categoría de doctorado, especialista y master. Dirige tesis doctorales en los campos de la contabilidad pública y la educación contable. Ha recibido el premio 1988 del Instituto de Planificación Contable para Universitarios de Nacionalidad Española, del Ministerio de Economía y Hacienda

DÍEZ LÓPEZ, María Ángeles. Doctora en Economía y profesora del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Anteriormente, desempeñó labores de Directora del Servicio de Estudios de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, S. A. y también trabajó como consultora. Su experiencia en los últimos años se ha desarrollado especialmente en el área de la evaluación de políticas de desarrollo regional y desarrollo sostenible, tanto en el ámbito de la investigación (modelos de evaluación) como en la práctica, participando en numerosas evaluaciones ligadas a los Fondos Estructurales de la UE. También, ha publicado el libro *La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales* (2001) y diversos artículos sobre evaluación y participación en revistas como *Evaluation*, *European Planning Studies* y *Greener Management International*. En la actualidad, forma parte de la Junta Directiva de la Sociedad Española de Evaluación.

DURÁN CABRÉ, José M.^a Profesor agregado de Economía Aplicada en la Universidad de Barcelona e investigador del Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona (UB) (con Premio extraordinario y Premio del Consejo Económico y Social), licenciado en Derecho por la misma universidad y MSc en Fiscal Studies por la University of Bath (Gran Bretaña). Especialista en economía pública y en particular en temas fiscales. Ha publicado diversos artículos científicos en revistas como *Hacienda Pública Española*, *The Review of Income and Wealth* o *Tax Notes International*, y libros y capítulos de libros publicados, entre otros, por *Edward Elgar Publishing*, *Instituto de Estudios Fiscales* o *Thomson Civitas*. Asimismo es coautor del manual *Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico*, 2.^a edición, Thomson-Civitas.

ESTENSORO, Miren. Licenciada en Economía por la Universidad de País Vasco en la especialización de Economía Regional y Urbana. Después de realizar el postgrado en *European Spatial Planning* (Newcastle University) obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Economía por la Universidad del País Vasco. Actualmente combina su trabajo en la agencia de desarrollo comarcal del Goierri (Goieki) con el desarrollo de su tesis doctoral en el Instituto Vasco de Competitividad, Orkestra. Su área de interés se centra en el papel de las redes colaborativas locales en el desarrollo local y desde la perspectiva de la innovación social.

ETXANO GANDARIASBEITIA, Iker. Profesor laboral interino en el Departamento de Economía Aplicada I de la UPV/EHU. Cuenta con un MSc en desarrollo rural por la Universidad de Newcastle upon Tyne y con estancias de investigación en universidades estadounidenses así como con otros cursos de postgrado relacionados con la ordenación del territorio y las políticas públicas. Recientemente ha participado en proyectos de investigación en materia de evaluación de la política de desarrollo rural y la política de espacios naturales protegidos, llegando a especializarse en esta área. Ello le ha permitido participar en diferentes congresos internacionales así como contar con publicaciones en la materia.

GARMENDIA OLEAGA, Eneko. Licenciado en Economía Ambiental por la Universidad del País Vasco y master en Economía Ecológica de la Universidad Autónoma de Barcelona, donde está desarrollando su tesis doctoral. Desde el año 2005 trabaja como investigador en la Unidad de Economía Ambiental de la UPV-EHU. También ha sido investigador visitante en el *Sustainable Research Institute* de la Universidad de Leeds (RU), Science and Technology

Policy Research Unit de la Universidad de Sussex (RU) y el Instituto de Ciencias y Tecnologías Ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha participado en numerosos proyectos de investigación Europeos y nacionales relacionados con diversas áreas de conocimiento como la evaluación integrada de la sostenibilidad, métodos de participación pública, la gestión sostenible de recursos pesqueros, o el estudio de bienes y servicios ambientales. Sus trabajos han sido publicados en diversas revistas internacionales como *Ecological Economics*, *Ocean and Coastal Management* o *Fiseries Research*.

GURRUTXAGA ABAD, Ander. Profesor de Sociología en la Universidad del País Vasco. Ha sido Vicerrector de la Facultad de la Universidad British Columbia (UBC). Director del Departamento de Sociología de la mencionada universidad y Viceconsejero de Universidades e Investigación del Gobierno Vasco. Ha sido miembro del Consejo de las Universidades Españolas y Miembro de la Comisión Nacional de Evaluación de Actividades. Desde 2006 es director del centro «Sociedad del Conocimiento, Innovación y Desarrollo» de la UBC. Ha publicado numerosos libros y es autor de más de ochenta artículos especializados publicados en revistas nacionales e internacionales. Ha dirigido como investigador principal, más de veinticinco proyectos de investigación nacional e internacionales. Ha sido profesor invitado en universidades internacionales. En la actualidad, sus intereses académicos se centran en el grupo de investigación que dirige y de la que es director principal, clasificado como Grupo de Excelencia sobre «Complejidad, Innovación y Sociedad del Conocimiento.» Sus tres campos principales de investigación se centran en la reformulación de la teoría del cambio social, el análisis de los contextos estructurales de la innovación social, y la política comparada.

INNERARITY, Daniel. Catedrático de filosofía en la Universidad de Zaragoza y profesor invitado de la Universidad de la Sorbona (París 1). Actualmente es catedrático e investigador «Ikerbasque» en la Universidad del País Vasco y director del Instituto de Gobernanza Democrática de San Sebastián. Doctor en Filosofía, amplió sus estudios en Alemania (como becario de la Fundación Alexander von Humboldt), Suiza e Italia. Entre sus últimos libros cabe destacar *Ética de la hospitalidad*, *La transformación de la política* (III Premio de Ensayo Miguel de Unamuno y Premio Nacional de Literatura en la modalidad de Ensayo 2003), *La sociedad invisible* (Premio Espasa de Ensayo 2004), *El nuevo espacio público* y *El futuro y sus enemigos*. La mayor parte de sus libros han sido traducidos al francés, inglés, portugués e italiano. Ha recibido el Premio de Humanidades, Cultura, Artes y Ciencias Sociales de Eusko Ikaskuntza/Caja Laboral en 2008.

KARLSEN, James. Investigador del Departamento de Innovación Regional y Gobernanza, Agderforskning, Noruega. Trabaja en el Departamento de Vida laboral e Innovación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Agder, Noruega y en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Doctorado en Administración Industrial y Tecnología de la Universidad de Ciencia y Tecnología en Trondheim y Master en Geografía económica de la Universidad de Oslo. Tiene experiencia en las áreas de investigación para la acción, los estudios de los sistemas regionales de innovación, las redes y el papel de la universidad en el desarrollo regional. Ha trabajado en el sector público en el Ministerio de Administración Local y Desarrollo Regional, en el Ministerio de Pesca y Asuntos Costeros, en el condado de Finnmark y en el municipio de Mandal.

LARREA ARANGUREN, Miren. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales en la Universidad de Deusto e investigadora senior del Instituto Vasco de Competitividad. Sus áreas de especialización en la investigación son el desarrollo local, los procesos de aprendizaje en red y los modos de gobernanza que facilitan la colaboración. Cuenta con experiencia práctica en el desarrollo de redes locales para el aprendizaje en cooperación y cuenta con publicaciones tanto a nivel local como internacional en los ámbitos señalados. Dentro del Instituto Vasco de Competitividad coordina una serie de proyectos orientados a la aplicación de metodologías de investigación para la acción en el desarrollo regional en la CAE.

LÁZARO ALQUÉZAR, Angelina. Doctora en Economía por la Universidad de Zaragoza y profesora titular de Economía Aplicada en el Departamento de Estructura, Historia Económica y Economía Pública en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. Sus principales líneas de investigación se centran en la economía pública, la economía de la salud, la evaluación económica, la estimación de preferencias individuales, el envejecimiento y dependencia e inmigración económica. Es autora de numerosos artículos en revistas científicas, nacionales e internacionales: *Health Economics*, *Social Science and Medicine*, *PharmacoEconomics*, *Applied Economics* y *Journal of Economic Psychology*, entre otras.

MARTÍNEZ CHURIAQUE, José Ignacio. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la UPV/EHU. Profesor de la Licenciatura de Administración de Empresas de la Facultad de Economía de Sarriko y de diferentes postgrados de la Universidad (Master de Hacienda y Finanzas Públicas, Especialista en Contabilidad y Normas Internacionales, Especialista en Tributación, etc.). Responsable del Curso de Especialista en Auditoría de Cuentas, postgrado de la UPV/EHU. Miembro del Comité Asesor del «Registro de Economistas Forenses (REFOR)» y de «Economistas Expertos en Contabilidad e Información Financiera» (ECIF) del Consejo General de Colegios de Economistas de España. Miembro del Comité Editorial de Partida Doble. Ha publicado en revistas tanto académicas como profesionales y ha sido director de la revista *Nuevas de Economía y Economistas* del Colegio Vasco de Economistas y Director-Editor de la *Revista Española de Contabilidad* de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad. Actualmente es el Presidente del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (TVCP).

REMØE, Svend Otto, Analista político y director de Prokontra AS. Master en Administración de Empresas por la Universidad de Mannheim, Alemania y Master de Arte en sociología en la Universidad de Bergen. Ha trabajado extensamente en los campos de la innovación y política tecnológica y ha tenido cargos en la Comisión Europea, DG Investigación, y la OCDE, Ciencia y Tecnología de la División de Políticas. Recientemente fue director del STEP-Centro de Innovación de Investigación en Oslo.

SACCHETTI, Silvia. Laurea en Ciencias Políticas por la Universidad de Bolonia y Doctorado en Comercio por la Universidad de Birmingham, Maestría de investigación de negocios por esta misma Universidad. Profesora de Desarrollo Socio-Económico en la Escuela de Gestión de Stirling del Instituto de Gestión Social de la Universidad de Stirling. Su actividad académica se ha desarrollado en Italia (Ferrara, Bolonia, Trento) e Inglaterra (Birmingham). Sus intereses de investigación principales se encuentran en el campo de la socioeconomía, la exploración de perspectivas teóricas del desarrollo industrial de las localidades en un con-

texto global/multinacional. Tiene especial interés en construir sistemas de producción inclusivos y participativos que permitan a las personas usar su creatividad y aumentar la satisfacción. El marco teórico es el proporcionado por la economía institucional, la teoría de la empresa, la organización industrial, *clusters* y redes.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Antonio. Doctor en Economía. Profesor titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza donde, en la actualidad, es director del Departamento de Estructura, Historia Económica y Economía Pública. Sus principales líneas de investigación se centran en el Estado de Bienestar, especialmente, el análisis del sistema de pensiones español y, más recientemente, el envejecimiento y dependencia e inmigración económica. Su trabajo está publicado en libros y en artículos en revistas científicas.

SIMÓN FERNÁNDEZ, Blanca. Doctora en Economía (Premio Nacional del Consejo Económico y Social a Tesis Doctorales. Año 1995). Profesora Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza donde es Vicedecana desde el año 2000. En la actualidad, dirige la Cátedra Multicaja. Ha sido profesora visitante de la Universidad de Warwick en el Reino Unido. Sus principales líneas de investigación se centran en la intervención estatal en la economía, los factores determinantes del crecimiento económico, el Estado de bienestar y, más recientemente, el envejecimiento y dependencia e inmigración económica. Es autora de varios libros y numerosos artículos en revistas científicas.

SOLÉ OLLÉ, Albert. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Barcelona e investigador del Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Máster en Economía Pública por el Instituto de Estudios Fiscales y Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona. Ha sido profesor visitante en el CESifo de Munich y en las universidades de Uppsala (Suecia) y Rennes 1 (Francia), y actualmente es Research Fellow del CESifo. Su investigación se centra en la economía pública y el federalismo fiscal y, más concretamente, en el estudio empírico de la competencia fiscal y de las transferencias intergubernamentales y la inversión pública. Sus trabajos han sido publicados, entre otras, en las revistas: *Journal of Public Economics*, *European Economic Review*, *Journal of Urban Economics*, *Regional Science & Urban Economics* e *International Tax & Public Finance*.

SUBIRATS, Joan. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue fundador y director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) en la Universidad Autónoma de Barcelona, Instituto en el que ahora dirige su Programa de Doctorado. Ocupó la cátedra Príncipe de Asturias en la Universidad de Georgetown, curso 2002-2003 Profesor visitante en las Universidades de Roma-La Sapienza, University of California-Berkeley, CIDE y UNAM en México, UBA y General Sarmiento en Argentina, y en un gran número de universidades y centros de investigación españoles. Se ha especializado en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas y exclusión social, así como en problemas de innovación democrática, sociedad civil y gobierno multinivel, temas sobre los que ha publicado libros y artículos. El más reciente es *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona, 2008. Colabora habitualmente en diversos medios de investigación.

SUGDEN, Roger. Licenciado en Derecho por la Universidad de Sheffield y Master en Economía por la Universidad de Warwick. Doctor en Economía por la Universidad de Warwick. Profesor de Desarrollo Socio-Económico y Director de la Escuela de Gestión de Stirling en la Universidad de Stirling, Escocia. Ha trabajado en diversos puestos en Berlín, Edimburgo y Birmingham, y como profesor visitante en los EE.UU. e Italia. Ha sido profesor en varios países y ha realizado varios proyectos de investigación internacionales. Sus publicaciones incluyen una serie acerca del desarrollo de una perspectiva de la elección estratégica acerca de la teoría e impacto de las organizaciones, por lo tanto en el desarrollo económico y la política. Su investigación actual se centra en la organización de las universidades y en el papel de la academia.

WILSON, James R. Investigador sénior en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad y Profesor en el Deusto Business School, Universidad de Deusto (España). Doctorado en comercio (Universidad de Birmingham, RU), MSocSci en economía (Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica) y BSc en economía (Universidad de Warwick, RU). Fue profesor titular de la Universidad de Birmingham, y ha sido docente en varias universidades en Finlandia, Italia, México, Singapur, España y el Reino Unido. Sus intereses de investigación principal se centran en el análisis de la competitividad regional y de procesos de desarrollo socioeconómico, incluyendo temas relacionados con la gobernanza, redes/*clusters*, políticas públicas, y la medición del progreso socioeconómico. Ha publicado análisis conceptuales y aplicados de estos temas en diversas revistas internacionales y libros académicos, y ha participado en varios proyectos de investigación internacionales.

ZUBIAUR ETCHEVERRY, Gaizka. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea. Profesor agregado adscrito al Departamento de Economía Financiera I de la UPV/EHU, con docencia en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales en dicha Universidad. Profesor en diversos Master, títulos de postgrado y cursos de formación y reciclaje profesional, tanto en temas relacionados con la contabilidad de empresas como con la de Administraciones públicas. Colaborador de diferentes instituciones vascas [(IVAP); (DFA); (UPV/EHU)] en procesos de selección de personal. Ha traducido y adaptado al euskera el PGC y otra normativa contable, de auditoría y mercantiles. Sus líneas de investigación son la contabilidad de las Administraciones públicas, así como la gestión presupuestaria moderna.

ZURBANO IRÍZAR, Mikel. Profesor titular de Economía Aplicada en la UPV-EHU. Imparte docencia de economía internacional y mundial en la licenciatura de economía y de administración de empresas así como en varios master universitarios. En estas materias ha publicado varios libros de texto. Sus principales investigaciones se enmarcan en el ámbito del desarrollo territorial y local tanto en su vertiente institucional como en la economía social y la economía de servicios. Otra área de investigación es la que vincula las dinámicas de desarrollo local con la economía global. Forma parte de diversas asociaciones académicas y es evaluador de revistas de ciencias sociales nacionales e internacionales.

NATURALEZA, OBJETIVOS Y PERFIL EDITORIAL DE LA REVISTA *EKONOMIAZ*

DECLARACIÓN DE OBJETIVOS

Las revistas, en tanto que son los principales medios de comunicación científica; poseen una gran responsabilidad en el desarrollo de la ciencia. Su forma de contribuir a él es estableciendo una política editorial definida y transparente respecto de aspectos que tienen que ver con la ética de la investigación y publicación, con el proceso de evaluación y «arbitraje» científico, con una buena gestión profesional y con otros aspectos editoriales fundamentales.

Ekonomiaz, se fundó en 1985, lleva casi un cuarto de siglo inmersa en la comunidad científica económica. Sus objetivos fundamentales son: a) la promoción de la investigación científica universitaria y la divulgación de sus resultados en los campos de la teoría y la economía empírica y aplicada, con especial atención a los de la Economía, el Derecho y la Administración del Sector Público; b) la divulgación de calidad de los avances científicos conseguidos en las áreas que cultiva; c) la colaboración en la racionalidad del proceso de toma de decisiones públicas en materia económica, facilitando explicaciones, fundamentos y datos para respaldar el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas económicas de la Administración Pública vasca.

Ekonomiaz siempre ha adoptado una perspectiva científica rigurosa basada en el realismo científico entre cuyos componentes figuran la objetividad, la imparcialidad, el enfoque global e interdisciplinar y la contrastación empírica de hipótesis y resultados. Con el sustitutivo de *Revista Vasca de Economía* se ha querido subrayar que aunque sus análisis no se circunscriben exclusivamente a su ámbito territorial natural, el conocimiento de la economía vasca y la perspectiva del desarrollo y la innovación regional deben estar siempre presentes.

La concepción del contenido de la revista se basa en la elección de un tema central sobre el que pivotan los artículos. La elección de dichos temas se guía por el criterio de relevancia en su doble acepción de importancia y pertinencia: los temas seleccionados son aquellos que se encuentran en cada momento en el centro del debate académico, político y social. Sin embargo, *Ekonomiaz* no se limita a abordar los temas candentes del momento, con una visión a corto plazo; sino que como herramienta de prospección económica a medio y largo plazo intenta también penetrar en el futuro. Por ello, *Ekonomiaz* trata de situarse lo más cerca posible de la vanguardia del conocimiento planteando temas que puedan llegar a ser objeto de especial interés y atención en el mundo académico y político. Además,

la revista incorpora la sección «Otras colaboraciones» donde se publican trabajos originales «no solicitados expresamente» relativos a asuntos de interés en la economía real y la investigación académica.

GESTIÓN EDITORIAL

La gestión editorial de la revista *Ekonomiaz*, que es uno de los elementos esenciales de la política editorial, descansa en dos órganos: el Consejo de Redacción y la Dirección ejecutiva. El primero es el responsable de mantener la línea editorial, así como de la selección de los temas centrales de investigación, del asesoramiento científico general y de la relación con centros de investigación y universidades. Los miembros de este consejo se eligen de acuerdo con principios de excelencia profesional y académica, y capacidad investigadora, así como con criterios de experiencia en tareas de dirección, y, a ser posible, en la de edición de revistas científicas. Las funciones de dirección ejecutiva son asumidas por un equipo integrado por un director ejecutivo, un subdirector y tres editores. Este equipo es el responsable del buen funcionamiento de los procesos de selección, evaluación (basado en un sistema de doble evaluación anónima) y publicación de los trabajos originales.

Ekonomiaz está admitida en el Catálogo de revistas Latindex al cumplir la mayoría de los criterios bibliográficos de calidad establecidos por el acreditado sistema de información, tanto para revistas escritas como electrónicas. Hay que subrayar que en el Catálogo Latindex sólo aparecen las revistas previamente seleccionadas y clasificadas según criterios internacionales de calidad editorial previamente probados y convenidos por el Sistema Latindex.

Dichos criterios son utilizados por la base de datos DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas) que tiene como objetivo facilitar el conocimiento y la consulta de algunas de las características editoriales de las revistas españolas de Humanidades y Ciencias Sociales más estrechamente ligadas a la calidad. La base de datos DICE está desarrollada por el CINDOC (Centro de Información y Documentación científica) y la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación).

La revista *Ekonomiaz* está calificada dentro de las 19 mejores revistas de Economía según los criterios de evaluación de revistas científicas del DICE perteneciente al CINDOC del CSIC (Centro Superior de Investigaciones Científicas).

Todos los artículos de los monográficos de la revista *Ekonomiaz* están accesibles en nuestra web http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/indice_c.apl.

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES A LA REVISTA *Ekonomiaz*

1. ORIGINALIDAD

La originalidad que exige *Ekonomiaz* obliga a que el contenido de los artículos no podrá haber sido publicado y tampoco figurar en otro trabajo que esté a punto de publicarse o en proceso de publicación en cualquier otra revista nacional o extranjera (en una versión similar traducida), ya sea de edición ordinaria o electrónica. Se entiende por publicación repetitiva no sólo el duplicado exacto de un artículo, sino también la publicación repetida de esencialmente la misma información y análisis, así como formar parte de un libro del autor o colectivo.

Además, en la carta de presentación de artículos originales se debe incluir la declaración de que el manuscrito se ha enviado solamente a *Ekonomiaz* y que, por tanto, no se ha enviado simultáneamente a ninguna otra.

De no haber una declaración expresa de la contribución específica de cada uno de los autores o autoras en un trabajo colectivo, se entiende que todos ellos indistintamente han participado en la concepción y el diseño, la recogida de datos, el análisis y la interpretación de los mismos, la redacción del borrador, la revisión crítica del artículo y la aprobación final.

2. RIGOR Y CALIDAD

Los factores sobre los que se fundamenta la calidad exigida a los trabajos originales que se presentan y, en consecuencia, la decisión sobre la aceptación y rechazo de los originales por parte de Consejo de Redacción de *Ekonomiaz* son, básicamente, los siguientes:

- Originalidad de los resultados obtenidos o hipótesis verificadas (con distintos grados). Actualidad y novedad científica.
- Relevancia social y epistemológica: utilidad o aplicabilidad y significación o avance en el conocimiento.
- Fiabilidad y validez científica, es decir, calidad metodológica contrastada.
- Redacción excelente, estructura y coherencia lógica y buena presentación material. Así mismo *Ekonomiaz* recomienda y valora la incorporación de la perspectiva de género en los análisis efectuados. Los originales deberán estar escritos en lengua española, inglesa o euskera.

3. ESTILO

Debe cuidarse el estilo y la claridad de la escritura, respetarse escrupulosamente las normas gramaticales y recomendaciones de las autoridades de la lengua, y evitarse las expresiones redundantes e innecesarias, así como un uso sexista del lenguaje. Cuando el idioma original no sea el inglés, se desaconseja el uso de anglicismos técnicos, salvo que no exista voz ni forma de adaptación al español o al euskera, así como los anglicismos sintácticos o de construcción. Las normas internacionales ISO (UNE, en español) son de especial relevancia y deben tenerse en cuenta en el ámbito de la edición científica.

La Redacción de la revista podrá hacer modificaciones menores de redacción: eliminar errores gramaticales y tipográficos; expresiones poco afortunadas; giros vulgares o enrevesados, frases ambiguas o afirmaciones dudosas,... a fin de asegurar la corrección gramatical, la adecuación al estilo científico y el estricto respeto a las normas técnicas y de estilo de las fuentes más autorizadas: el Libro de Estilo del IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública); y los diccionarios de la Real Academia de la Lengua Española y Euskaltzaindia.

Obviamente no pueden introducirse cambios en el contenido sustancial del artículo sin conocimiento y aceptación del autor o autora. Dado que la responsabilidad del contenido de un trabajo así como su propiedad pertenecen a los autores hasta que no es publicado en *Ekonomiaz*, la revista les informará de los posibles cambios y modificaciones de significado que hayan podido producirse durante la revisión crítica y estilística del original, previa a su publicación, y pedirá autorización para modificar el contenido y adaptarlo al estilo editorial. El autor o autora deberá aceptar las correcciones de estilo propuestas por *Ekonomiaz* o rechazarlas razonadamente.

4. EVALUACIÓN PRECEPTIVA

Los artículos originales recibidos son sometidos al proceso de doble evaluación anónima mediante evaluadores profesionales externos, independientemente de si los trabajos han sido presentados por los autores o autoras a la redacción sin solicitud previa o si han sido pedidos expresamente por los editores o el coordinador nombrado para dirigir el monográfico. *Ekonomiaz* cuenta con una cartera de evaluadores de primer nivel, acreditados por su participación activa y regular en procesos de evaluación de publicaciones nacionales y extranjeras de prestigio. El equipo de la redacción junto con el Consejo de Redacción supervisa y evalúa la calidad de las revisiones y de los evaluadores externos.

5. NORMAS DE PRESENTACIÓN FORMAL DE MANUSCRITOS

1. Los originales, que podrán estar escritos en español, euskera o inglés, en formato MICROSOFT WORD® o compatible, deberán remitirse en versión electrónica bien por correo electrónico (economia@ej-gv.es) o por correo ordinario (en disquete de 3,5", pen drive o en CD-Rom) a la siguiente dirección:

2. La Redacción de **Ekonomiaz** acusará recibo de los originales, y notificará al autor, a la dirección de contacto señalada, las posibles incidencias del envío. Para cualquier información sobre el proceso editorial, los autores pueden contactar con la redacción en: <economia@ej-gv.es>.
3. Los originales deberán estar mecanografiados a espacio y medio, con un cuerpo de letra de tipo 12 y con márgenes mínimos de 2,5 centímetros. La extensión de los trabajos deberá estar comprendida entre 25-40 páginas, incluidos apéndices, cuadros y gráficos. En la primera página deberá constar el nombre del autor o autores junto con la institución a la que pertenezcan, además de una dirección de contacto, que incluirá tanto los datos postales como los números de teléfono, fax y la dirección de correo electrónico. Esta dirección de contacto será la empleada en las comunicaciones de los editores de la revista..
4. Cada original incluirá, en una hoja independiente, un resumen del trabajo de no más de 125 palabras en español y en inglés, un índice del contenido, una lista de palabras clave también en español e inglés (al menos dos y no más de cinco) y las referencias correspondientes a la clasificación del *Journal of Economic Literature*.
5. El texto correspondiente al contenido del trabajo presentado deberá comenzar en una nueva página. Las distintas secciones en las que se estructure el artículo han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábiga (incluyendo como 1.^a la sección de introducción) y la rúbrica correspondiente se consignará en letras minúsculas tipo negrita. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos o, si fuera preciso, tres dígitos (por ejemplo: 2.3, 2.3.2).
6. Los cuadros, gráficos estadísticos y el material gráfico, en general, se numerarán de forma consecutiva en cada categoría y siempre con números arábigos. En cuanto a su ubicación en el original, siempre figurarán al final del documento, tras las referencias y, en su caso, los apéndices; a lo largo del texto se indicará claramente el lugar preciso en el que deberán aparecer en la versión impresa. Su utilización debe ser siempre medida, no debiéndose incluir información innecesaria o irrelevante.
7. Si el artículo incluye representaciones gráficas, se adjuntarán los datos numéricos que sirven de base para su elaboración.
8. Las ecuaciones y cualquier otra expresión matemática deberán aparecer numeradas de forma correlativa a lo largo del texto y con alineamiento al margen derecho.
9. Las notas que se intercalen en el texto deberán limitarse por criterios de estricta oportunidad, de acuerdo con el desarrollo del trabajo. Para referenciar las notas que pudie-

ran incluirse en tablas o cuadros se usarán letras minúsculas (^a, ^b, etc.), presentado su contenido al pie del respectivo cuadro o gráfico. Los agradecimientos y cualquier otra información que pudiera incorporarse figurarán referenciadas mediante un asterisco asociado al título del artículo o al nombre del autor o autores según corresponda.

10. Las referencias a la literatura científica invocadas en el trabajo figurarán tras la última sección del artículo y bajo la rúbrica Referencias bibliográficas. Se detallarán por orden alfabético de autores (no numerada). Su correcta verificación es responsabilidad del autor. Las citas aparecerán en el texto según el formato «autor-fecha», distinguiendo mediante letras minúsculas consecutivas si existen coincidencias de autor y año. Las referencias en el texto que incluyan hasta dos autores deben ser completas, usándose la fórmula et al. para un mayor número de autores.

11. En cuanto a la composición de las entradas en la lista bibliográfica se ajustarán al siguiente formato:

AUERBACH, A. y KOTLIKOFF, L. J. (1983): «National savings, economic welfare, and the structure of taxation», en Feldstein, M.S. (ed.), *Behavioural simulation methods in tax policy analysis*, NBER-The University of Chicago Press, 459-498, Chicago.

COWELL, F.A. (1990): *Cheating the government: The economics of tax evasion*, Massachusetts MIT Press, Cambridge.

HOOVER, K. (1984): «Comment on Frazer and Boland-II», *American Economic Review*, 74: 789-794.

— 1988: *The New Classical Macroeconomics*, Blackwell, Oxford.

— 1989: «Econometrics as Measurement», mimeo.

— 1990: «Scientific Research Program or Tribe? A joint appraisal of Lakatos and the New Classical Macroeconomics», University of California, working Paper, 69, Davis.

— 1991a: «Calibration and the Econometrics of the Macroeconomy», mimeo.

— 1991b: comunicación privada.


MIRROLEES, J.A. (1971): «An exploration in the theory of optimum income taxation», *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.

SEGURA, J. (1991): «Cambios en la política de defensa de la competencia y la política industrial», *Ekonomiaz*, 21: 32-49.

12. En el caso de que el original se acepte para su publicación, el autor o autora se compromete a satisfacer las recomendaciones y prescripciones de los informes de evaluación y presentar una versión mejorada. También deberá revisar las pruebas de imprenta en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción.

13. Los autores o autoras recibirán dos ejemplares del número de la revista en el que se publique el original, así como la versión definitiva en PDF de su artículo.

6. DERECHOS DE PROPIEDAD

EKONOMIAZ será recepcionista de todos los derechos de propiedad de los artículos originales recibidos y publicados que serán gestionados conforme a la licencia Creative Commons , incluyendo reconocimiento y no uso comercial ni de obras derivadas, salvo permiso y en las condiciones establecidas por el propietario de los derechos.

EKONOMIAZ

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

50. El gobierno de la empresa
51. La propiedad intelectual en la sociedad de la información
52. Lecciones de la deflación: Estados Unidos frente a Japón
53. La política de clusters en el País Vasco
54. El siglo XX en la historia económica del País Vasco: de la gran empresa a las pymes.
55. Inversión extranjera directa y procesos de deslocalización
56. Ciencia, tecnología innovación y sociedad.
57. Valoración de activos ambientales: la catástrofe del Prestige
58. Ciudades Región Globales. Espacios creativos y Nueva Gobernanza
59. Capital Social. Innovación Organizativa y Desarrollo Económico
60. La evaluación de las políticas públicas
61. Economía y derecho de la competencia
62. La actividad emprendedora como motor de desarrollo económico
63. Infraestructuras tecnológicas. Soporte de la Economía del siglo XXI
64. Desarrollo sostenible y Agenda 21 Local.
65. Responsabilidad social de la empresa. Más allá de la sabiduría convencional
66. Claves del sistema financiero
67. Economía del cambio climático. Diseño de políticas de mitigación y adaptación
68. Grupos empresariales. Nuevos agentes económicos de decisión
69. La política fiscal. Perspectivas actuales.
70. Sistemas regionales de innovación.
71. Sociedades en emergencia energética
72. La financiarización de la Economía. El fracaso del crecimiento dirigido por las finanzas
73. El transporte en la sociedad del siglo XXI

PRÓXIMOS NÚMEROS

Innovación y sostenibilidad
Prospectiva y tendencias

SUSCRIPCIÓN A EKONOMIAZ

Para suscribirse a EKONOMIAZ deberá enviarse por correo postal el «Boletín de suscripción» debidamente rellenado acompañado de: o talón bancario a favor de la Tesorería General del Gobierno Vasco, o copia del resguardo de la transferencia bancaria a la cuenta abajo indicada.

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre o Razón Social.
Domicilio
Localidad D.P.
Provincia o País.
DNI/NIF Tfno.

TARIFAS: Suscripción anual (3 números)

- Particulares: 18 €.
- Instituciones y empresas: 30 €.
- Números sueltos: 12 €.
- Estudiantes 20% de descuento

PAGO ☐ Talón bancario a favor de «Tesorería General del Gobierno Vasco»
☐ Transferencia bancaria a la cuenta de Caja Vital: 2097 0178 17 0010964270

Firma o Sello

EKONOMIAZ

Ekonomia eta Ogasun Saila / Dpto. de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián z/g – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tfno.: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: ekonomia@ej-gv.es
<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

EKONOMIAZ ALDIZKARIAREN HARPIDETZA

EKONOMIAZ aldizkariaren harpidetza egiteko «Harpidetza orria»ren datuak bete behar dira. Gero Eusko Jaurlaritzako Altxortegi Orokorren izenean egindako banku taloia edo behean adierazten den kontu zenbakira bidalitako transferentziaren ordezkagiriaren kopia eta harpidetza orria bidali iezaizkiguzu.

HARPIDETZA-ORRIA

Interesatuaren edo Sozietatearen Izena
Helbidea
Herria P.K.
Probintzia edo Herrialdea
NAN/IFZ Tlf.

TARIFAK: Urteko Harpidetza (3 ale)

- Bereziak: 18 €.
- Erakunde eta enpresak: 30 €.
- Ale solteak: 12 €.
- Ikasleentzat %20ko beherapena

ORDAINKETA ☐ Banku-taloia «Eusko Jaurlaritzako Altxortegi Orokorra»
☐ Banku-transferentzia. Vital Kutxa: 2097 0178 17 0010964270

Sinadura edo zigilua

EKONOMIAZ

Ekonomia eta Ogasun Saila / Dpto. de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritz/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián z/g – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tfno.: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: ekonomia@ej-gv.es
<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

SUBSCRIPTION TO EKONOMIAZ

In order to subscribe to EKONOMIAZ please mail a duly filled-in «Subscription Form» together with either a cheque made out to the name of Tesorería General del Gobierno Vasco, or copy of the receipt of a bank transfer to following bank account:

SUBSCRIPTION FORM

Name
Address
Town/Village Postal Code
Province or Country
Identity card number Tfno.

TARIFFS: Anual subscription (3 issues)

- Private individuals: 18 €.
- Institutions: 30 €.
- Single issues: 12 €.
- Students 20% discount

PAYMENT ☐ Bank cheque made out to «Tesorería General del Gobierno Vasco»
☐ Bank transfer to the account at Caja Vital: 2097 0178 17 0010964270

Signature or Stamp

EKONOMIAZ

Ekonomia eta Ogasun Saila / Dpto. de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritz/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián z/g – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tel: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: ekonomia@ej-gv.es
[Http://www1.euskadi.net/ekonomiaz](http://www1.euskadi.net/ekonomiaz)

EKON



El modelo competitivo de las economías modernas está evolucionando desde una economía basada en la eficiencia a otra basada en la innovación, entendida ésta como un proceso interactivo o sistémico que genera un aprendizaje colectivo. Por otra parte, las decisiones que toman los agentes (individuos, empresas, instituciones públicas y otras instituciones y asociaciones) están también transitando desde un predominio de los mecanismos de mercado y de jerarquía hacia un creciente papel de la cooperación en forma de heterarquía auto-organizada. En este contexto, la gobernanza, definida de forma muy amplia como el modo en que se coordinan los distintos agentes —en un mismo sistema territorial y entre distintos (interacciones multinivel)— se convierte en un elemento esencial para el diseño, la implantación, la coordinación y la evaluación de las políticas públicas.

ISSN 0213-3865



9 770213 386000