

La Innovación Pública en Gipuzkoa: El caso de Etorkizuna Eraikiz ¹

Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de septiembre de 2017.

Xabier Barandiarán: xabier.barandiarán@deusto.es

Alfonso Unceta: alfonso.unceta@ehu.es

Álvaro Luna: aluna@sinnergiak.org

Resumen/abstract:

Etorkizuna Eraikiz es una estrategia de gobernanza colaborativa y competitividad territoriales diseñada por la Diputación Foral de la provincia de Gipuzkoa para el territorio Gipuzkoano en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta estrategia se inscribe en un contexto donde el incremento de la complejidad de los sistemas sociales y los programas políticos derivados de la creciente interdependencia de los distintos niveles de gobierno, nos obliga a reflexionar sobre la importancia de implementar iniciativas políticas capaces de aglutinar en un solo programa político conceptos como los del “buen gobierno”, la “gobernanza abierta”, la “gobernanza interactiva” o la “metagobernanza”. El presente artículo se centra en comprender cómo el rol cambiante del liderazgo público en las distintas configuraciones institucionales y campos políticos del contexto actual han dado pie a la transformación de las condiciones estructurales y los mecanismos de gestión pública y política de la Diputación Foral de Gipuzkoa. El objeto de esta reflexión es tratar de interpretar estos cambios aplicándolos a la descripción y el análisis del programa Etorkizuna Eraikiz.

Palabras clave: Gobernanza colaborativa, buen gobierno, innovación pública, Gipuzkoa, País Vasco, competitividad

¹ Etorkizuna Eraikiz es una estrategia de meta-gobernanza y competitividad territoriales diseñada por la Diputación Foral de la provincia de Gipuzkoa para el territorio Gipuzkoano en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) (2.173.210 habitantes) se sitúa en el norte del Estado Español y se divide en los Territorios Históricos de Bizkaia (1.141.442 habitantes), Álava (321.777 habitantes) y Gipuzkoa (709.991 habitantes). Cada uno de estos territorios posee su propio gobierno provincial, organizado en torno a sus Diputaciones y derechos Forales, otorgándoles amplias competencias para la administración y la gestión socioeconómica y política. El Territorio de Gipuzkoa, en la que se sitúa el análisis, es una provincia limítrofe con el Sudoeste Vasco-Francés y consta de 11 Comarcas y 88 municipios.

1. Introducción

Etorkizuna Eraikiz –construyendo el futuro- es una estrategia de meta-gobernanza (Jessop, 2003; Koiman, 2003; Sorensen, 2005; Meuleman, 2008; Christopoulos et al., 2012) y competitividad territoriales (Camagni, 2002; Moulaert & Sekia, 2003; Martin et al., 2008; Valdalisio & Wilson, 2015) implementada por la Diputación Foral de Gipuzkoa a través de una serie de programas de actuación público-privados para abordar el futuro del territorio Gipuzkoano. Esta estrategia surge de la necesidad de crear una línea de actuación desde la construcción de un nuevo escenario de políticas públicas capaces de responder coyuntural, endógena y organizadamente a los déficits y desafíos democráticos de nuestro tiempo a través de la ampliación de los escenarios de deliberación política, yendo “mas allá” de los sistemas de Gobernanza más tradicionales (Jessop, 2003; Torfing et al., 2012).

En este sentido, Etorkizuna Eraikiz se concibe también como una compleja apuesta integrada por distintas iniciativas de gobernanza abierta y colaborativa (Lathrop & Luma, 2010; Sorensen & Torfing, 2010; Emerson et al., 2012) consistente en un ejercicio de experimentación activa a través de proyectos de interés general y una perspectiva compartida con los agentes público-privados del territorio Gipuzkoano para la construcción de una nueva agenda política. Esta propuesta pretende encarar los retos socioeconómicos de Gipuzkoa para reorientar su futuro económico, político, social y cultural desde un ejercicio reflexivo que permita el fortalecimiento organizado de la sociedad Gipuzkoana en el medio y largo plazo.

Asimismo, esta estrategia se inscribe en un contexto donde el incremento de la complejidad de los sistemas sociales (Lipset, 1959; Luhmann, 1982) y los programas políticos derivados de la creciente interdependencia de los distintos niveles de gobierno, la diversidad de actores y agentes políticos involucrados y el aumento de las áreas de actuación política (Jessop, 2004; Papadopoulos, 2007; Duit & Galaz, 2008) , nos obliga a reflexionar sobre la importancia de implementar iniciativas políticas capaces de aglutinar en un solo programa político conceptos como los del “buen gobierno”, la “gobernanza abierta”, la “gobernanza interactiva” o la “gobernanza colaborativa” (Agranoff & McGuire, 2003; Borrás & Jacobsson, 2004; Flynn & Wanna, 2008; Meuleman, 2008; Lathrop & Luma, 2010; Emerson et al., 2011) .

Como consecuencia de estos cambios, el término metagobernanza (Jessop, 2003; Koiman, 2003; Sorensen, 2005; Meuleman, 2008; Christopoulos et al., 2012) o “gobernanza de la gobernanza” sirve al análisis de todas aquellas actividades políticas enmarcadas en las nuevas prácticas de gobierno no solamente vinculadas al *New Public Management* (Ferlie et al., 1996; Bovaird & Löffler, 2009; McLaughlin et al., 2012), sino también a contextualizar y cuestionar los nuevos procesos de gobernanza publico-

privada o de gobernanza en red (Jones et al., 1997; Sorensen & Torfing, 2007; Provan et al., 2008; Moynihan, 2009) adoptados hoy en día por muchos gobiernos (Meuleman, 2008; Torfing et al., 2012). Es decir, ofrece la oportunidad de reorganizar los nuevos criterios y las condiciones para el buen gobierno del territorio Gipuzkoano (Jessop, 2003) desde la creación de nuevos espacios de reflexión y deliberación compartida sobre sus necesidades futuras. En este sentido, la importancia del concepto de “meta-gobernanza” radica en su aproximación más holística y ordenada para definir y encarar todas las iniciativas, desafíos, programas y procesos de gobernanza futuros de Gipuzkoa.

Este salto aparentemente conceptual que produce la idea de Gobernanza en realidad nos brinda la oportunidad para hablar de aproximaciones y diseños políticos e institucionales que, dentro de los nuevos modelos de gobernanza colaborativa (Agranoff & McGuire, 2003; Flynn & Wanna, 2008), permiten ampliar el espectro de ideas y prácticas más previsoras y conscientes de los límites del sector público², y los desafíos y condicionamientos políticos, institucionales, sociales y económicos del contexto global que padecemos y vivimos en la actualidad (World Bank, 2000).

El presente artículo se centra en comprender cómo el rol cambiante del liderazgo público en las distintas configuraciones institucionales y campos políticos del contexto actual han dado pie a la transformación de las condiciones estructurales y los mecanismos de gestión pública y política de la Diputación Foral de Gipuzkoa. El objeto de esta reflexión es tratar de interpretar estos cambios aplicándolos a la descripción y el análisis del programa Etorkizuna Eraikiz.

Este artículo se divide en cuatro secciones: en primer lugar, nos centraremos en describir y analizar los rasgos contextuales e históricos del entramado institucional vasco en el que se inscribe esta estrategia; en segundo lugar, abordaremos los conceptos de Gobernanza y Metagobernanza desde los cambios sociopolíticos sufridos como resultado de la crisis de legitimidad y la pérdida de confianza en las Administraciones Públicas; en tercer lugar abordaremos, la importancia otorgada a los mecanismos de competitividad regional y territorial presentes en este proceso; y en cuarto y último lugar profundizaremos en el diseño, la aproximación metodológica y los contenidos de Etorkizuna Eraikiz.

2. Comprendiendo el contexto institucional vasco

² Estos límites se vinculan a las guías definidas por el Banco Mundial para reformar el sector público y potenciar el rol de los Estados para promover la eficacia y el buen gobierno en tres ámbitos diferenciados: i.) las reglas internas y las restricciones relacionadas con los sistemas de evaluación, contabilidad y auditoría internas de las administraciones públicas a la hora de justificar sus presupuestos públicos; ii.) la importancia de la comunicación y los partenariados público-privados desde procesos de descentralización pública capaces de empoderar a la sociedad civil en los procesos de deliberación y toma de decisiones políticas; y por último, iii.) la importancia de la competitividad en el desarrollo de servicios públicos de calidad capaces de repensar el rol de los Estados y las regiones a la hora de desarrollar e implementar políticas públicas de calidad para sus contextos.

La complejidad intrínseca al sistema institucional vasco, debe hacernos reflexionar sobre la selección y la discriminación de las combinaciones que lo estructuran, así como de la trayectoria sociopolítica de su sistema de gobierno, pudiendo dotarlo de un mayor sentido para el lector y una mayor comprensión de su funcionamiento y características institucionales (Luhmann, 1998:26-29). De este modo, antes de adentrarnos en las distintas perspectivas sobre la Gobernanza y la Metagobernanza territoriales aplicadas al programa Etorikizuna Eraikiz, es obligado clarificar algunas de las claves contextuales que hacen del modelo institucional vasco un caso significativo en el análisis de la Nueva Gobernanza Pública (Rhodes, 1996; Osborne, 2006, 2010). Si concebimos los procesos de Gobernanza institucional como los instrumentos y estrategias utilizados para la gestión de la complejidad del propio sistema, es fundamental que sepamos identificar la diversidad de interrelaciones que lo integran y los actores y agentes públicos que lo componen.

De acuerdo con el último *Informe sobre el Análisis y el Funcionamiento Institucional en Euskadi*, publicado el 8 de Enero del 2014, el modelo de atribución competencial del Sistema Institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco³, ha de contemplarse desde un marco de articulación territorial y un reparto competencial del poder político amplio y complejo. Esta amplitud y complejidad competenciales se inserta en niveles institucionales distintos –multinivel- (Estatal, Autonómico, Provincial y Municipal) del Estado Español y de la Comunidad Autónoma Vasca, pero también dentro de la planificación política, económica, territorial y legislativa Europea. Es decir, en un modelo de carácter “colaborativo” implícito en el modelo de organización territorial del Estado Español, amparado por su Tribunal Constitucional, y también reflejado en el ordenamiento vasco, desde sus principios institucionales básicos: El Estatuto de Autonomía, la Ley 27/1983 de Territorios Históricos y la Ley 7/1981 del Gobierno Vasco.

Esta estructura normativa guía y marca las reglas del juego de las relaciones institucionales y de intervención pública de las Administraciones Vascas, desde los principios de “objetividad”, “publicidad”, “eficacia”, “descentralización”, “desconcentración”, “colaboración” y “coordinación”; pero que, por lo mismo, también implica una mayor “fragmentación” y “complementariedad” de sus relaciones inter-institucionales: “conurrencias legislativas y ejecutivas” propias del “federalismo integrado” o “cooperativo” del que forma parte (Gobierno Vasco, 2014a:12-19).

Es por lo que esta estructura de Gobierno configura también e inevitablemente, un “entrecruzamiento” y “solapamiento” competencial altamente complejo y conflictivo; superposiciones que se producen, sobre todo, cuando se aplica esta distribución competencial a los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, particularmente en lo relacionado con su autonomía legislativa y las competencias transferidas a través de la Ley de Territorios Históricos. Esta autonomía otorga, a su vez, un mayor grado de

³ El Gobierno Administrativo de la CAPV está situado en la ciudad de Vitoria-Gasteiz perteneciente a provincia de Álava.

independencia en la gestión de los presupuestos públicos y en el diseño de las políticas públicas de cada provincia, a la vez que complejiza sus relaciones de Gobierno y de Poder, no solamente en su demarcación autonómica, sino también en la interacción con el Estado Español y la Unión Europea.

Del mismo modo, es importante reconocer otros elementos que se suman a este debate. A saber, la compleja arquitectura institucional vasca también ha dotado a Euskadi de una *cultura política* diferenciada y fragmentada pero rica a la hora de decidir sobre el futuro de sus tres territorios históricos, potenciando sus capacidades y su autonomía a la hora de responder a las necesidades políticas, económicas y sociales de sus territorios. Esta autonomía ha contribuido a mejorar significativamente el desarrollo y el bienestar de la ciudadanía vasca, siendo esta *idiosincrasia política y cultural* única y específica del conjunto territorial vasco. Como resultado de esta *complejidad institucional*, el proceso de *globalización* unido a la fuerte crisis económica y política global, ha afectado de forma significativa al proceso de adaptación y redefinición tanto de esta *estructura institucional* como también al proceso de tracción de la propia realidad vasca, elementos todos ellos que deben tenerse en cuenta a la hora de decidir sobre su propio futuro político e institucional.

3. Algunas consideraciones sobre la Gobernanza y la Metagobernanza

Los procesos de planificación estratégica de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el diseño del programa Etorbizuna Eraikiz se inscriben tanto en lo que podemos concebir como las perspectivas sobre la Gobernanza Territorial (Bukowski et al., 2003; Lidström, 2007; Faludi, 2012) como en las lógicas institucionales que ahondan en la búsqueda de procesos de planificación más trascendentales. Por esta razón, conviene hacer un breve acercamiento para comprender y distinguir de qué hablamos cuando utilizamos los conceptos de Gobernanza y Metagobernanza (Jessop 1998, 2002; Rhodes, 1996, 2007; Kjaer, 2004; Bovaird, 2009; Beuir, 2012).

Desde hace ya algunas décadas, la Gobernanza se ha erigido como un concepto clave tanto en la agenda política como en el contrato social europeo. Los criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad tan añorados hoy por las buenas prácticas de gobierno, se han visto reñidos con el incremento de la complejidad sistémica y relacional, y con la pérdida de legitimidad de la gestión política, resultando en el conflicto y en el deterioro de las relaciones existentes entre la ciudadanía y sus gobiernos; una paradoja que frente a la retórica de las herramientas promovidas por el concepto de Gobernanza y sus buenas intenciones, entrañan numerosas dificultades a la hora de ser puestas en práctica (Atkinson & Coleman, 1992; Rhodes, 1997; Fukuyama, 2013) en sus diferentes niveles gubernamentales –Europeo, regional, local-, trascendiendo así los espacios y los escenarios tradicionales de representación política.

Además, el concepto Gobernanza se inspira en la necesidad de un cambio progresivo de actitudes que, más liberadas de las rígidas dicotomías de los gobiernos tradicionales,

implique las comparticiones gubernativas de las distintas demarcaciones, de modo que diluyan sus antiguas limitaciones entre las responsabilidades administrativas exigidas por los nuevos espacios de la vida social, económica y política de nuestra actualidad (Rhodes, 1996; Stoker, 1995). Con razón escribe Castells que *“los sistemas políticos están sumidos en una crisis estructural de legitimidad, hundidos de forma periódica por escándalos, dependientes esencialmente del respaldo de los medios de comunicación y del liderazgo personalizado, y cada vez más alejado de la ciudadanía”* (Castells, 1997: 33).

Los cambios en los escenarios políticos, económicos e institucionales (crisis energética, crisis económica, crisis productiva, crisis política) ocurridos en Europa y Estados Unidos durante la década de los años 70 y 80 del siglo pasado con los gobiernos *neoliberales*⁴ de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, aceleraron el incremento de la complejidad político-institucional provocando, en el proceso, una crisis de las herramientas políticas tradicionales, dificultando y diversificando a gran escala los procesos de toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y, por tanto, causando el debilitamiento de los mecanismos que posibilitaron el anclaje del Estado de Bienestar Keynesiano tras la Segunda Guerra Mundial (Harvey, 2007).

Este replanteamiento introdujo una serie de obstáculos agravando las disfunciones políticas de los sistemas tradicionales de gobierno. Estas tendencias han derivado en ámbitos de actuación específicos demandados por (Luna, 2015):

- Su capacidad de involucrar a actores y agentes diversos, ya sea desde perspectivas transversales, (públicas, privadas, o de la sociedad civil) y/o a distintos niveles dinámicos de colectivos internacionales, nacionales, regionales, provinciales o municipales.
- Por la necesidad de articular la complejidad de esta variedad inter-institucional y multidisciplinaria desde agrupaciones conectadas y organizadas en red.
- O por la voluntad de incluir a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y en la asunción y asimilación de responsabilidades relacionadas con la eficacia y flexibilidad que dichos procesos conllevan.
- Asimismo, por la promoción de una “ética pública”, basada en valores y comportamientos, como la transparencia y el rigor, a cargo de todos los actores, agentes e instituciones involucrados.
- Y, finalmente, por la autonomía requerida tanto como capacidad para la toma de decisiones como para la utilización de herramientas alternativas a los hábitos burocráticos y administrativos más clásicos.

⁴ La referencia al neoliberalismo no pretende atribuir en ningún caso un sesgo ideológico al desarrollo de este artículo sino que pretende describir un periodo histórico clave para en la historia del pensamiento político de finales del siglo XX.

La nueva combinación exitosa de estos ámbitos ha dado lugar a un incremento de las relaciones de interdependencia organizacional, a la multiplicación de las redes de intercambio de recursos e ideas, y a la intensificación de sus procesos de negociación. Asimismo, ha aumentado el grado de autonomía de las estructuras intermedias de gobierno con respecto al Estado, difuminando también el poder de éste último tanto desde el punto de vista macro, a través del nuevo poder otorgado a los mercados y las estructuras supranacionales, como desde las microestructuras de gobierno regionales y municipales, fragmentando y diversificando cada vez más el sistema relacional.

En este sentido, de acuerdo con Rhodes *“la gobernanza se refiere al gobierno a través y entre redes”* (Rhodes, 2007:1246) lo cual atribuye al concepto de Gobernanza un carácter colaborativo, interactivo y abierto. La complejidad de esta relación de factores nos obliga a pensar en procesos y perspectivas que sean capaces de ir más allá de las consecuencias y tendencias democráticas antes descritas, desde la importancia otorgada a la generación de redes entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

De este modo, la concepción y aplicación de la Gobernanza de forma aislada para explicar y afrontar los procesos de cambio mencionados anteriormente ha fracasado, al igual que fracasan los mercados, el Estado, muchas políticas gubernamentales, y la coordinación de los diversos actores y agentes, especialmente cuando pensamos en la longevidad de estos programas a largo plazo. Las políticas públicas dependen del gobierno que esté en el poder y de la capacidad del mismo para mantener las redes creadas por otros gobiernos o para construir nuevas redes (Jessop, 1998, 2002). Esta dinámica nos ha conducido a pensar en la importancia de los procesos de innovación en el sector público (Windrum & Koch, 2008; Bason, 2010; Barlett & Dibben, 2010) y en el diseño de estas políticas. De acuerdo con Jessop (2002), dado el intercambio de la complejidad estructural y la opacidad del mundo social, el fracaso es el resultado más factible de los distintos niveles de gobierno por alcanzar múltiples objetivos durante un horizonte temporal y espacial extendido, obviando el tipo de mecanismo o modo de coordinación adoptado (Jessop, 2002:5).

La incapacidad y las dificultades de tener éxito a través de la aplicación completa de estos programas coordinados de actuación política, termina por centrar los discursos en la retórica de la coordinación, la gobernanza y los parternariados, en vez de reconocer que la aplicación de estos programas y políticas están, en realidad, ayudando a construir una nueva estructura institucional o una nueva forma de hacer política a largo plazo que está por encima del éxito o del fracaso de actuaciones concretas (Jessop, 2002:5). En este contexto, se puede reconocer un doble fracaso tanto de los mecanismos de la gobernanza como en los modos en los que esta es aplicada.

Este hecho nos conduce a la necesidad de crear meta-estructuras organizacionales de coordinación (Alexander, 1995; Jessop, 1998, 2002); es decir, estrategias de meta-gobernanza capaces de *“organizar las condiciones para la gobernanza”* (Jessop, 2002:5). Ello implicaría reflexionar sobre la gobernanza y sus mecanismos desde un sentido más

amplio, considerando la re-articulación dirigida de sus distintas manifestaciones a través de la creación de estructuras y políticas que van más allá de los modos usuales, velando por la supervisión y coordinación del conjunto.

De acuerdo con Jessop, la metagobernanza es la gestión de la complejidad, desde la creación de las condiciones estructurales que posibiliten la conjugación del mercado, la ruptura o la inclusión de las jerarquías del poder y las redes (Jessop, 2002:5). En definitiva, las estructuras de metagobernanza implican la capacidad para crear estructuras de gobierno que tengan en consideración los tres sistemas, es decir, la cosmovisión coordinada, eficiente y efectiva del “mercado”, las “jerarquías” y las “redes” desde su interconexión, en muchas ocasiones conflictiva (Jessop, 1998; Meuleman, 2008).

Por adoptar una definición del concepto de metagobernanza que sea capaz de integrar todas las dimensiones mencionadas, nos quedaremos con la aportación de Louis Meuleman (2008), que entiende la metagobernanza como *“los medios a través de los cuales producimos algún grado de gobernanza coordinada, desde el diseño y la gestión combinada de gobernanza jerárquica (top-down), de mercado y en red, para obtener los mejores resultados posibles desde el punto de vista de aquellos que son responsables del rendimiento de las organizaciones del sector público: los gestores públicos como metagobernantes”* (Meuleman, 2008: 68).

De acuerdo con la reflexión adoptada Christopoulos et al, (2012), en la definición de Meuleman, la meta-gobernanza adquiere un mayor potencial en la gestión de las circunstancias contextuales y específicas, seleccionando las prácticas que mejor se adaptan a los factores institucionales, sociales, políticos y culturales, de los distintos países, regiones y comunidades (Christopoulos et al., 2012: 32). Postura que también es reconocida por Engberg y Larsen (2010) pero desde el reconocimiento de aquellas aportaciones provenientes de la sociedad civil (bottom-up), capaces de reconducir las inconsistencias de determinadas prácticas gubernamentales implantadas verticalmente (Christopoulos et al., 2012; Engberg & Larsen, 2010).

Finalmente, es importante reconocer también dentro de estos procesos metagubernamentales, los mecanismos de gobernanza quasi-mercantil dictados por el *New Public Management* (Ferlie et al., 1996; McLaughlin et al., 2002), cuyo mayor exponente es el ahorro y la gestión eficiente y eficaz de costes a través de la privatización de algunos servicios públicos; los acuerdos de colaboración público privada establecidos especialmente a través de procesos de planificación estratégica; y la estructuración de nuevas redes inter e intra-organizacionales entre distintos actores. De acuerdo con Turfing et al., (2012), todos ellos constituirían ejemplos de Gobernanza Interactiva.

Todas las tipologías mencionadas pueden ser reconocidas en el programa Etorikizuna Eraikiz cuya mayor aspiración es, precisamente, la *institucionalización de un modelo de gobernanza colaborativo* que no sólo defina una agenda pública común de ámbitos de actuación relacionados con la competitividad, la cohesión y la sostenibilidad del

territorio Gipuzkoano, sino también con el fortalecimiento de las capacidades contextuales del propio territorio para decidir y enfrentar sus propios retos.

4. La importancia de la Competitividad Regional y Territorial

En este contexto, vislumbramos también en todo proceso de gobernanza, la dispersión, polarización y fragmentación de los poderes gubernamentales que se traduce en la nueva capacidad de los territorios y sus gobiernos regionales para competir y adaptarse a los retos globales desde estrategias y políticas locales (Robertson, 1995). Este componente a la vez meta-gubernamental y competitivo es orientado también hacia la concepción del territorio como agente fundamental de actuación en el propio proceso de desarrollo, desde la potenciación de la competitividad y la innovación territoriales (Camagni, 2002; Moulaert & Sekia, 2003; Crevoiser, 2004; Martin et al., 2008; Valdaliso & Wilson, 2015). Los sistemas regionales de innovación (Moulaert & Sekia 2003), por ejemplo, han constituido un gran pilar en la mayoría de procesos y modelos de gobernanza territorial descritos. Asimismo, han dado lugar a procesos de descentralización política y administrativa en el marco de los viejos Estados Nacionales.

En el caso del País Vasco, su marco institucional ha posibilitado el establecimiento de una nueva cultura de gobernanza local en la cual las redes asociativas y de colaboración han instaurado una nueva “lógica de intervención pública” capaz de estructurar un nuevo modelo para la integración de la sociedad civil y la cooperación público-privada (Estensoro & Zurbano, 2010:133).

Tanto el modelo regional como las corrientes regionalistas beben de los nuevos modelos de gobernanza para potenciar tanto la autonomía como la competitividad de sus demarcaciones regionales. (Dickinson, 1964; Keating, 1998, 2002). La región al igual que el territorio, no puede desprenderse, de su carga política, ya que como sistema de acción (Luhmann, 1995) tiene ciertas implicaciones en la distribución del poder y en el contenido de las políticas públicas que lleva a cabo. Aspectos tales como su limitaciones territoriales, el sistema institucional que la caracteriza, ya sea como gobierno regional o como conjunto institucional, y su rol como agencia económica, política o social, a nivel nacional o internacional, son factores que deben tenerse en cuenta a la hora de estudiar la conformación socio-histórica que la define y construye (Keating, 1997: 383). La región, entendida como entidad territorial, muestra distintas versiones según el espacio en el que es localizada (Keating, 1997: 390-392):

- Puede manifestarse como intermediaria de un conjunto de relaciones entre el Estado y los Gobiernos locales
- Puede existir desde su demarcación en niveles territoriales, autonómicos, provinciales o metropolitanos diversos, donde la región es también un espacio político en el que se toman y debaten decisiones entre actores e instituciones distintos.

Según Sorensen & Turfing (2012), estos procesos unidos al cada vez más acusado énfasis en los *procesos de innovación del sector público* (Windrum & Koch, 2008; Bason, 2010; Barlett & Dibben, 2010) han sido influenciados por tres importantes factores históricos: en primer lugar, por la creciente presión, demanda y expectativas ciudadanas dirigidas hacia el sector público en forma de soluciones y nuevos servicios y el acceso limitado a los recursos, agravado por la crisis económica mundial en el 2008.

En segundo lugar, por la acentuación de una serie de problemas de orden mundial como el cambio climático, la reducción de la pobreza, la seguridad, los procesos de planificación urbana y la necesaria potenciación de los ámbitos rurales. Problemáticas, todas ellas, de gran calado que han intensificado la complejidad de los procesos y herramientas necesarias para solventarlos y que requieren de la reducción de los niveles de riesgo y los conflictos entre todos los agentes implicados.

Y en tercer y último lugar, el propio proceso de globalización ha derivado asimismo en la nueva construcción de los discursos basados en la competitividad territorial (Camagni, 2002; Moulaert & Sekia, 2003; Martin et al., 2008; Valdalisio & Wilson, 2015) del cual participan gobiernos, regiones y localidades de todo el mundo por mejorar sus capacidades de innovación, como único vehículo capaz de lidiar con los rápidos procesos de cambio y la acelerada y necesaria adaptación a los mismos (Sorensen & Turfing, 2012: 3).

Estos factores han sido determinantes en las nuevas perspectivas surgidas en torno al concepto de innovación colaborativa y a la Nueva Gobernanza Pública (New Public Governance) (Osborne, 2006, 2010) dando como resultado la dinamizadora creación de libros blancos sobre la innovación, laboratorios de innovación pública y social, y un mayor protagonismo y responsabilidad otorgados a los gestores y empleados del sector público, causando además la creación de nuevos programas de formación centrados en el “aprendizaje a lo largo del ciclo vital” (Life-long learning) (Philip, 1991; Field, 2000; Sorensen & Turfing, 2012: 3).

Uno de los mayores exponentes de este mestizaje entre las nuevas estructuras meta-gubernamentales y los procesos de competitividad ha sido la creación del Mindlab⁵ en Dinamarca o el concepto de Big Society promovido por el Gobierno de David Cameron en Gran Bretaña (Penin et al, 2015; Foxwell, 2015), centrado en la visión de la ciudadanía y la sociedad civil como un recurso y un socio claves en el proceso de innovación del sector público. Podemos encontrar todos estos elementos en el programa Etorkizuna Eraikiz sobre el que discutiremos en los siguientes apartados.

⁵ Mindlab es una unidad de innovación pública interministerial creada por el gobierno Danés para promover la innovación colaborativa entre los diferentes agentes y organismos ministeriales y las empresas para responder a nuevos desafíos sociales. Otros ejemplos parecidos pueden ser encontrados en la 27e Región en Francia o Kennisland en Holanda.

5. El diseño de Etorkezuna Eraikiz

Etorkezuna Eraikiz es producto de un proceso de reflexión y planificación estratégica elaborado por la Diputación Foral de Gipuzkoa para la reorientación de las políticas públicas y la innovación del Sistema de Gobernanza Institucional Gipuzkoano, fortaleciéndolo, dinamizándolo y adaptándolo a los nuevos retos demográficos, económicos, sociales, productivos y medioambientales, desde la defensa del bienestar y la sostenibilidad territoriales.

Esta estrategia también responde al reto de la Diputación Foral de Gipuzkoa para aportar soluciones de forma colaborativa, sumando conocimientos y experiencias que ayuden a construir conjuntamente un futuro compartido para Gipuzkoa. Este proceso de deliberación ha contado con la participación de las organizaciones, las empresas, las asociaciones, las universidades y la sociedad civil del territorio Gipuzkoano

Este programa se concreta en el diseño de una estrategia participativa a través de la reflexión entre distintos agentes y expertos, valorando los procesos de aprendizaje territorial y la incorporación a redes regionales y polos de innovación más competitivos y avanzados. En este sentido, podemos concebir este programa como el primer paso para el establecimiento organizado de las condiciones para una nueva gobernanza, es decir, como un programa meta-gubernamental capaz de visualizar y garantizar los mecanismos necesarios para un sistema de gobernanza institucional nuevo y consolidado en el largo plazo.

Esta dinámica de planificación surge en el marco del Plan Estratégico de Gestión 2015-2019 de la Diputación Foral de Gipuzkoa en el cual se establecen las bases para el desarrollo de una serie de proyectos, entre los cuales destacan para nuestro análisis, una Estrategia de Buena Gobernanza y un Programa de Cultura Política y Profundización Democrática, concretados en los siguientes objetivos específicos (DFG, 2016:20):

- La transformación de las formas de gobernar y hacer de la Buena Gobernanza la seña de identidad de la DFG.
- Profundizar en las actitudes, valores y comportamientos democráticos de la ciudadanía, de los representantes institucionales y de la sociedad organizada.

Estos proyectos quedan reflejados en los objetivos generales más importantes del Plan, entre los que conviene resaltar la Reinención del Gobierno de Gipuzkoa *“como motor que impulse el desarrollo y la transformación del territorio, estableciendo un compromiso corporativo y transversal con el cambio cultural y organizativo que alcance y exija a cada persona y área de la Diputación Foral de Gipuzkoa; abriendo cauces ágiles de participación ciudadana, colaboración multiagente y transparencia”* (...) *“...extendiendo y homogeneizando nuevas prácticas avanzadas de planificación, gestión y evaluación aplicables a cada una de sus políticas públicas...”* (DFG,

2016:15).

Dentro de este marco de actuación y reflexión surge el programa Etorkizuna Eraikiz enfocado a enfrentar los retos de futuro de la propia provincia desde dos ideas básicas: por un lado, la modernización de Gipuzkoa a través de nuevos proyectos económicos, sociales y culturales; y por otro lado, el diseño de los ámbitos estratégicos de futuro que deberá abordar la provincia en colaboración con la sociedad y las diversas organizaciones y entidades del territorio provincial. Desde el punto de vista metodológico, Etorkizuna Eraikiz responde a tres objetivos importantes:

1. Definición de los proyectos estratégicos concretos que es necesario abordar en los próximos diez años en el territorio Gipuzkoano.
2. Experimentar y aplicar con la colaboración de las empresas, la sociedad civil y las instituciones del territorio Gipuzkoano una serie de proyectos económicos, políticos, sociales y culturales que ayuden a orientar las necesidades y desafíos territoriales
3. Construir un nuevo modelo de gestión público más abierto, transparente y colaborativo.

Estas ideas básicas han derivado en el diseño y elaboración de una serie de iniciativas innovadoras asentadas sobre dos importantes pilares y una serie de medidas transversales:

1. *GipuzkoaLab*: centrado en el diseño de un Laboratorio para la implementación y evaluación de una serie de experiencias piloto para su posterior incorporación a las políticas públicas.
2. *Gipuzkoa Taldean*: orientando a la elaboración de un Plan Estratégico para Gipuzkoa 2026 desde la creación de un *Think Tank* centrado en la reflexión acerca de las necesidades económicas, políticas, sociales y culturales estratégicas para Gipuzkoa, desde una aproximación compartida y contrastada con agentes empresariales, de la administración pública y la sociedad civil.
3. Una serie de ejes transversales concretados en tres sub-proyectos: *Nazioarteratze Sarea*, *Ikerguna* y *Gizarteatze Prozesua*.

GipuzkoaLab

GipuzkoaLab es el núcleo de Etorkizuna Eraikiz y está basado en la creación de un laboratorio de experiencias avanzadas de futuro para impulsar proyectos de interés prioritario en diferentes ámbitos estratégicos. Este laboratorio divide sus actividades entre la identificación de los mencionados proyectos para ser contrastados con los agentes económicos y sociales del territorio; la integración de estos proyectos en los

programas y políticas públicas de la de la Diputación Foral; y finalmente, el diseño de las estrategias de intervención, la experiencias piloto y su aplicación.

Este Laboratorio es de una naturaleza fundamentalmente práctica y tiene por objetivo transformar las empresas, las instituciones públicas y el tercer sector de Gipuzkoa en Laboratorios donde poder experimentar, ensayar y aplicar nuevas políticas de carácter económico, social y cultural. Es este contexto, *Gipuzkoa Lab* funciona como un *Laboratorio de Experimentación Activa* en colaboración con la sociedad civil y los distintos agentes del territorio, con el propósito de incorporar la *co-creación* y *co-diseño* de sus diferentes resultados a las *políticas públicas* del territorio gipuzkoano.

Los ámbitos temáticos abordados por *GipuzkoaLab* se dividen en cinco proyectos relevantes en cuatro áreas estratégicas:

1. **La participación de las personas en las empresas.** La incentivación de este proceso de participación tiene múltiples efectos positivos: por un lado, fijar los centros de decisión al territorio gipuzkoano como vía para evitar su *deslocalización*; y por otro lado, hacer a las personas trabajadoras en la empresa participes de la gestión y la toma de decisiones estratégicas, mejorando así la competitividad de las compañías gipuzkoanas. En este contexto, es importante mencionar que Gipuzkoa es un territorio con una gran tradición participativa, con presencia de cooperativas y sociedades laborales para lo cual es preciso reforzar los modelos existentes desde nuevas vías a la participación. Para llevar a acabo este proceso, en el periodo 2016-2017 se ponen en práctica diez experiencias piloto en diez empresas gipuzkoanas contando con la participación de 500 personas. Este ámbito de actuación se compone de cuatro ejes de actuación importantes:
 - a. *Beneficios fiscales:* El primero se vincula a la aprobación de una Norma Foral capaz de influir en las transmisiones de empresas cuando la parte compradora este conformada por trabajadores de la compañía, dotándolas de *beneficios fiscales*.
 - b. *Financiación:* Este eje facilita el acceso a financiación de las personas trabajadoras en la empresa para poder participar de la misma desde el establecimiento de un convenio de colaboración con las sociedades de garantía recíproca Elkargi & Oinarri. Este convenio incluye una línea destinada a la promoción de la participación directa o indirecta de los trabajadores/as en el capital empresarial a través de una serie de avales y contra-avales.
 - c. *Promoción económica:* Programa que busca potenciar y explotar formas de organización social que favorezcan y se adapten a las necesidades de los trabajadores/as desde el reconocimiento de su compromiso, su identidad y pertenencia territoriales.
 - d. *Investigación:* En colaboración con las cuatro universidades vascas presentes en el territorio (Mondragón, TECNUN, Universidad de Deusto

y Universidad del País Vasco), se establece un marco de investigación centrado en nuevos modos de aplicación y materialización de la participación de las personas trabajadoras en las empresas.

2. **Igualdad, conciliación y corresponsabilidad.** Este eje aborda la importancia de la vida laboral y familiar, y la igualdad de oportunidades en la empresa desde la puesta en funcionamiento de diez experiencias piloto en diez empresas con la participación de 500 personas. Estas experiencias están orientadas a reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres, la escasa presencia de las mujeres en puestos de dirección y la precariedad del empleo femenino en el territorio, también desde la búsqueda experimental de formulas capaces de mejorar la conciliación de la vida familiar, personal y laboral, promoviendo así la corresponsabilidad.
3. **Atención a mayores y grupos vulnerables.** Esta área se divide en dos importantes proyectos: el primero se enmarca en el diseño de un Centro de referencia para la innovación y la mejora de la calidad de los recursos dirigidos a la atención de las personas mayores; el segundo, está basado en el diseño de cuatro experiencias piloto en cuatro comarcas del Territorio para promover la solidaridad vecinal y el voluntariado de proximidad en centros para el cuidado de personas mayores, proyectos de responsabilidad social con las empresas, y proyectos de voluntariado con los centros escolares.
4. **Contenidos audiovisuales en Euskera.** Esta línea de trabajo del laboratorio experimental GipuzkoaLab tiene como propósito la promoción de la producción y creación audiovisual en euskera. El punto de salida de esta iniciativa se sitúa en el siguiente escenario: en el consumo de los actuales medios de comunicación, el euskera tiene una presencia escasa, y el efecto de esta debilidad es clara en el proceso de resurgimiento, de manera especial en lo que respecta a las generaciones de jóvenes. Observadas las dinámicas de consumo y las posibilidades de los límites de la creación en euskera, el objetivo de esta iniciativa radica en el diseño de experiencias piloto orientadas a la capacitación y transformación. De igual manera pretende poner en vías de desarrollo y transformación nuestras propias estructuras y actividades, para así cambiar las costumbres de consumo audiovisual en la ciudadanía, desde la perspectiva de país y el idioma (la lengua).

GipuzkoaTaldean

GipuzkoaTaldean, consiste en la formulación y desarrollo de un Plan Estratégico de Gipuzkoa 2026, desde la reflexión sobre cuatro importantes preguntas para la puesta en marcha de una serie de proyectos. Estas preguntas se centran en la elaboración de un documento de base para saber en qué situación se encuentra el territorio, hacia dónde

quiere cambiar, cómo es posible abordar el cambio que exige pasar de un estadio al siguiente y cuáles son los pasos que es necesario seguir para la transformación.

Para responder a estas preguntas, Gipuzkoa Taldean cuenta con la incorporación de una nueva generación de personas involucradas en los procesos de toma de decisiones de las empresas, organizaciones y asociaciones de Gipuzkoa que están en contacto diario, pero que, hasta el momento, se han encontrado alejadas de la realidad institucional del propio territorio. En este marco, Gipuzkoa Taldean constituye un *Think Tank* orientado a reflexionar sobre las necesidades económicas, políticas, sociales y culturales estratégicas para Gipuzkoa desde una aproximación compartida y contrastada.

Esta estructura establece cuatro áreas y grupos de trabajo en el año 2016 entre los cuales se incluyen:

- La promoción económica y turística del territorio para mejorar su competitividad y atractivo.
- La promoción de la educación, la cultura y la igualdad lingüística desde el conocimiento y la identidad territorial.
- La promoción del bienestar a través del diseño de nuevas políticas sociales.
- Y, finalmente, el apoyo a la movilidad, el medioambiente y las infraestructuras, desde el fomento de un territorio sostenible.

Ejes transversales

Los ejes transversales la estrategia descrita incluyen tres sub-proyectos o iniciativas importantes:

1. *Nazioarteratze Sarea (Internacionalización de la red)*: es una estrategia de internacionalización a partir de la cual se pretende aprender de otros casos de éxito y experiencias de referencia desde la creación y acceso a nuevas redes y foros internacionales. Se trata de un sistema que busca aprender, comprender, analizar e incorporar otras iniciativas a nivel internacional desde dos importantes premisas:
 - Analizar experiencias de éxito en países avanzados.
 - Aplicar estas experiencias en Gipuzkoa.
 - Integrar Etorkizuna Eraikiz en foros y redes internacionales.
 - Compartir y exportar las experiencias propias de Etorkizuna Eraikiz
2. *Ikerguna (centros de investigación)*: iniciativa que busca implicar al Sistema Universitario Gipuzkoano a través de sus cuatro universidades—Universidad del País Vasco (UPV/EHU), Universidad de Deusto, Universidad de Mondragón y Tecnun-Universidad de Navarra—, en el proceso de reflexión, debate y divulgación de las diversas acciones incluidas en el programa Etorkizuna Eraikiz. Este eje busca establecer una serie de programas de investigación centrados en cuatro objetivos importantes:

- Responder a preguntas útiles y relevantes para la sociedad Gipuzkoana.
 - Realizar un proceso sistemático y continuo de evaluación y contraste de las prácticas políticas y los procesos organizacionales e institucionales con territorios líderes en estos campos.
 - Divulgación de los resultados obtenidos.
 - Participar en foros de debate para contrastar y co-crear nuevos programas de acción e investigación.
3. *Gizarteratze prozesua (proceso de integración)*: acciones orientadas a la promoción de procesos de debate, difusión y socialización de los principales retos del territorio de Gipuzkoa, así como de las experiencias y resultados obtenidos, fomentando un proceso de aprendizaje y divulgación de conocimiento dentro de la sociedad gipuzkoana. Todo ello con el propósito de retroalimentar todo el proceso buscando:
- Compartir con los ciudadanos los valores y el proceso de trabajo a través de acciones colaborativas y co-diseño de nuevos proyectos.
 - Implicar a los ciudadanos en nuevas dinámicas de participación política.
 - Compartir con las empresas y las organizaciones Gipuzkoanas las experiencias, el desarrollo y los resultados obtenidos.

5. Conclusiones

El diseño del programa Etorkizuna Eraikiz constituye un pilar central en el tránsito hacia una nueva cultura institucional en la forma de gestionar y administrar el futuro de la gobernaza política de la provincia de Gipuzkoa. Si bien aún es pronto para valorar el impacto que este programa tendrá sobre la provincia, su razón de ser se inscribe en un proyecto más ambicioso y complejo que, a través de estructuras meta-gubernamentales más estables, sea capaz de erigir en el medio-largo plazo un nuevo proceso de institucionalización basado en modelos y prácticas más amplios. A pesar de las dificultades y la complejidad que envuelven al propio sistema institucional vasco, el arraigo y la necesaria implantación de una nueva cultura política es fundamental para el futuro institucional del territorio tanto desde el punto de vista discursivo como práctico por tres importantes razones:

En primer lugar, la representación conceptual del lenguaje que da sentido a las prácticas en la construcción del conocimiento experto sobre el espacio territorial; segundo, las prácticas y los planes de acción que se derivan de este lenguaje influenciando a los agentes e instituciones encargados de implementarlos; y, finalmente, las normas y los valores que guían las distintas acciones sociales, decidiendo cuáles son relevantes y cuáles son descartables y, por tanto, configurando dinámicas de poder hegemónicas que gobiernan los factores normativos y conceptuales desde los que se construyen las políticas, aplicando cada discurso a su práctica espacial concreta (Richardson & Jensen, 2004: 57-65).

De este modo, el análisis del diseño del programa Etorkizuna Eraikiz nos brinda la posibilidad de conocer los discursos y prácticas meta-gubernamentales que configuran la nueva construcción del futuro entramado institucional de la provincia de Gipuzkoa. En este contexto, cada estructura social suscita el pensamiento sobre las razones para su existencia, sus mecanismos de acción y comunicación, la configuración de sus entramados de poder, y el efecto de todos ellos a la hora de construir políticas y escenarios centrados en el fortalecimiento de la sociedad organizada y el aumento del proceso de legitimación política. Todo ello, a través de nuevos mecanismos de colaboración y representación política orientados a resolver los problemas de la sociedad Gipuzkoana, creando las herramientas necesarias para poder orientar y decidir sobre su futuro.

En este contexto, rescato aquí las nociones elementales de la teoría de la estructuración en las que la acción y la estructura se interpelan mutuamente, es decir, aquellas “reglas y recursos envueltos recursivamente en instituciones” que estructuran y a la vez son estructurados a través de las acciones y sistemas sociales de las sociedades a las que pertenecen, en un tiempo y un espacio dados. Acciones reproducidas por agentes e instituciones concretos que “aplican reglas y recursos en la diversidad de contextos de acción”, interactuando e influyéndose recíprocamente (Giddens, 2006: 60-61).

En este sentido, entre la denominada “conciencia discursiva y práctica no hay separación; existen sólo las diferencias entre lo que se puede decir y lo que en general simplemente se hace” (Giddens, 2006: 44). Dicho esto, conocer los motivos que subyacen a cada acción del discurso institucional Gipuzkoano es un objetivo prioritario; es por ello que el análisis del propio diseño del programa Etorkizuna Eraikiz va más allá de la implantación de una simple estrategia de acción política, por cuanto se inscribe en un proceso más amplio y ambicioso de reestructuración de la cultura política institucional de este territorio.

Por tanto, el objetivo último de una estrategia como la mencionada sería instituir un proceso mediante el cual, siguiendo a Loureau, “las fuerzas sociales instituyentes” terminen por “construir formas sociales codificadas e instituidas jurídicamente” (Loureau, 1979: 73). En este sentido, tanto el Plan Estratégico para la Gestión 2015-2019 de la Diputación Foral de Gipuzkoa, como el programa Etorkizuna Eraikiz, aún están lejos de instituir una cultura política semejante. Su éxito radicará en la posibilidad de desarrollar acciones continuistas que bien a través de *GipuzkoaTaldean* o del futuro desarrollo del Plan Estratégico para el 2026 inscrito en esta última medida, sean capaces de conservar las perspectivas meta-gubernamentales propuestas en Etorkisuna Eraikiz.

Dicho esto y para concluir, siguiendo a Bill y Hardgrave (1992), la progresiva estructuración institucional del ámbito público ha debido de ir solventando distintos problemas: identidad, legitimidad, participación, penetración y distribución. De esta manera, “la vida pública” deja de ser una mera Ágora pública donde debatir y acordar las cuestiones públicas para convertirse también en objeto de la economía política, un ámbito relacionado con los recursos y la actuación política. Una vez definidas estas metas a través de los procesos de planificación estratégica y programas como Etoskizuna Eraikiz, solamente queda institucionalizar los medios necesarios para crear las garantías que aseguren sus sostenibilidad en el futuro (Lechner, 1986).

Referencias

- Agranoff, R. and M. McGuire. 2003. *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Alexander, E. R. . 1995. *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Amsterdam: Overseas Publishers Association.
- Atkisson, M. M. and W. Coleman. 1992. "Policy Networks, policy communities, and the problems of Governance." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 5 (2):154-80.
- Barlett, D. and P. Dibben. 2010. "Public Sector Innovation and Entrepreneurship: case studies from local government." *Local Government Studies* 28 (4):107-21.

- Bason, C. 2010. *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a Better Society*. Bristol: The Policy Press.
- Beuir, M. 2002. *Governance: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Borras, S. and K. Jacobsson. 2004. "The open method of coordination and new governance patterns in the EU." *Journal of European Public Policy* 11 (2):185-208.
- Bovaird, T. and E. Löffler. 2009. *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Bukowski, J., S. Piattoni and M. Smyrl (Eds.).2003. *Between Europeanization and Local Societies: the space for territorial governance*. Oxford, UK: Rowmen & Littlefield.
- Camagni, R. 2002. "On the concept of Territorial Competitiveness: Social or Misleading? ." *Urban Studies* 29 (13):2395-411.
- Castells, M. 1997. *La Era de la Información.Vol 1. La Sociedad Red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Christopoulos, S., B. Horvath and M. Kull. 2012. "Advancing the Governance of Cross-Sectoral Policies for Sustainable Development: A Metagovernance Perspective." *Public Administration and Development* 32 (3):305-23.
- Crevoiser, O. 2004. "The Innovative Milieus Approach: Toward a Territorialized understanding of the Economy?" *Economic Geography* 80 (4):367-79.
- Crozier, M., S. P. Huntington and J. Watamuki. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Dickinson, R. E 1984. *City and Region: a geographical interpretation*. London: Routledge & Keagan Paul.
- Duit, A. and V. Galaz. 2008. "Governance and Complexity: Emerging Issues for Governance Theory." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 21 (3):311-35.
- Emerson, K., T. Nabatchi and S. Balogh. 2011. "An Integrative Framework for Collaborative Governance." *Journal of Public Administration, Research and Theory* 22 (1):1-29.
- Engberg, L. A. and J. N. Larsen. 2010. " Context-oriented Meta-Governance in Danish Urban Regeneration." *Planning Theory and Practice* 11 (4):549-71.
- Estensoro, M. and M. Zurbano. 2010. "La Innovación Social en la Gobernanza Territorial: Los casos de Innobasque y de las Redes Comarcales en el País Vasco." *Ekonomiaz* 74:160-77.

- Europeans, Commission. 2001. "European governance: a white paper." In. Luxembourg: European Commission.
- Faludi, A. 2012. "Multi-level (territorial) governance: Three criticisms." *Planning Theory and Practice* 13 (2):197-211.
- Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald and A. Pettigrew (Eds.).1996. *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
- Field, J. 2000. *Lifelong learning and The New Educational Order*. London: ERIC.
- Foxell, S. 2015. "Design as a Policy Tool." *Building Research and Information* 43 (4):553-5.
- Fukuyama, F. 2013. "What is Governance?" *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 26 (3):347-68.
- Gipuzkoa, Diputación Foral. 2016. "Plan Estratégico de Gestión 2015-2019." In. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Gobierno, Vasco. 2014. *Informe sobre el análisis y funcionamiento institucional en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Harvey, D. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Barcelona: Akal.
- Jessop, B. 1998. "The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal* 50 (155):29-45.
- Jessop, B. 2002. "Governance and Metagovernance: On reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony " In *Governance as Social and Political Communication*, edited by Henrik Bang, 101-16. Manchester: Manchester University Press.
- Jessop, B. 2004. "Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance." In *Multi-level Governance*, edited by Bach.I and Flinders. M. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, C., W. S. Hesterly and S. P. Bourgatti. 1997. "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms." *The Academy of Management Review* 22 (4):911-45.
- Keating, M. . 1997. "The Invention of Regions: political re-structuring and territorial government in Western Europe." *Environment and Planning C: Government and Policy* 15 (4):383-98.
- Keating, M. 1998. *The New Regionalism in Western Europe*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Keating, M. 2002. "Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age." In *Global City Regions. Trends, Theory and Policy*, edited by A.J. Scott. New York: Oxford University Press.
- Kjaer, A. M. 2004. *Governance*. Cambridge U.K: Polity.
- Lathrop, D. and L. Ruma (Eds.).2010. *Open Government*. Sebastopol: O'Reilly.

- Lidström, A. 2007. "Territorial Governance in Transition." *Regional and Federal Studies* 17 (4):499-508.
- Lipset, S. M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy Economic Development and Political Legitimacy." *The American Political Science Review* 53 (1):69-105.
- Luhmann, N. 1982. "The World Society as a Global System." *International Journal of General Systems* 8 (3):131-8.
- Luhmann, N. 1995. *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Martin, R., M. Kitson and P. Tyler. 2008. *Regional Competitiveness*. London & NY: Routledge.
- McLaughlin, K., S. P. Osborne and E. Ferlie (Eds.).2002. *New Public Management. Current trends and future prospects*. London & NY: Routledge.
- Meuleman, L. 2008. *Public Management and Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Moulaert, F. 2000. *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*. New York: Oxford University Press.
- Moulaert, F. and F. Sekia. 2003. "Territorial Innovation Models: a critical survey." *Regional Studies* 37 (3):289-302.
- O'Flynn, J. and J. Wanna. 2008. *Collaborative Governance: a new era of public policy in Australia?* Canberra: ANU Press.
- Osborne, S. P. 2008. "The New Public Governance." *Public Management Review* 8 (3):377-87.
- Osborne, S. P. (Ed.).2010. *The New Public Governance? Emerging theories on the theory and practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Penin, L., E. Staszowski and S. Brown. 2015. "Teaching the Next Generation of Transdisciplinary Thinkers and Practitioners of Design-based Public and Social Innovation. Design and Culture." *The Journal of Design Studies Forum* 7 (3):441-50.
- Posner, R. A. 2010. *The Crisis of Capitalist Democracy*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Provan, K. G. and P. Kervis. 2008. "Modes of Network Governance: Structure Management and Effectiveness." *Journal of Public Administration, Research and Theory* 18 (2):229-52.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Maidehad, G.B: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1998. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44 (4):652-67.

- Rhodes, R. A. W. 2007. "Understanding Governance: Ten Years On." *Organization Studies* 28 (8):1243-64.
- Robertson, R. 1995. "Globalisation or Glocalization?" *The Journal of International Communication* 1 (1):33-52.
- Sorensen, E. and J. Torfing. 2007. *Theories of Network Governance*. New York: Palgrave MacMillian.
- Sorensen, E. and J. (2012). . Torfing, 17(1). . 2012. "Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector." *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 17 (1):1-14.
- Stoker, G. 1995. "Regime Theory and Urban Politics." In *Theories of Urban Politics* edited by David Judge, G. Stoker and H. Wolman, 54-72. London: Sage Publications.
- Valdaliso, J. M. and J. R. Wilson (Eds.).2015. *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness*. New York: Routledge.
- Windrum, P. and P. Koch (Eds.).2008. *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity, and Management*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- World, Bank. 2000. "Performing public institutions and strenghtening Governance. A world bank strategy." In. Washington D.C: World Bank.