

CUADERNOS ORKESTRA

ISSN 2340-7638

 <https://doi.org/10.18543/RTWM2847>

# GOBERNANZA COLABORATIVA COMO FACTOR DE COMPETITIVIDAD PARA EL BIENESTAR

Núm. 03/2026

 <https://doi.org/10.18543/CTYV6581>

Ane Izulain (Coord.), Mari Jose Aranguren, Ainhoa Arrona, Miren Estensoro y James R. Wilson

CUADERNOS ORKESTRA, núm. 03/2026

ISSN 2340-7638

 Colección: <https://doi.org/10.18543/RTWM2847>

 Cuaderno: <https://doi.org/10.18543/CTYV6581>

 Resumen ejecutivo en euskera: <https://doi.org/10.18543/IOBV7259>

 Resumen ejecutivo en inglés: <https://doi.org/10.18543/TCRK1433>

© Ane Izulain, Mari Jose Aranguren, Ainhoa Arrona, Miren Estensoro, James R. Wilson

© Instituto Vasco de Competitividad–Fundación Deusto

#### **Acerca de Orkestra:**

Con 20 años de experiencia y conocimiento, Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad (Fundación Deusto) es un centro de investigación referente en Europa en competitividad regional. Su misión es impulsar la competitividad al servicio del bienestar inclusivo y sostenible en el País Vasco. Para ello, el instituto trabaja día a día en proyectos de investigación transformadora con agentes locales e internacionales y aporta análisis rigurosos para la toma de decisiones.

➔ Accede a todas nuestras publicaciones en [www.orquestra.deusto.es](http://www.orquestra.deusto.es)

## Agradecimientos

Este cuaderno es parte del proyecto de investigación “Gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar” y ha contado con el apoyo financiero de Lehendakaritza, en concreto, de la Dirección de Innovación social y Agenda 2030. Las autoras quieren agradecer a las personas de Lehendakaritza, que han traccionado el proyecto y cogenerado los resultados junto con Orkestra.



Las opiniones y comentarios recogidos en el cuaderno son autoría del equipo de investigación; que asume la responsabilidad de los posibles errores u omisiones en el contenido de este informe.

# Índice

Resumen ejecutivo.....	v
Lista de tablas.....	ix
Lista de figuras.....	x
Lista de abreviaturas y acrónimos.....	xi
Introducción.....	12
1. Competitividad para el bienestar.....	14
1.1. Delimitación del concepto de competitividad para el bienestar.....	14
1.2. El marco de competitividad para el bienestar de Orkestra.....	15
2. Gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar.....	19
2.1. Delimitación del concepto de gobernanza colaborativa.....	20
2.2. El porqué de la gobernanza colaborativa en la competitividad para el bienestar.....	20
2.3. El paraqué de la gobernanza colaborativa en la competitividad para el bienestar.....	22
2.4. Revisión del impacto de la gobernanza colaborativa en la competitividad para el bienestar.....	22
2.4.1. <i>Capital institucional como factor de competitividad</i> .....	25
2.4.2. <i>Capital social como factor de competitividad</i> .....	27
3. Gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar en Euskadi.....	32
3.1. De mecanismos de coordinación hacia una gobernanza colaborativa en Euskadi.....	32
3.2. Aprendizajes desde procesos de gobernanza colaborativa para la competitividad.....	35
3.2.1. <i>Servicios avanzados, Bilbao</i> .....	37
3.2.2. <i>Industria 4.0, Gipuzkoa</i> .....	38
3.2.3. <i>Política clúster, Euskadi</i> .....	40
4. Hacia un marco accionable sobre gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar.....	42
4.1. Marco conceptual resultante.....	42
4.2. Del marco hacia una guía metodológica accionable.....	44
5. Conclusiones finales y futuras líneas de investigación.....	48
Bibliografía.....	51
Anexo I Operacionalización capital social.....	58

## Resumen ejecutivo

La gobernanza colaborativa ha sido propuesta por numerosos gobiernos locales y regionales como forma de gobierno para la democratización, el fortalecimiento de la comunidad y la mejora de la eficacia y eficiencia de sus políticas públicas.

En 2025, el Gobierno Vasco de la mano de una serie de actores del territorio con amplio conocimiento en la temática, ha desarrollado un proceso de definición de su aproximación a la gobernanza colaborativa desde tres lógicas: (i) para responder a la necesidad de profundizar en la democracia; (ii) para fortalecer la comunidad; y (iii) para favorecer una competitividad para el bienestar.

Tomando como partida la aproximación de gobernanza colaborativa del Gobierno Vasco, este cuaderno profundiza en una de estas tres lógicas, la relativa a la competitividad para el bienestar, con el objeto de **desarrollar un marco accionable en torno a la gobernanza colaborativa como factor crítico para fomentar una competitividad al servicio del bienestar inclusivo y sostenible de los territorios.**

Para trabajar el concepto de competitividad se ha tomado como referencia el marco de competitividad para el bienestar de Orkestra (2021), construyendo un marco accionable sobre la base de dos fuentes principales:

- La revisión de la literatura en torno a los impactos de la gobernanza colaborativa (ligada al capital social y capital institucional) en las dimensiones económico-empresariales y las palancas dinámicas, tal y como las denomina el marco de Orkestra.
- El análisis de tres procesos de gobernanza colaborativa llevados a cabo en tres niveles territoriales en Euskadi, que están orientados a mejorar diversos elementos de la competitividad para el bienestar en el territorio:

Temática del proceso	Impulsor	Nivel
Servicios avanzados	Ayuntamiento de Bilbao y su agencia Bilbao Ekintza	Local
Industria 4.0	Diputación Foral de Gipuzkoa	Provincial
Política clúster	Gobierno Vasco y su agencia SPRI	Regional

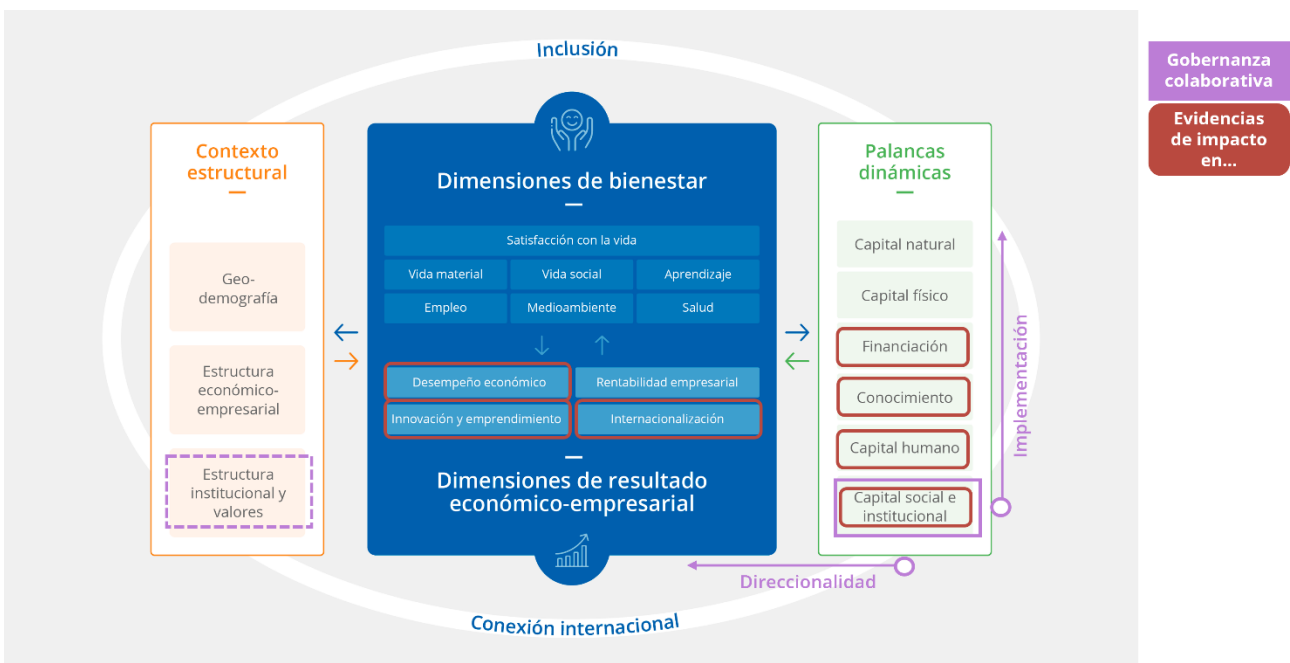
## El rol de la gobernanza colaborativa en el proceso de generar competitividad para el bienestar

El marco resultante ayuda a comprender mejor de qué manera y en qué medida la apuesta por la gobernanza colaborativa por parte de las instituciones públicas constituye un factor de competitividad para el bienestar del territorio, además de democratizar y empoderar a la comunidad.

Por un lado, se identifican dos ámbitos clave desde los que la gobernanza colaborativa influye en la competitividad para el bienestar:

1. La palanca dinámica de capital social e institucional, desde donde incide tanto en la implementación de políticas en los ámbitos de las otras palancas de competitividad como en su direccionalidad.
2. La estructura institucional y los valores del territorio, elementos estructurales de variabilidad a más largo plazo.

Por otro lado, el análisis señala algunos factores en los que existen evidencias de impacto o correlación positiva con elementos de la gobernanza colaborativa de acuerdo con la literatura académica y los casos analizados. Se constatan impactos en tres de las cuatro dimensiones de resultado económico-empresarial y en algunas de las otras palancas de competitividad: financiación, conocimiento y capital humano.



## De lo conceptual a la práctica

De cara a favorecer que el marco se pueda emplear en la práctica, se acompaña de una guía metodológica para valorar, exclusivamente desde una lógica de competitividad, cuándo se considera relevante o necesario poner en marcha un proceso colaborativo para la definición y desarrollo de una estrategia o política concreta. En todo caso, esta lógica debería combinarse y ponderarse con otras lógicas a las que también responde la gobernanza colaborativa. Esta guía recoge cuatro reflexiones fundamentales:

### 1. EL PORQUÉ

#### *¿Cuáles son las razones que motivan abordar el problema a través de gobernanza colaborativa?*

Se pueden dar una o varias de estas tres circunstancias:

- Un reto o **problema complejo**
- **Posicionamientos diversos** frente al reto o problema
- Susceptible de generar **mayor valor público**

### 2. EL PARAQUÉ

#### *¿Cuál es el objetivo perseguido en el proceso concreto que se va a llevar a cabo para abordar el reto a través de la gobernanza colaborativa?*

En función de los porqués identificados, existen dos posibilidades:

- Trabajar la **direccionalidad estratégica compartida**, alineando actores y visiones y focalizando esfuerzos
- Trabajar la **implementación compartida**, mejorando la coordinación y ejecución y generando corresponsabilidad

### 3. La VIABILIDAD

#### *¿Se dan las condiciones mínimas para plantear un proceso con el objetivo diseñado? Es decir, ¿Es posible?*

Valorar aspectos clave como los recursos (financieros, humanos, técnicos), capacidades (de liderazgo y facilitación), tiempo y voluntad de colaboración existentes.

### 4. Los IMPACTOS

#### *¿Cómo contribuye a la competitividad para el bienestar?*

Se pueden proyectar y producir impactos en tres frentes distintos:

- **Resultados económico-empresariales y palancas dinámicas** (desempeño económico, innovación, emprendimiento, internacionalización, capital humano...)
- **Capacidades institucionales** (adaptación de la estructura, generación de capacidades de facilitación en personas...)
- **Resultados de proceso y capital social** (confianza en las instituciones, confianza interpersonal...)

### Tres conclusiones y dos vías de desarrollo al futuro

1. **Resulta necesario integrar la evaluación como una fase más del propio proceso de gobernanza colaborativa, desde el primer momento.** Para ello los análisis cuantitativos y cualitativos no deben entenderse como enfoques alternativos, sino como aproximaciones complementarias que permiten captar distintas dimensiones (o diversos niveles de profundidad) del fenómeno.
2. **Es importante avanzar de manera simultánea en el refuerzo de la calidad institucional y del capital social** como elementos integrantes de una gobernanza colaborativa. La mejora de la capacidad institucional requiere invertir en el desarrollo de capacidades de facilitación en las personas que forman parte de las instituciones. Al mismo tiempo, los procesos de gobernanza colaborativa deben buscar un equilibrio adecuado entre las dimensiones de *bonding* (solidez del vínculo dentro de una misma red o colectivo) y *bridging* (conexiones entre redes o grupos diversos) del capital social.
3. **Persisten interrogantes sobre la naturaleza de las interacciones entre gobernanza colaborativa y resultados económico-empresariales (o de competitividad).** Si bien las evidencias actuales permiten hablar de correlación positiva, resulta difícil establecer relaciones de causalidad, cuestión que plantea importantes desafíos metodológicos y empíricos para futuras investigaciones.

A modo de cierre se proponen dos vías de desarrollo y avance en el marco de gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar:

- **Análisis meso-macro del modelo de relación entre gobernanza colaborativa y competitividad para el bienestar:** la realización de un análisis empírico y comparativo con otras regiones sería útil para situar los hallazgos en un marco más amplio y reforzar su validez analítica.
- **Análisis micro de procesos en concreto:** la implementación de mecanismos de evaluación de procesos de gobernanza colaborativa con enfoque explícito en la competitividad para el bienestar permitiría comprender el potencial de generar valor público de los procesos de gobernanza (combinando resultados cuantitativos con aprendizajes cualitativos) de cara a identificar buenas prácticas escalables y transferibles a otros contextos territoriales.

## Lista de tablas

Tabla 2.1 Índices sobre capital institucional.....	25
Tabla 2.2 Resumen del impacto económico de la calidad institucional .....	27
Tabla 2.3 Resumen del impacto en competitividad para el bienestar del capital social.....	30
Tabla 3.1 Tres procesos analizados, según nivel territorial .....	35
Tabla 4.1 Resumen del proceso de servicios avanzados en Bilbao .....	37
Tabla 4.2 Resumen del proceso Industria 4.0 en Gipuzkoa.....	38
Tabla 4.3 Resumen de la política clúster en Euskadi .....	40

## Lista de figuras

Figura 1.1 Marco de competitividad para el bienestar (Orkestra).....	16
Figura 1.2 Dimensiones del bienestar y su relación con los ODS.....	18
Figura 2.1 Gobernanza colaborativa en el marco de competitividad para el bienestar (Orkestra) .....	24
Figura 2.2 Enfoque del Cuaderno.....	25
Figura 4.1 Marco de gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar .....	43

## Lista de abreviaturas y acrónimos

EQI	Índice Europeo de Calidad de Gobierno
EVE	Ente Vasco de Energía
EVS	Encuesta de valores europea
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODC	Organizaciones dinamizadoras de clúster
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCTI	Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación
PIB	Producto Interior Bruto
SSAA	Servicios avanzados en conocimiento
VICA	Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad y Ambigüedad
WGI	Indicadores Mundiales de Gobernanza
WVS	Encuesta mundial de valores

## Introducción

La crisis climática, inestabilidad geopolítica, aceleración de los cambios tecnológicos, creciente polarización en la sociedad y desafección con la política han dejado claro que enfrentamos un contexto volátil y complejo (Tse & Esposito, 2017), donde se requiere de creciente multidisciplinariedad al ser los sistemas complejos más la norma que la excepción (Tonurist & Hanson, 2020). Estas circunstancias han impulsado una necesidad urgente de avanzar en tres grandes transiciones globales de manera simultánea: la digital-tecnológica, la energético-climática, y la sociodemográfica.

Todo ello requiere repensar los modelos de competitividad, tradicionalmente ligados únicamente a la medición del progreso económico, para incorporar perspectivas más humanistas y ecológicas (Sachs et al., 2019; J. Stiglitz et al., 2009; J. E. Stiglitz et al., 2018). En respuesta, han surgido diversos marcos de medición, de carácter académico y político que incorporan una perspectiva más amplia de desarrollo y competitividad, ofreciendo un seguimiento considerablemente más holístico que el indicador de progreso tradicionalmente de referencia (PIB). Ejemplo de ello son el *Better Life Index* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. A partir de esta reflexión se ha fortalecido la reivindicación de la direccionalidad de la competitividad hacia un bienestar inclusivo y sostenible.

Esta necesidad de delimitar la competitividad como proceso al servicio de un bienestar inclusivo y sostenible (y no como fin en sí mismo) llevó en 2021 a Orkestra a desarrollar su marco de competitividad para el bienestar (Orkestra, 2021), donde hacer explícita la direccionalidad de los resultados económicos y empresariales hacia un bienestar de toda la ciudadanía.

Ante estos desafíos, el papel de las políticas públicas y los gobiernos ha cobrado especial relevancia en la gestión de problemas sociales críticos. Sin embargo, ningún actor del territorio tiene el poder suficiente como para determinar las actuaciones y comportamientos del resto (Karlsen & Larrea, 2014), por lo que es necesario repensar el modelo de gobernanza requerido para abordar estas transiciones.

La gobernanza colaborativa ha surgido como paradigma que habilita la democratización de procesos de políticas públicas, al mismo tiempo que permite una mayor efectividad de la administración pública e instituciones (Peters et al., 2022). Desde esta perspectiva, el gobierno pasa de tener un rol de liderazgo autoritario, basado en el ordeno y mando, a un rol de facilitador y generador de redes público-privadas, que permitan la implementación eficaz de las políticas (Navarro Arancegui, 2017) y, además, acrecienten su legitimidad y permitan el empoderamiento de la ciudadanía.

De la misma manera, la gobernanza colaborativa incorpora también un alineamiento de esfuerzos públicos desde diversas instituciones, respondiendo así a la necesidad de colaboración y coordinación interdepartamental, y multinivel (desde un ámbito supranacional, al estatal, regional, provincial y local).

El Gobierno Vasco en 2025 de la mano de una serie de actores del territorio con amplio conocimiento en la temática, ha desarrollado un proceso de definición de su aproximación a la gobernanza colaborativa desde tres lógicas, como respuesta a la necesidad de profundizar en la democracia, fortalecer la comunidad y favorecer la competitividad para el bienestar.

Tomando como partida la definición de gobernanza colaborativa del Gobierno Vasco, el objetivo de este cuaderno es profundizar en una de estas tres lógicas, la relativa a la competitividad para el bienestar. Para ello, es objeto de este Cuaderno **desarrollar un marco accionable en torno a la gobernanza colaborativa como factor crítico para fomentar una competitividad al servicio del bienestar inclusivo y sostenible de los territorios**, anclado en el marco de competitividad para el bienestar desarrollado por Orkestra.

Para ello, se comienza por definir el concepto de competitividad para el bienestar y el marco de competitividad desarrollado por Orkestra ([apartado 1](#)). Después, se delimita la aproximación a la gobernanza colaborativa adoptada en el Cuaderno y se realiza una revisión de la literatura para describir el porqué y el paraqué de la gobernanza colaborativa como factor de competitividad, identificando los impactos de este modelo de gobernanza en la competitividad para el bienestar ([apartado 2](#)).

A continuación, se localiza esta perspectiva en Euskadi, donde se identifican tres procesos, en tres niveles territoriales diferentes, en los que se pusieron en marcha procesos de gobernanza colaborativa para reforzar la competitividad de la región de cara a identificar los resultados obtenidos ([apartado 3](#)). Después, desde los aprendizajes de la literatura y desde los tres procesos, se construye el marco conceptual resultante y la guía metodológica que lo complementa para hacerlo más accionable ([apartado 4](#)). Por último, se señalan las conclusiones finales y vías de desarrollo de la línea de investigación a futuro ([apartado 5](#)).

# 1. Competitividad para el bienestar

En esta primera sección del Cuaderno se expone el enfoque conceptual de la competitividad para el bienestar adoptado en este trabajo. En primer lugar, se delimita el concepto (apartado 1.1) y, a continuación, se presenta el marco de Orkestra (apartado 1.2) que lo sistematiza y establece la perspectiva analítica desde la que se aborda la competitividad para el bienestar. Este marco constituye la óptica desde la cual se examina la gobernanza colaborativa como factor de competitividad.

## 1.1. Delimitación del concepto de competitividad para el bienestar

El concepto de competitividad tiene su origen en el ámbito empresarial, donde se asocia principalmente a la capacidad de una empresa para mantener y mejorar su posición en el mercado frente a sus competidores. Existen otros conceptos afines como la competencia o productividad, que, aunque están relacionados, no son equivalentes (Filo, 2007). La competencia puede definirse como una actividad en la que dos o más actores buscan obtener ventaja dentro de unas reglas preestablecidas. La productividad, por su parte, se refiere al uso eficiente de los recursos disponibles. Finalmente, la competitividad implica la capacidad de adquirir y mantener una posición en el mercado, incrementando la cuota de participación, la rentabilidad y el éxito comercial sostenido.

Con el paso del tiempo, el término de competitividad ha trascendido el plano microeconómico y ha sido progresivamente adaptado al ámbito territorial, dando lugar al concepto de competitividad territorial (Wilson, 2021). Esta evolución conceptual ha implicado la necesidad de revisar sus fundamentos, ya que la lógica competitiva empresarial no puede trasponerse de manera directa al plano de los territorios: las empresas pueden desaparecer si no son competitivas, mientras que los territorios no. Además, los resultados territoriales no se reducen a indicadores económicos, sino que integran también dimensiones sociales, institucionales, culturales o del entorno.

Una vez pasado al ámbito territorial, la competitividad también ha evolucionado a través de distintas etapas teóricas, que reflejan el tránsito desde perspectivas basadas en la reducción de costes hasta enfoques más amplios e integradores del desarrollo territorial (Aranguren & Wilson, 2014). Resumimos a continuación de manera breve algunos de estos cambios, para aportar una conceptualización de la competitividad más contemporánea.

Desde un enfoque neoclásico, se entendía que los principales determinantes de la competitividad eran los precios y costes. En este marco, los territorios competitivos eran aquellos capaces de producir bienes y servicios a menor coste, lo que les permitía obtener ventajas comparativas en los mercados internacionales. Este enfoque, sin embargo, resultó limitado para explicar las diferencias persistentes de productividad y desarrollo entre regiones con estructuras de costes similares.

A partir de la década de 1990, la obra de Michael Porter (1990) introdujo un cambio significativo al situar la ventaja competitiva de las naciones en la interacción entre empresas, sectores y territorios. Porter distingue tres tipos de factores que condicionan la competitividad: primero, los recursos (factores históricos o heredados); segundo, los factores macro (como políticas macroeconómicas e institucionales de largo plazo); tercero, los factores micro, que a su vez se diferencian entre los relativos al ámbito interno de las empresas, el entorno específico de las empresas, y el entorno micro en general. Asimismo, se proponen tres estadios de la competitividad territorial:

- Economías basadas en factores de producción tradicionales, apoyadas en mano de obra y recursos naturales.
- Economías basadas en la inversión, que mejoran la calidad de sus productos y la eficiencia productiva, aunque no se obtienen salarios tan altos como en economías más avanzadas.
- Economías basadas en la innovación, que generan productos y procesos de frontera mundial.

Cada territorio se sitúa en un estadio distinto según su grado de madurez y capacidad de innovación, lo que explica su nivel relativo de competitividad. Sin embargo, es fundamental aclarar que el que un territorio esté en un estadio determinado no significa que todos sus actores o empresas estén en el mismo.

De acuerdo con Navarro (2003), desde la perspectiva evolucionista de la competitividad de Nelson y Winter (1982), se hicieron dos grandes contribuciones, por un lado, el hecho de que la innovación constituye el motor fundamental del crecimiento económico, y por ende la competitividad. Por otro lado, la importancia del conocimiento tácito, acumulado en el capital humano, que se transmite principalmente cara a cara, y que requiere de confianza y proximidad para transmitirse. Así, la capacidad de aprendizaje colectivo y la creación de entornos innovadores son factores determinantes de la competitividad de un territorio.

Por último, la perspectiva sistémica incorpora la siguiente reflexión: *“no compiten las empresas aisladas, sino el conjunto de eslabonamientos de las cadenas productivas, así como el territorio, en la medida que se dota del capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones”* (Albuquerque, 2003, p. 9). Además de los niveles macro, meso y micro, se incorpora un nivel meta, que hace referencia a los valores, normas y estructuras de gobernanza que orientan la acción colectiva. La direccionalidad de la competitividad o su orientación, la coordinación de las acciones y el enfoque de largo plazo, resultan fundamentales en el desempeño de competitividad de los territorios (Aranguren & Wilson, 2014).

## 1.2. El marco de competitividad para el bienestar de Orkestra

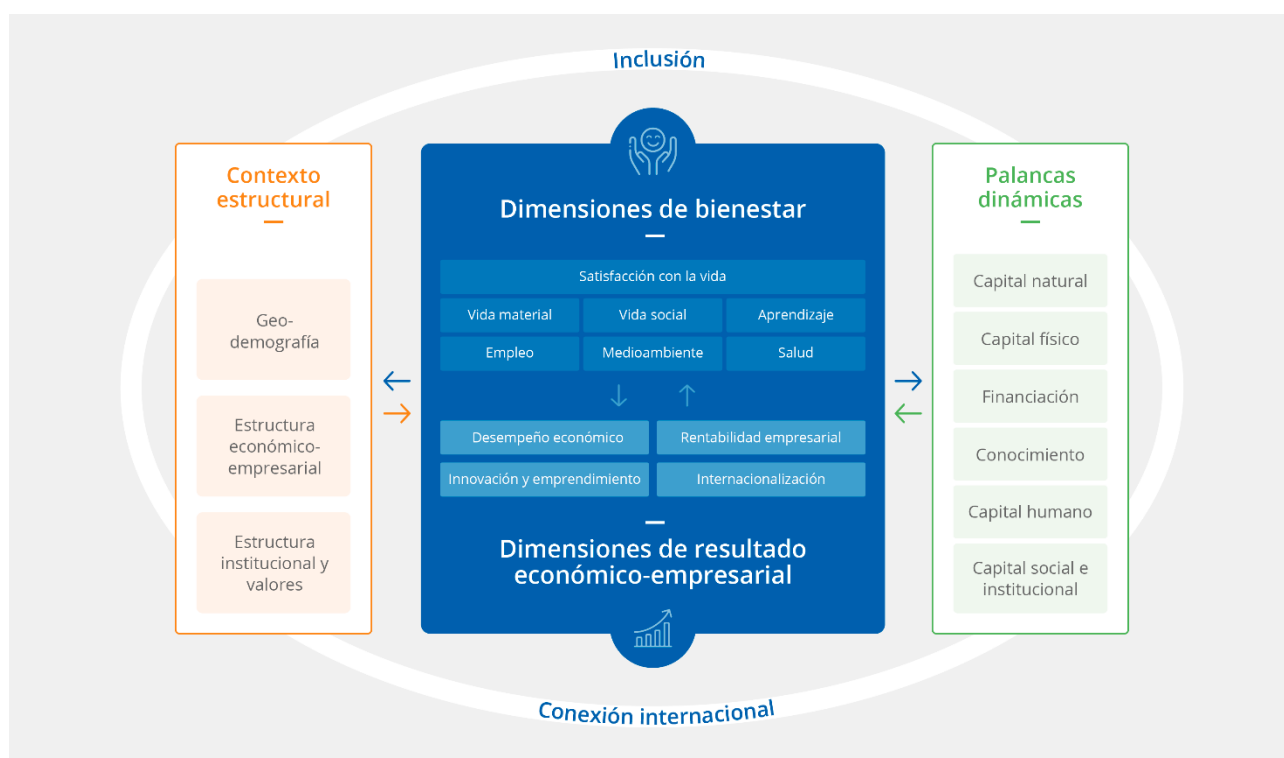
En las últimas décadas, desde el ámbito académico y político se ha desarrollado la necesidad de analizar el desarrollo más allá del progreso económico, y se subrayan, entre otros aspectos, las carencias que presenta el PIB, tanto desde la perspectiva de sostenibilidad como del

bienestar. En este ámbito han surgido iniciativas de medición como el *Better Life Index* de la OCDE o los ODS. En esta misma línea están las tendencias que abogan por la necesidad de dotar de direccionalidad a las diferentes palancas de competitividad en beneficio de los grandes retos sociales y la sostenibilidad. Destacan las políticas de innovación transformadoras (Schot & Steinmueller, 2018), y las misiones (Mazzucato, 2018, 2019).

En este contexto Orkestra ha desarrollado el marco de competitividad para el bienestar (Orkestra, 2021), que incorpora esta evolución del concepto resaltando la necesidad de orientación de la competitividad hacia un bienestar inclusivo y sostenible. Puesto que será el marco empleado para la conceptualización de la gobernanza colaborativa como factor de competitividad, a continuación se explica más en profundidad la lógica y funcionamiento del marco.

En primer lugar, se define el bienestar como *"el resultado de un proceso sistémico y dinámico por el que todas las personas que conforman una sociedad tienen cubiertas de forma integral sus necesidades humanas y pueden desarrollar plenamente su potencial como personas, construyendo colaborativamente entre todos los actores de su comunidad el futuro que desean para su territorio, de manera sostenible en el tiempo y solidaria con el resto de los habitantes del planeta."* (Aranguren Querejeta & Canto Farachala, 2021).

Figura 1.1 Marco de competitividad para el bienestar (Orkestra)



Fuente: Orkestra, 2021

Tal y como se observa en la [Figura 1.1](#), se diferencian tres tipos de elementos fundamentales de la competitividad:

- En el centro, en **azul**, los resultados de un territorio en términos: (i) económico-empresariales (los tradicionales en los análisis de la competitividad territorial), y (ii) bienestar, a cuyas necesidades debería responder en última instancia la competitividad territorial.
- A la derecha, en **verde**, las palancas dinámicas de la competitividad del territorio, que incluyen todos los factores que inciden de alguna manera en la competitividad y el bienestar del territorio y sobre las que las políticas y las estrategias (de los actores, los gobiernos y el territorio en sí) pueden incidir.
- A la izquierda, en **naranja**, el contexto estructural del territorio, que incluye características que, en gran medida, vienen dadas y que no son ni buenas ni malas *per se*. Estos elementos pueden variar, pero a muy largo plazo.

A su vez, hay dos elementos transversales, que afectan a todos los elementos del marco de competitividad para el bienestar: la inclusión (desigualdades de riqueza, género, raza, edad, orientación sexual, discapacidad, etc.) y la conexión internacional.

Por último, el marco está ligado a diferentes marcos de medición internacionales, entre los que destacan los ODS. Particularmente, las diversas dimensiones del bienestar están interrelacionadas con algunos de los ODS, tal y como se detalla en la siguiente figura:

Figura 1.2 Dimensiones del bienestar y su relación con los ODS

Dimensión	Definición	Ejemplos de indicadores	Relación con los ODS
<b>Satisfacción con la vida</b>	Satisfacción con la vida expresada por las personas que viven en un territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Satisfacción con la vida.</li> <li>Brecha de género en satisfacción con la vida.</li> </ul>	
<b>Vida material</b>	Aspectos materiales de la vida de las personas que viven en un territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renta mediana equivalente.</li> <li>S80/S20 de ingresos.</li> <li>Viviendas con deficiencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ODS 1 (fin de pobreza).</li> <li>ODS 2 (hambre cero).</li> <li>ODS 9 (industria, innovación, infraestructuras).</li> </ul>
<b>Empleo</b>	Empleos de calidad de que disfrutan las personas que viven en un territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tasa de desempleo.</li> <li>Satisfacción con el trabajo.</li> <li>Brecha salarial de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico).</li> </ul>
<b>Vida social</b>	Aspectos sociales de la vida de las personas que viven en un territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Satisfacción con el tiempo disponible.</li> <li>Confianza en las personas.</li> <li>Brecha de género en sensación de seguridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).</li> <li>ODS 17 (alianzas para lograr los objetivos).</li> </ul>
<b>Aprendizaje</b>	Formación, aprendizaje y el desarrollo de competencias, a lo largo de la vida, de las personas que viven en un territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educación secundaria alta o terciaria.</li> <li>Aprendizaje permanente.</li> <li>Nota media en matemáticas, lectura y ciencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ODS 4 (educación de calidad).</li> </ul>
<b>Salud</b>	Salud de las personas que viven en un territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esperanza de vida.</li> <li>Brecha en esperanza de vida por nivel educativo.</li> <li>Estado de salud auto percibido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ODS 3 (salud y bienestar).</li> </ul>
<b>Medioambiente</b>	Condiciones medioambientales de que disfrutan las personas que viven en un territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contaminación del aire.</li> <li>Emisiones de gases de efecto invernadero.</li> <li>Tasa de reciclaje de residuos urbanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ODS 3 (salud y bienestar).</li> <li>ODS 6 (agua limpia y saneamiento).</li> <li>ODS 7 (energía asequible y no contaminante).</li> <li>ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles).</li> <li>ODS 12 (producción y consumo responsables).</li> <li>ODS 13 (acción por el clima).</li> <li>ODS 14 (vida submarina).</li> <li>ODS 15 (vida de ecosistemas terrestres).</li> </ul>

Notas: Los ODS 5 (igualdad de género y empoderamiento de la mujer) y 10 (reducir la desigualdad en y entre los países) son transversales a las siete dimensiones de bienestar.

Fuente: Orkestra, 2021

## 2. Gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar

En la economía del conocimiento contemporánea, la prosperidad de las regiones y las organizaciones depende cada vez más de activos que no figuran en los balances contables. Más allá del capital físico o de la financiación, son los recursos intangibles (como el conocimiento, la innovación y las redes) los que impulsan la competitividad y el bienestar, tal y como apuntan las perspectivas evolucionista y sistémica de la competitividad.

Durante un largo periodo, a pesar de que desde otras disciplinas como la sociología o la politología se argumentase la importancia de factores no-económicos, la economía se centró en la sofisticación matemática, perdiendo interés en variables difíciles de cuantificar (Guiso et al., 2006). Sin embargo, con el tiempo se introdujeron conceptos como la noción de la confianza y su impacto económico, que dio paso a un “giro cultural” en el discurso económico (Beugelsdijk & Van Schaik, 2005; Knack & Keefer, 1997).

Hoy en día se entiende que la competitividad territorial está afectada por diversos factores y ámbitos políticos (Aranguren & Wilson, 2014) y, por tanto, requiere de la activación de instrumentos duros (p. ej. inversión en capital físico como infraestructuras y maquinaria) y blandos (como el capital social y la colaboración) para desarrollar entornos competitivos (Arrona et al., 2020).

En esa línea, Kitson et al. (2004, p. 994), entienden que *“la calidad y las habilidades de la mano de obra (capital humano), la extensión, profundidad y orientación de las redes sociales y las formas institucionales (capital social/institucional), la variedad y calidad de las instalaciones y los activos culturales (capital cultural), la presencia de una clase innovadora y creativa (capital de conocimiento/creativo) y la escala y calidad de la infraestructura pública (capital infraestructural) son todas tan importantes como (...) el capital productivo”*.

Ante el entorno VICA<sup>1</sup> y de policrisis en el que nos encontramos, la responsabilidad de diseñar e implementar políticas de desarrollo económico y bienestar descansa no solo en el gobierno (en todos sus niveles), sino también en su colaboración con el sector privado y la sociedad civil (OECD, 2025). Dicha colaboración público-privada estratégica, permite identificar obstáculos e identificar el tipo de intervención necesaria (Fernández-Arias et al., 2016). Asimismo, a través de incorporar al sector privado y a la sociedad, se generan mejores ideas y se incrementa la legitimidad y responsabilidad (Rodríguez-Pose, 2025).

Por tanto, desde el ámbito de la competitividad, y más aún, de la competitividad regional, se aboga por modelos alternativos e innovadores de gobernanza, que permitan superar la fragmentación de los gobiernos (Brugué et al., 2015), a través de la coordinación entre ámbitos de política, sectores público y privado, y niveles de gobierno (Arrona et al., 2020). Nuevos modelos de gobernanza que permitan, entre otros roles, activar conocimiento local, generar espacios para el aprendizaje y el abordaje sistémico de las políticas públicas, e implicar a

---

<sup>1</sup> Acrónimo para entornos de alta volatilidad, incertidumbre, complejidad, y aceleración.

actores territoriales en el diseño e implementación de dichas políticas (Aranguren et al., 2017; Barca et al., 2012; Gertler, 2003; Martin et al., 2016; Tödting & Tripl, 2005).

## 2.1. Delimitación del concepto de gobernanza colaborativa

Si bien existen múltiples conceptualizaciones, que a su vez responden a múltiples maneras de entender el concepto de gobernanza colaborativa, el objeto de este cuaderno no es abordar **una nueva discusión conceptual sobre la gobernanza colaborativa**.

En su lugar, adoptamos la definición y marco resultantes de un trabajo desempeñado por el Gobierno Vasco y Arantzazulab, junto con otros agentes de conocimiento del territorio en este ámbito, a lo largo del año 2025.

El resultado de este trabajo se describe en el documento *"Marco conceptual para la gobernanza colaborativa en el Gobierno Vasco: Para profundizar la democracia, fortalecer la comunidad y mejorar la competitividad para el bienestar de los territorios"* (Goia Imaz et al., 2025).

De acuerdo con este marco, la gobernanza colaborativa, desde la visión del Gobierno Vasco, se define como: *"una colaboración institucionalizada entre instituciones públicas, agentes sociales y ciudadanía, que busca profundizar en la democracia, fortalecer la comunidad y fomentar la competitividad orientada al bienestar. En lugar de una forma jerárquica de gobernanza, plantea un modelo de relación más horizontal con la ciudadanía y los agentes sociales que conforman la sociedad, basada en el reconocimiento mutuo y la corresponsabilidad, reforzando el capital social (confianza, cooperación, información) entre instituciones, ciudadanía y agentes de la sociedad civil, mediante la deliberación y la acción compartida"* (Goia Imaz et al., 2025, p. 16, en prensa).

De los distintos argumentos para adoptar un paradigma de gobernanza colaborativa **en este cuaderno ponemos el foco de forma específica en su potencial para fomentar una competitividad orientada al bienestar**. Esta elección analítica no implica, en ningún caso, que las demás dimensiones carezcan de relevancia ni que la gobernanza colaborativa deba entenderse exclusivamente desde esta perspectiva. Simplemente, responde a la voluntad de profundizar con mayor detalle en esta tercera dimensión, sin perjuicio de que las lógicas de gobernanza colaborativa puedan desplegarse y justificarse plenamente desde cualquiera de las otras.

## 2.2. El porqué de la gobernanza colaborativa en la competitividad para el bienestar

Para comprender la importancia de la gobernanza colaborativa en la construcción de territorios competitivos orientados al bienestar, es necesario profundizar en las razones que justifican su implementación. Aunque la colaboración es hoy un principio extendido en las políticas

públicas, su aplicación no es sencilla ni garantiza siempre buenos resultados. Como advierten Page et al. (2015), la colaboración no es fácil ni siempre efectiva.

Ante esta disyuntiva, existen diversas aproximaciones. Algunos autores argumentan que la colaboración debe utilizarse cuando permite mejorar el desempeño organizativo o reducir costes frente a sus alternativas (Agranoff, 2007, p. 157). En este sentido, es cierto que uno de los costes más claros de la gobernanza colaborativa es el tiempo. Así, en situaciones de urgencia o emergencia son necesarios modelos de decisión más centralizados y directivos, que prioricen la rapidez de respuesta.

Sin embargo, en el resto de los supuestos y particularmente cuando se requiere de cambios y transformaciones profundas (como son los retos medioambientales y sociales a los que pretende responder la competitividad), la gobernanza colaborativa ofrece un marco deseable, necesario y adecuado (Agranoff, 2007; Goldsmith & Eggers, 2004; Page et al., 2015) como paradigma general de aplicación por parte de las instituciones públicas, al permitir movilizar conocimientos, capacidades y recursos dispersos entre múltiples actores.

Tal como destacan Arrona y Larrea (2022), las diversas fundamentaciones existentes pueden resumirse de manera sencilla en las siguientes tres razones fundamentales sintetizadas por Ansell (2016) que explican la necesidad de adoptar esquemas de gobernanza colaborativa en los procesos de competitividad orientados al bienestar:

#### (1) Como respuesta a la complejidad

Los retos actuales son intrínsecamente complejos, multidimensionales e interdependientes. Ningún actor dispone por sí solo del conocimiento, los recursos o la capacidad de intervención necesarios para abordarlos de manera eficaz. En este contexto, la gobernanza colaborativa constituye una estrategia adecuada porque permite movilizar conocimiento, recursos y capacidades complementarias.

#### (2) Como respuesta a posicionamientos diversos

La creciente fragmentación y la coexistencia de intereses, agendas y prioridades diferenciadas entre actores públicos y privados dificultan la formulación de políticas públicas coherentes y efectivas. Esta heterogeneidad, característica de los contextos políticos contemporáneos, tiende a generar bloqueos y reducciones parciales del problema que limitan la capacidad competitiva del territorio. La gobernanza colaborativa ofrece un marco adecuado para trabajar estas diferencias, facilitar el diálogo y construir soluciones capaces de reconciliar visiones y expectativas diversas. Al articular intereses dispersos y generar acuerdos compartidos, se fortalece la alineación estratégica necesaria para impulsar transformaciones sostenidas que favorezcan la competitividad y el bienestar territorial.

#### (3) Como generadora de valor público adicional

Además de movilizar conocimiento, recursos, visiones y capacidades, a través de la gobernanza colaborativa pueden generarse sinergias entre los mismos, y, por tanto, valor adicional, fomentando la eficiencia, efectividad y mejorando bienes y servicios públicos.

## 2.3. El paraqué de la gobernanza colaborativa en la competitividad para el bienestar

Una vez establecido que la gobernanza colaborativa es necesaria en territorios competitivos, profundizamos a continuación en las funciones concretas que esta puede desempeñar.

Como señala la OCDE (2025, p. 106), todos los niveles de gobierno, junto con el sector privado y la sociedad civil, desempeñan un papel fundamental en el diseño y la implementación de políticas basadas en el territorio, especialmente en ámbitos vinculados al desarrollo económico y al bienestar, como la innovación, la infraestructura, la educación o la vivienda. Se distinguen, por tanto, dos funciones de la gobernanza colaborativa en procesos de competitividad territorial:

### (A) Direccionalidad

La gobernanza colaborativa contribuye a dotar de direccionalidad estratégica a las estrategias y políticas territoriales, alineando a los distintos actores en torno a objetivos compartidos y orientándolos hacia los retos más prioritarios o deseados. Esta coordinación permite superar la dispersión de iniciativas, centrar esfuerzos colectivos en retos comunes y generar una visión de futuro coherente, aspectos esenciales para construir capacidades en el territorio.

### (B) Implementación

La colaboración tanto entre diferentes instituciones públicas y sus departamentos como con otros actores en el territorio no solo refuerza la fase de diseño, sino que también mejora la capacidad de implementación de las políticas. La evidencia empírica demuestra que la participación de múltiples actores favorece nuevas formas de interpretar los problemas, de idear y consensuar soluciones, de coordinar acciones y de generar sentimiento de pertenencia respecto a los procesos (Agger & Sørensen, 2018; C. Ansell & Torfing, 2014; Hartley et al., 2013; Head & Alford, 2015). Este sentido de apropiación colectiva facilita la ejecución de políticas innovadoras, reduce resistencias y produce un mayor valor público (Arrona et al., 2020). Por ello, la gobernanza colaborativa afecta a la eficiencia y eficacia de las políticas, y permite que emerjan liderazgos compartidos.

## 2.4. Revisión del impacto de la gobernanza colaborativa en la competitividad para el bienestar

Tomando como punto de partida el marco de competitividad para el bienestar de Orkestra descrito anteriormente (Ver apartado 1.2), la gobernanza colaborativa se relaciona directamente con la palanca de capital social e institucional. Esta palanca refleja el sistema de reglas y organizaciones que estructuran las interacciones sociales, incidiendo así en la generación de valor económico y social de un territorio.

Algunos autores aúnan los conceptos de capital social y capital institucional bajo el paraguas del concepto de instituciones. Las instituciones se definen como “las reglas del juego en una

sociedad o, más formalmente, son las restricciones ideadas por los seres humanos que dan forma a la interacción humana. En consecuencia, estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.” (North, 1990, p. 3). Existe considerable consenso en que las instituciones son un factor para la trayectoria económica nacional, regional y local (Gertler, 2010).

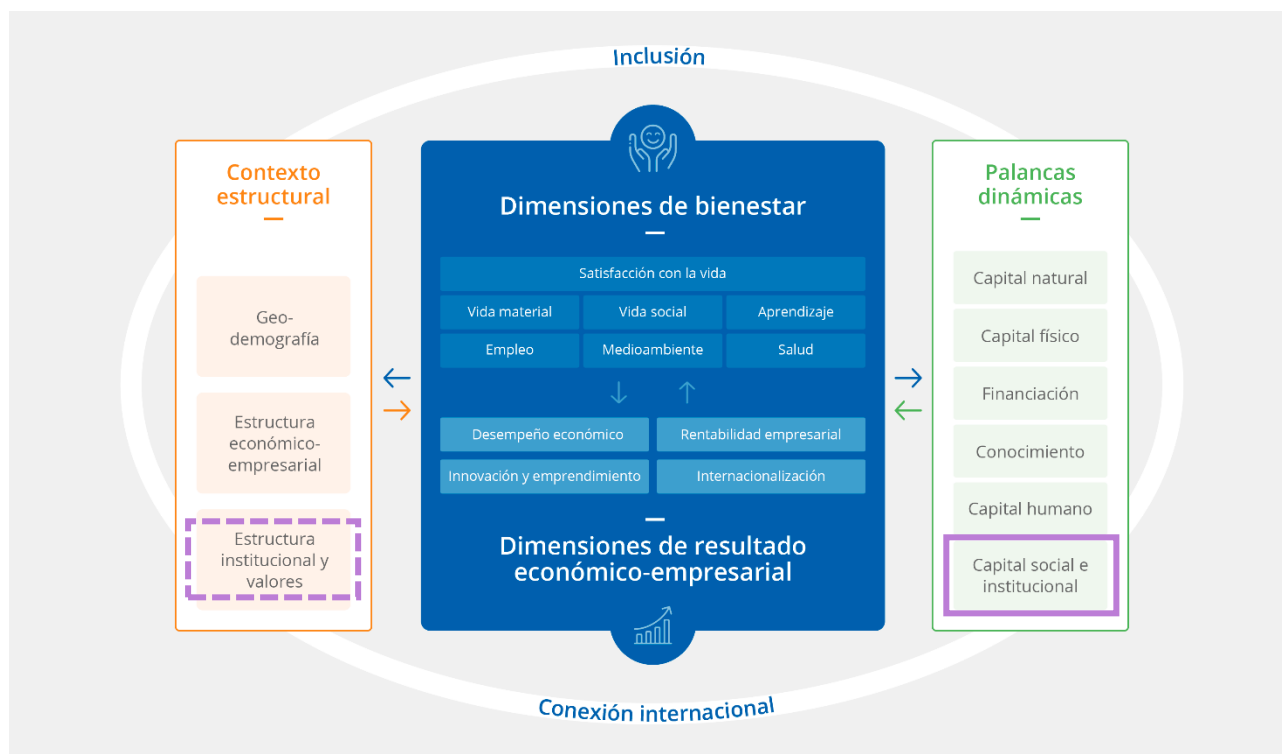
A su vez, se puede distinguir entre instituciones formales o capital institucional (por ejemplo, el Estado de Derecho y en particular, las normativa sobre propiedad) y las instituciones informales (tales como el capital social o la confianza) (Rodríguez-Pose, 2013; Rodríguez-Pose & Ketterer, 2020).

**La gobernanza colaborativa, como forma de relación de instituciones públicas con otras instituciones públicas, actores privados, sociales y ciudadanía se relaciona primordialmente dentro del marco de competitividad para el bienestar con la palanca de capital social e institucional.**

En este punto es importante mencionar que esta palanca dinámica de capital social e institucional está muy estrechamente ligada a otro elemento del marco de competitividad para el bienestar y que es parte del contexto estructural: la estructura institucional y valores. Esta se define como “conjunto de organizaciones y normas de juego, tangibles e intangibles que estructura las interacciones sociales, económicas y políticas de un territorio” (Orkestra, 2021, p. 17). Este elemento se diferencia de la palanca de capital social e institucional, en cuanto a que el conjunto de organizaciones y normas que abarca tienen una variabilidad limitada, y en todo caso, varía en un periodo de tiempo muy largo.

La gobernanza colaborativa en un territorio se construye, por supuesto, sobre la estructura institucional y valores sociales de un territorio, y los procesos participativos propuestos deben adaptarse a la realidad específica de un territorio. En el largo plazo, los procesos de gobernanza colaborativa pueden incidir en modificaciones sustanciales de las estructuras institucionales, y también en fomentar o desincentivar ciertos valores sociales. Sin embargo, entendemos que la gobernanza colaborativa, a pesar de que en el largo plazo pueda incidir en elementos estructurales (institucionales y de valores), es un elemento dinámico, en el que las administraciones públicas pueden incidir, apostando o no por aproximarse al desarrollo de políticas públicas desde un paradigma de gobernanza colaborativa. Es por ello por lo que ubicamos la gobernanza colaborativa en relación con la palanca de capital social e institucional, tal y como se visualiza en la [Figura 2.1](#).

Figura 2.1 Gobernanza colaborativa en el marco de competitividad para el bienestar (Orkestra)



Fuente: Elaboración propia

A la hora de analizar el impacto de la gobernanza colaborativa en la competitividad para el bienestar, el enfoque adoptado (Ver Figura 2.2 para visualización) ha sido analizar de manera específica la relación entre gobernanza colaborativa y competitividad (en sentido estricto, dimensiones económico-empresariales), entendiéndose que esta última contribuye, a su vez, a la generación de mayores niveles de bienestar, y que existe también una relación inversa en la que contextos con alto bienestar refuerzan la competitividad territorial.

Eso sí, es importante destacar que la materialización de la relación de la gobernanza colaborativa con los resultados económico-empresariales se puede producir directamente, pero también a través del impacto que la gobernanza tiene en las palancas dinámicas (o en alguna de ellas). Este cuaderno recoge ambas vías.

Este trabajo **no profundiza de manera directa en los efectos de la gobernanza colaborativa sobre el bienestar** (dimensiones de bienestar), aunque se reconoce que puede haberlos. En particular, una gobernanza colaborativa eficaz puede incidir tanto en dimensiones subjetivas del bienestar (como la satisfacción con la vida) como en dimensiones objetivas del bienestar, vinculadas, por ejemplo, a la vida social. Asimismo, también podría tener efectos en los elementos transversales del marco (inclusión e internacionalización) que no se abordan en este estudio.

Figura 2.2 Enfoque del Cuaderno



Fuente: Elaboración propia

De cara a ir desengranando mejor la relación entre gobernanza colaborativa y competitividad, centraremos en análisis a continuación en dos conceptos, que, aunque no equivalgan a la misma, sí están muy estrechamente ligados a la gobernanza colaborativa. Estos conceptos son el capital social y el capital institucional, y existe un amplio recorrido en la literatura que ha analizado su impacto económico.

### 2.4.1. Capital institucional como factor de competitividad

Involucrar activamente al sector privado, la academia, otras instituciones y la sociedad civil en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas no solo amplía la base de conocimiento y recursos disponibles, sino que además refuerza la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad institucional, pudiendo contribuir a prevenir la corrupción y mejorar la confianza ciudadana.

De hecho, en los últimos años ha aumentado el interés por evaluar la calidad de las instituciones y los principios de una buena gobernanza. En esta línea, se han desarrollado diversos índices que analizan aspectos clave del funcionamiento institucional, como la imparcialidad en la provisión de servicios públicos, la ausencia de corrupción y la calidad de los servicios públicos como la educación o la sanidad.

La siguiente [Tabla 2.1](#) resume dos de los principales índices existentes hoy en día para medir el capital institucional, según los indicadores que emplean, su unidad de análisis y organismo que lo desarrolla.

Tabla 2.1 Índices sobre capital institucional

Índice	Dimensiones analizadas	Unidad de análisis	Quién lo desarrolla
Indicadores Mundiales de	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voz y rendición de cuentas</li> </ul>	Estados a nivel global	Banco Mundial

<p>Gobernanza (WGI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo</li> <li>▪ Eficacia del gobierno</li> <li>▪ Calidad normativa</li> <li>▪ Estado de derecho</li> <li>▪ Control de la corrupción</li> </ul>
<p>Índice Europeo de Calidad de Gobierno (EQI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Imparcialidad (trato imparcial hacia todos los ciudadanos, independientemente de sus características personales o conexiones)</li> <li>▪ Corrupción (no se abuse del cargo público para obtener beneficios privados)</li> <li>▪ Calidad (los servicios públicos, como la educación o sanidad, se perciban como de alta calidad)</li> </ul>

Regiones europeas; NUTS 1 y NUTS 2

Unión Europea.  
Universidad de Gotemburgo.

Fuente: (Charron et al., 2021) y <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

Poniendo el foco en la calidad institucional, que es un concepto complejo, no exento de debate, suele operacionalizarse a través de diversas variables como el Estado de Derecho, la capacidad administrativa y el control de la corrupción de los territorios. La calidad institucional se ha constatado como un factor de competitividad de los territorios (Eraydın et al., 2008).

Entre sus impactos concretos en dimensiones económico-empresariales de la competitividad, numerosos autores han observado un efecto positivo de la gobernanza y la calidad de las instituciones en la productividad de los países (Hall & Jones, 1999; Mustafa & Jamil, 2018; Olson et al., 2000). A nivel regional, Rodríguez-Pose (2013, 2025) ha mostrado que las regiones dotadas de una gobernanza competente de manera consistente ofrecen mejores retornos a la inversión y una mayor resiliencia frente a crisis económicas. Christopherson (2002, citada en Gertler, 2010), también identificaba ventajas competitivas divergentes en los territorios en función de las normas dominantes (instituciones de gobernanza de mercado políticamente construidas) en términos de inversión.

Se reconoce que el capital institucional puede incidir en otros elementos del marco de competitividad para el bienestar, como las palancas dinámicas o las dimensiones de bienestar; no obstante, estas interrelaciones no se abordan en profundidad al no constituir el foco de este cuaderno. La siguiente [Tabla 2.2](#) resume los principales elementos económico-empresariales en los que tiene impacto la calidad institucional y la fuente de referencia.

**Tabla 2.2** Resumen del impacto económico de la calidad institucional

Elemento del marco de competitividad para el bienestar	Elemento	Fuente	
Dimensiones de resultado económico-empresarial	Desempeño económico	Crecimiento, PIB per cápita	
		Acemoglu et al., 2005; Rodrik et al., 2004	
		Productividad	Hall & Jones, 1999; Mustafa & Jamil, 2018; Olson et al., 2000
		Retorno de la inversión pública	Rodríguez-Pose, 2013

Fuente: *Elaboración propia*

## 2.4.2. Capital social como factor de competitividad

El concepto de capital social, que surge en la intersección de la sociología y la economía, busca dar cuenta del valor inherente a las estructuras sociales y las relaciones interpersonales, reconociéndolas no solo como un contexto, sino como un recurso productivo en sí mismo. Estas interrelaciones se entienden también como parte de las instituciones informales.

Desde que surgiera el concepto, se han realizado numerosas aproximaciones a su definición, y no existe un amplio consenso en la literatura sobre su significado. Entre las definiciones más empleadas (Claridge, 2020) destacan la de Robert Putnam, que entiende el capital social como “características de la organización social, como las redes, las normas y la confianza social, que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo” (Putnam, 1995, p. 67). Dicho de manera más sencilla, se refiere a las “normas y redes que facilitan la acción colectiva” (Woolcock, 2001, p. 70).

Por su parte, Bourdieu lo definió como “el conjunto de recursos reales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (Bourdieu, 1986, p. 248). La gobernanza colaborativa, entendida como forma de gobernanza establecida para permitir que los actores públicos, privados y sociales colaboren en un espacio compartido con reconocimiento mutuo y responsabilidades compartidas, está, por tanto, inherentemente ligada al capital social existente en el territorio y que, a su vez, incide sobre el mismo.

El capital social no es un concepto monolítico, sino que se compone de múltiples dimensiones interrelacionadas que operan de forma conjunta. Para facilitar su análisis y comprensión, la literatura académica, siguiendo el influyente marco de Nahapiet y Ghoshal (1998), lo desglosa en tres dimensiones fundamentales: la estructural, la relacional y la cognitiva. Cada una de estas dimensiones, a su vez, contiene diversos elementos, que deben entenderse de manera interdependiente.

- *Dimensión Estructural:* esta dimensión se refiere a la configuración de la red social: quién está conectado con quién y cómo es el patrón general de estas conexiones. Incluye las

propias redes existentes entre los diferentes actores, la configuración de dichas redes, y el nivel en que estas relaciones traspasan de un contexto (por ejemplo, familiar) a otro (por ejemplo, laboral).

- *Dimensión Cognitiva:* Representa las interpretaciones y sistemas de significado compartidos entre los actores. Se trata del nivel de conocimiento común que permite una comunicación y comprensión efectivas. Incluye aspectos como el lenguaje y códigos compartidos, las narrativas compartidas, y el conocimiento tácito compartido.
- *Dimensión Relacional:* Esta dimensión se enfoca en la naturaleza y calidad de las relaciones personales que los actores han desarrollado a través de una historia de interacciones. No se trata solo de la existencia de un vínculo, sino de lo que ese vínculo representa en términos de confianza y reciprocidad. Incluye como principales los siguientes elementos: la confianza, las obligaciones y expectativas, o las normas y sanciones (que prescriben comportamientos).

El capital social en la gobernanza colaborativa es dinámico, es decir, tiene funciones diversas dependiendo de los elementos del capital social y los momentos del proceso (Oh & Bush, 2016). En la mayoría de los estudios se emplean principalmente la Encuesta de Valores, tanto en su vertiente mundial (WVS) como europea (EVS), además de la Encuesta Social Europea (ESS), para operacionalizar conceptos del capital social. A la hora de operacionalizar el capital social, la confianza ha sido uno de los elementos principales empleados como proxy, ya desde la introducción del concepto por parte de Putnam (1993) y Fukuyama (1995). Sin embargo, hay otros autores que entienden que la confianza debe entenderse como un resultado del capital social, y no como un elemento constitutivo del mismo (Woolcock, 2001, p. 71). Independientemente del enfoque, es importante destacar que están intrínsecamente ligados, y que la confianza tiene un efecto positivo en el desarrollo de los territorios.

En este punto, es importante introducir una segunda clasificación que emplean un amplio grupo de autores en la literatura del capital social, particularmente por sus implicaciones en términos de desarrollo. Esta clasificación se refiere a la diferenciación, principalmente entre capital *bonding* (de unión) y *bridging* (puente) (Westlund & Larsson, 2016), y un tercero, *linking* (de enlace), que incorporan algunos autores (Woolcock, 2001). El *bonding* hace referencia al nivel de solidez del vínculo dentro de una misma red o colectivo próximo; *bridging*, se refiere a las conexiones existentes entre redes o grupos diversos en un territorio; ambos conceptos son relaciones horizontales entre diversos actores. Por su parte, capital *linking*, se refiere a las relaciones verticales entre las instituciones del territorio y la comunidad.

Estas formas de capital social no son intrínsecamente buenas o malas para el desarrollo regional y, por tanto, para la competitividad para el bienestar de un territorio: su efecto depende del equilibrio entre ellas. Un exceso de *bonding* puede derivar en cierre social y resistencia al cambio, mientras que un exceso de *bridging* puede erosionar la cohesión interna de cada grupo, necesaria para sostener proyectos colectivos. De igual modo, la confianza, al igual que la diversidad, contribuye al dinamismo territorial solo cuando existe un punto óptimo: demasiada confianza elimina los mecanismos de control, y demasiada diversidad sin anclajes comunes puede generar conflicto (Westlund & Larsson, 2016).

En un análisis sobre el impacto de los tipos de capital social *bonding* y *bridging* en el crecimiento económico de 190 regiones europeas (Ver operacionalización de estos conceptos en Anexo I), Muringani et. al (2024) encontraron que no todos los tipos de capitales sociales contribuyen de la misma manera al crecimiento económico. Ambos capitales sociales *bonding* y *bridging* se asocian positivamente con el crecimiento cuando se analizan por separado, pero sus efectos divergen al incluirlos conjuntamente: el *bridging* mantiene un impacto positivo, mientras que el *bonding* pasa a ser negativo. Por tanto, es importante poner el foco en la confianza generada entre distintas redes y grupos sociales de un territorio también desde la óptica económica.

De acuerdo a una revisión de la literatura desarrollada por Roland (2020), la confianza tiene efectos en numerosos elementos de la competitividad para el bienestar, tales como los ingresos per cápita o el crecimiento (Algan & Cahuc, 2010; Knack & Keefer, 1997), las exportaciones, la inversión y el desarrollo del mercado financiero (Guiso et al., 2004), la organización empresarial (Cingano & Pinotti, 2012), el mercado laboral (Algan & Cahuc, 2010); y también tiene impacto en otras variables relacionadas con las instituciones como la calidad (Tabellini, 2008), la redistribución (Alesina & Angeletos, 2005), o la responsabilidad política (Nannicini et al., 2013).

Ya en la década de los 80, Coleman (1988) detectaba que el capital social es crucial para el desarrollo del capital humano, especialmente en contextos educativos y familiares. Asimismo, como concluyen trabajos más recientes, es fundamental la correlación entre el capital social y otros elementos económico-empresariales como la innovación y el emprendimiento, o palancas dinámicas como el conocimiento (Westlund & Larsson, 2016). Las relaciones entre empresas, y con otras instituciones, facilitan la transferencia de conocimiento y *spillovers*, que son fundamentales en los sistemas de innovación regional, particularmente desde una perspectiva de modelo de innovación sistémico (Freeman, 1987; Lundvall, 2010; Nelson, 1993). Finalmente, Eriksson y Emmelin (2016) también sostienen que existe una relación positiva entre el capital social de un territorio y la salud, como resultado de bienestar (Westlund y Larsson, 2016).

La siguiente [Tabla 2.3](#) resume los principales elementos de competitividad para el bienestar con los que se ha constatado la existencia de una correlación con el capital social, y la fuente de referencia. Aunque el foco de este Cuaderno está en el impacto en las dimensiones de resultado económico-empresarial y las palancas dinámicas, la siguiente tabla recoge también algunos<sup>2</sup> impactos en otros elementos del marco (como dimensiones del bienestar) que también señalan los estudios analizados, aunque no sean el foco de este Cuaderno.

---

<sup>2</sup> Señalar que, aunque se recogen algunos de los impactos mencionados en los estudios analizados, estos no constituyen una revisión exhaustiva de la literatura, ya que no son el foco principal de este cuaderno.

Tabla 2.3 Resumen del impacto en competitividad para el bienestar del capital social

Impacto en dimensiones económico-empresariales			
Elemento del marco de competitividad para el bienestar		Elemento	Fuente
Dimensiones de resultado económico-empresarial	Desempeño económico	Crecimiento, PIB per capita	(Algan & Cahuc, 2010; Beugelsdijk & Van Schaik, 2005; Dinda, 2008; Knack & Keefer, 1997)
		Productividad	(Hall & Jones, 1999)
	Innovación y emprendimiento	Innovación	(Westlund y Larsson, 2016)
		Emprendimiento	(Fritsch y Wyrwich en en Westlund y Larsson, 2016)
Impacto en otros elementos del marco de competitividad para el bienestar			
Elemento del marco de competitividad para el bienestar		Elemento	Fuente
Palancas dinámicas de la competitividad	Financiación	Tipo de financiación	(Guiso et al., 2004)
	Conocimiento	Patentes, publicaciones, marcas registradas	(Hasan et al., 2020; Westlund & Larsson, 2016)
	Capital Humano	Capital humano	(Coleman, 1988)
	Capital social e institucional	Organización empresarial	(Cingano & Pinotti, 2012)
		Regulación	(Aghion et al., 2010)
Calidad de las instituciones		(Tabellini, 2008)	
Dimensiones de bienestar	Vida material, empleo e inclusión	Redistribución	(Alesina & Angeletos, 2005)
		Mercado laboral	(Algan & Cahuc, 2009)
	Salud	Salud	(Eriksson y Emmelin en Westlund y Larsson, 2016)

Fuente: Elaboración propia a partir de Roland (2020) y Westlund y Larsson (2016)

Independientemente de los elementos en los que tenga un impacto el capital social, no existen certezas respecto del tipo de relación existente entre las diferentes variables. Aunque la mayoría de los estudios apuntan a una correlación entre variables de capital social y dimensiones económico-empresariales o palancas dinámicas concretas, en muy pocos se apunta a una relación causal. Otras investigaciones señalan que las variables de capital social median la relación entre, por ejemplo, la innovación y el crecimiento económico (Akçomak & ter Weel, 2008) y que, por tanto, no hay contribución directa del capital social a la renta per cápita. Ante la falta de consenso en la literatura es necesario seguir profundizando en entender el modelo de relación existente entre las dimensiones de capital social y de competitividad.

## 3. Gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar en Euskadi

La apuesta por la colaboración en Euskadi no es nueva. La colaboración público-privada ha sido una de las señas de identidad o claves de competitividad del territorio en periodos temporales anteriores, permitiendo salir de crisis económicas con niveles de competitividad y bienestar altos de manera más rápida que otras regiones análogas (Aranguren Querejeta et al., 2021). Esta cultura de colaboración entre actores de diversa naturaleza ha sido un caldo de cultivo fundamental para facilitar el desarrollo de políticas públicas a través de una gobernanza colaborativa.

En el primer apartado (3.1) se realizará un breve repaso histórico de la evolución de la gobernanza de las políticas públicas de competitividad para el bienestar en Euskadi (impulsadas por el Gobierno Vasco). Se hará hincapié en el tipo de actor con el que se plantea la colaboración, pero sin entrar a valorar el nivel de productividad o de capacidad de generación de valor público de dichos mecanismos o espacios de gobernanza colaborativa.

En el siguiente apartado (3.2) se profundizará en tres procesos de gobernanza colaborativa para la competitividad, llevados a cabo en tres niveles territoriales en Euskadi. En todos ellos, Orkestra ha desempeñado el rol de aliado de investigación, lo que facilita el acceso a conocimiento de proceso que permite identificar impactos que trascienden los resultados estrictamente tangibles. Así, se realizará un análisis cualitativo de estos procesos, con el objetivo de comprender, más allá de las aproximaciones basadas exclusivamente en indicadores cuantitativos, cómo la gobernanza colaborativa contribuye a la competitividad territorial.

### 3.1. De mecanismos de coordinación hacia una gobernanza colaborativa en Euskadi

En este apartado se realiza un breve repaso de algunos mecanismos de gobernanza del Gobierno Vasco. Se realiza a título ilustrativo para reflejar la evolución de las formas de gobernanza de las políticas públicas de competitividad para el bienestar en Euskadi, desde mecanismos de coordinación (primordialmente públicos), hacia esquemas más colaborativos, que incluyen también al ámbito privado, y social desde su concepción.

El objetivo perseguido es, por tanto, ilustrar la evolución y no reflejar un mapa completo de gobernanza colaborativa existente en el territorio. De hecho, únicamente se recogen mecanismos impulsados por el Gobierno Vasco y no de otros niveles institucionales; además, se ilustran únicamente mecanismos de gobernanza colaborativa en el ámbito más estricto de la competitividad, tales como políticas industriales, financieras, de innovación, y las relativas al desarrollo sostenible. Una lectura histórica más detallada puede leerse en Navarro Arancegui (2017).

Euskadi cuenta con una rica y compleja arquitectura institucional. Desde el reconocimiento de los derechos históricos en las Constitución Española de 1978 y posterior aprobación del Estatuto de Gernika y el Concierto Económico vasco, el abanico de competencias gestionadas desde Euskadi se ha ido ampliando respecto del Gobierno central. También las Diputaciones Forales y el nivel local han ampliado su margen de actuación y capacidad de gestión en ámbitos clave del desarrollo económico, social y territorial.

Desde los primeros momentos, y ante la complejidad derivada de la distribución competencial multinivel y riqueza institucional proyectada para la región (parlamento vasco, gobierno, instituciones forales, etc.), se planteó la necesidad de crear un mecanismo específico no tanto orientado inicialmente a la coordinación interinstitucional, sino a la resolución de los potenciales conflictos competenciales que pudieran surgir. Este mecanismo es la Comisión Arbitral, establecida en 1994, que está presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, pero no forma parte del poder judicial (Flórez Turrado, 2012).

Con el paso del tiempo, el entramado institucional vasco avanzó hacia una fase de mayor coordinación horizontal, complementando los mecanismos de resolución de conflictos con estructuras orientadas a la articulación entre niveles de gobierno y hacia dentro del gobierno. En este marco, destacan diversos órganos que han contribuido a fortalecer la coordinación. Por ejemplo, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, creado en 2008, constituye una figura consolidada para la coordinación fiscal y financiera entre las Diputaciones Forales y las instituciones generales de la Comunidad Autónoma, garantizando la coherencia del sistema económico-financiero vasco.

Asimismo, el Consejo de Gobierno, además de Lehendakaritza, desempeña un papel relevante en la coordinación interdepartamental, reuniéndose semanalmente bajo la presidencia del Lehendakari junto a las y los consejeros. A través de este mecanismo, se refuerzan los lazos de cooperación, el intercambio de información y la transversalidad en la acción gubernamental.

En una fase más reciente, el sistema institucional vasco ha avanzado hacia un modelo de gobernanza colaborativa, basado en la cooperación estructurada entre distintos niveles de gobierno y la participación de diversos actores públicos y privados, sociales y empresariales. Este modelo se ha consolidado a través de dos vías principales: por un lado, mediante la creación de *órganos formalizados por ley*, con funciones de coordinación interinstitucional; y, por otro, mediante la puesta en marcha de mecanismos derivados de *planes y estrategias* del Gobierno Vasco, cuya ejecución o seguimiento requiere la actuación complementaria de diferentes tipos de instituciones.

Entre los mecanismos establecidos por ley, pueden distinguirse órganos que incorporan dos tipos de agentes. En primer lugar, aquellos de carácter gubernamental, centrados en la coordinación ya sea interdepartamental o multinivel dentro de la propia administración pública. En este grupo destacan la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social, creada por la *Ley 18/2008, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social*; el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, regulado por la *Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi*; y el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo, establecido por la *Ley 15/2023, de Empleo*.

En segundo lugar, se encuentran los mecanismos que trascienden el ámbito estrictamente gubernamental, integrando a agentes sociales, empresariales y económicos en la formulación y seguimiento de políticas públicas. Entre ellos destaca, por ejemplo, la Mesa de Diálogo Social, creada mediante el *Decreto 3/2019, de 15 de enero*.

A través de los diversos planes estratégicos, el Gobierno Vasco ha configurado modelos de gobernanza *ad hoc* orientados a distintas áreas temáticas, que combinan estructuras formales y espacios de trabajo flexibles. Estos modelos se distinguen por su alto nivel de sofisticación institucional, al integrar órganos con toda índole de funciones, desde la coordinación, seguimiento y evaluación, al asesoramiento técnico o experto. Numerosos de esos mecanismos tienen apertura a la participación de actores no gubernamentales.

Por ejemplo, en el ámbito de la I+D+i, el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) 2030 ha consolidado un sistema de gobernanza colaborativa que articula la cooperación entre el Gobierno Vasco, las diputaciones, los agentes científico-tecnológicos y el tejido empresarial.

En el campo del desarrollo sostenible, el Plan 2025–2028 de Innovación Social y Agenda 2030 representa un ejemplo paradigmático de gobernanza multinivel e intersectorial. Su estructura incluye, entre otros mecanismos, el Foro de Innovación Social y Agenda 2030 – Hub Euskadi 2030, presidido por el Lehendakari y compuesto por representantes institucionales, del tercer sector y de agencias públicas como Emakunde, IHOBE o el Ente Vasco de Energía (EVE); la Comisión de Gobernanza, que articula la cooperación entre niveles de gobierno y coordina los grupos temáticos; y espacios de trabajo especializados como los Laboratorios de Experimentación, que promueven proyectos conjuntos en materia de inclusión, competitividad sostenible y transición ecológica.

En el ámbito de la competitividad económica e industrial, destacan estructuras como la Alianza Financiera Vasca, coliderada por los Departamentos de Hacienda y Finanzas e Industria, Transición Energética y Sostenibilidad junto a las principales entidades financieras del territorio; o el Plan de Industria- Euskadi 2030, que incorpora un Consejo Vasco de Industria, (integrando a administraciones públicas, universidades, centros tecnológicos, clústeres y agentes empresariales), un Comité estratégico (con un número más reducido de agentes) y una Oficina Técnica de apoyo.

En materia de empleo, *la Ley 15/2023, de Empleo*, introduce innovaciones significativas en la gobernanza de las políticas de empleo al reforzar e institucionalizar espacios de coordinación y participación entre múltiples actores. Destaca la creación de la Red Vasca de Empleo, concebida como un marco de cooperación entre Lanbide, las administraciones públicas vascas multinivel y entidades públicas y privadas implicadas en el ámbito del empleo. Asimismo, la ley consolida el Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo y refuerza la Mesa de Diálogo Social, junto con el Foro Vasco de Empleo, ampliando los canales de participación interinstitucional, social y económica en el diseño y seguimiento de las políticas de empleo.

Por último, la más reciente innovación legislativa en materia de gobernanza se ha producido en el ámbito medioambiental, con un enfoque pionero orientado a profundizar la participación directa de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas. La *Ley 1/2024, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco*, establece la Asamblea Ciudadana de Transición

Energética y Cambio Climático, concebida como un espacio deliberativo para la reflexión, el debate y la propuesta sobre las estrategias de mitigación y adaptación frente al cambio climático. Este nuevo mecanismo amplía el alcance de la gobernanza colaborativa vasca al incorporar, junto a los agentes gubernamentales, sector privado, tercer sector y agentes científico-tecnológicos, directamente a la ciudadanía.

En conjunto, los ejemplos expuestos evidencian una evolución clara y sostenida hacia un modelo de gobernanza más colaborativa en Euskadi, que se extiende progresivamente también al ámbito de la competitividad para el bienestar. No obstante, este proceso también conlleva ciertos riesgos asociados a la posible duplicación de estructuras y solapamiento de funciones, así como la necesidad de evaluar con mayor profundidad el grado de eficacia y capacidad real de estos espacios para generar resultados tangibles. Como aclarábamos al principio, en el presente apartado no se aborda dicho análisis, que requeriría un examen específico sobre la productividad y el impacto efectivo de los mecanismos de gobernanza descritos. Sí se desarrollará este análisis del nivel de productividad o capacidad de generar valor público en el siguiente apartado, para tres procesos específicos.

### 3.2. Aprendizajes desde procesos de gobernanza colaborativa para la competitividad

En este apartado se profundiza en tres procesos de gobernanza colaborativa llevados a cabo en tres niveles territoriales en Euskadi, orientados a mejorar diversos elementos de la competitividad para el bienestar en el territorio. En concreto se analizan los siguientes tres procesos, en los que Orkestra ha tenido un rol como aliado de investigación:

**Tabla 3.1** Tres procesos analizados, según nivel territorial

Temática del proceso	Impulsor	Nivel
Servicios avanzados	Ayuntamiento de Bilbao, y su agencia Bilbao Ekintza	Local
Industria 4.0	Diputación Foral de Gipuzkoa	Provincial
Política clúster	Gobierno Vasco, y su agencia SPRI	Regional

*Fuente: Elaboración propia*

De cara a identificar el nivel de productividad (Emerson & Nabatchi, 2015) o capacidad de generar valor público (Page et al., 2015) producido por estos tres procesos seleccionados, se ha optado por la realización de un análisis cualitativo, donde se identifiquen impactos adicionales a los señalado por la literatura de manera predominantemente cuantitativa. De acuerdo con Gertler (2010, p. 12) los “enfoques econométricos no permiten la profundidad requerida en los análisis de impacto de las instituciones, son necesarios enfoques cualitativos, o por lo menos, complementar ambos enfoques”.

El análisis se ha desarrollado combinando una revisión sistemática de fuentes secundarias (como documentos, informes y artículos elaborados sobre los procesos en cuestión) con el conocimiento contextual de personas investigadoras que participaron directamente en dichos procesos y que forman parte del equipo de realización de este informe.

Para cada caso se aporta la siguiente información:

- Objetivo perseguido por el proceso
- Modelo de gobernanza colaborativa: descripción de espacios y actores que forman parte de dichos espacios
- Conexión temática con la competitividad

Además, se distinguirán tres tipos de resultados o impactos en cada caso. Esta diferenciación se ha realizado sobre la base del conocimiento experiencial de las personas investigadoras participantes en los procesos, permitiendo esta triple tipología clasificar los distintos impactos producidos en competitividad para el bienestar en los tres casos analizados:

- *Resultados de proceso.* Se trata de resultados que permiten facilitar y consolidar la colaboración entre los actores participantes en el proceso, tales como la generación de una visión compartida en cuanto al reto abordado, la generación o mejora de la confianza mutua o la puesta en común de recursos. Estos elementos de proceso dependen de y repercuten en el capital social (Ver apartado 2.4.2), en ambas dimensiones de *bonding* y *bridging*, del territorio.
- *Impacto en capacidad institucional del impulsor y/o actores que participan en los espacios.* Entendemos capacidad institucional como el conjunto de recursos, competencias y habilidades que poseen las instituciones para diseñar, implementar y gestionar políticas y procesos colectivos de manera eficaz. Aunque está estrechamente vinculada al capital institucional (habitualmente medido mediante indicadores como el Estado de derecho, la capacidad administrativa o el control de la corrupción, tal y como describimos en el apartado 2.4.1), va más allá de estas dimensiones, ya que incorpora también elementos más difíciles de cuantificar, como las capacidades de facilitación de procesos de gobernanza colaborativa (negociación o gestión de conflictos).
- *Impacto en competitividad,* incorporando resultados económico-empresariales (competitividad estricta) y otras palancas de competitividad (Ver apartado 1.2).

Es fundamental recordar que, debido al foco de este Cuaderno en la dimensión de competitividad, no se especifican impactos en otras dimensiones que igualmente pueden perseguir la gobernanza colaborativa, como son la profundización en la democracia (representación de diversas voces en procesos de cogeneración de políticas públicas, etc.) o el empoderamiento de comunidades, que también han sido finalidades perseguidas en múltiples de los casos analizados.

Además de señalar los impactos en competitividad para el bienestar, se añade una reflexión sobre los elementos señalados por la literatura en los que inciden algunos de los impactos recogidos.

### 3.2.1. Servicios avanzados, Bilbao

Ámbito: local

Periodo: 2023- actualidad

Tabla 3.2 Resumen del proceso de servicios avanzados en Bilbao

Objetivo	Modelo de gobernanza colaborativa	Conexión temática con competitividad
Impulsar una competitividad inclusiva y sostenible en Bilbao, a través de la apuesta por la especialización en el ámbito de servicios empresariales intensivos en conocimiento (servicios avanzados-SSAA).	<p>Liderazgo: Ayto. De Bilbao y Bilbao Ekintza, con el apoyo de Orkestra</p> <p>Espacios creados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Foro central</i> (Foro BSA) convocado anualmente por el alcalde y facilitado por Bilbao Ekintza, y que congrega a 50 agentes públicos y privados (múltiples administraciones, universidades, empresas, clústeres...).</li> <li>- Cuatro <i>espacios de trabajo</i> temáticos (Laboratorio Urbano, Empleo de SSAA, Distrito Urbano de Innovación de Zorrotzaurre, Conexión SSAA-Industria).</li> </ul>	Los servicios avanzados son empresas que ofrecen servicios a otras empresas, en las cuales el conocimiento y la interacción cliente-proveedor son factores de competitividad empresarial claves. A su vez, tienen el potencial de crear un empleo de calidad.
Resultados de proceso	Impacto en capacidad institucional	Resultado para la competitividad
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colaboración con agentes y surgimiento de liderazgos compartidos.</li> <li>- Co-creación del relato de Bilbao como "hub de SSAA".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de capacidades para desempeñar roles de facilitación y meta-facilitación del equipo técnico y también del equipo directivo y político.</li> <li>- Adaptación de estructura organizativa en Bilbao Ekintza.</li> </ul>	Políticas públicas de competitividad (por ejemplo, Estrategia de Empleo de SSAA o las soluciones testadas en el Laboratorio Urbano) co-definidas a través de proyectos colaborativos. (Resultados de las políticas a espera de implementación y evaluación).

Fuente: Elaboración propia

De los resultados identificados, destacan algunos elementos que señala la literatura como importantes. Por ejemplo, uno de los resultados del proceso es la co-creación del relato de Bilbao como "hub de SSAA" acordado por los distintos agentes que conforman el espacio. Este resultado contribuye a la generación de una visión compartida entre los agentes públicos,

privados y sociales, con un significado compartido, parte de la dimensión cognitiva del capital social (Nahapiet & Ghoshal, 1998).

Asimismo, la generación de capacidades de facilitación y meta-facilitación fortalece la dimensión relacional de las instituciones (en este caso, del Ayuntamiento y Bilbao Ekintza), mejorando su capacidad para coordinar actores y gestionar procesos complejos. A su vez, la adaptación organizativa de Bilbao Ekintza incrementa su flexibilidad y orientación estratégica, permitiéndole responder de forma más eficaz al reto de competitividad. En conjunto, ambos elementos elevan la calidad institucional al reforzar su capacidad real de aprendizaje, coordinación y acción colectiva.

Por último, el espacio ha servido, tal y como se mencionaba en los paraqués de la gobernanza colaborativa en la competitividad (apartado 2.3), para dos funciones: por un lado, co-diseño de políticas públicas (en este caso la estrategia de empleo), acordando la direccionalidad del capital humano como palanca de competitividad. Por otro lado, la implementación de la estrategia a través de proyectos compartidos.

### 3.2.2. Industria 4.0, Gipuzkoa

Ámbito: provincial

Periodo: abril 2016- diciembre 2021

Tabla 3.3 Resumen del proceso Industria 4.0 en Gipuzkoa

Objetivo	Modelo de gobernanza colaborativa	Conexión temática con competitividad
<p>Apoyar a pymes industriales (20-99 personas) en el desarrollo de sus estrategias de Industria 4.0. Desde el punto de vista empresarial, en el proceso se definió Industria 4.0 como la estrategia que “utilizando la tecnología digital, persigue alguno de los siguientes objetivos: a) procesos más eficientes: fabricar los mismos productos, con menores costes, b) productos de mayor calidad, c) mayor flexibilidad: mejoras en <i>time-to-market</i>, d) desarrollo de nuevos servicios y negocios, e) hibridación entre empresas industriales y empresas del área de TICs: creación de start ups” (Sisti, 2019).</p>	<p>Liderazgo: Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG), con el apoyo de Orkestra</p> <p>Espacios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Grupo promotor:</i> policymakers y equipo investigador</li> <li>- <i>Mesa interterritorial:</i> DFG, 10 agencias de desarrollo, Gobierno Vasco, y Orkestra</li> <li>- <i>Espacios de Personas Facilitadoras:</i> equipos técnicos y directivos de las agencias de desarrollo y DFG; participación puntual de agentes del ecosistema de innovación, educación, empresarial, etc.</li> </ul>	<p>La Industria 4.0 contribuye a la competitividad a través de: la mejora de productividad y eficiencia; aumento de flexibilidad operativa de empresas; modificación de modelos de negocios / nuevas oportunidades de ventaja competitiva.</p>

Resultados de proceso	Impacto en capacidad institucional	Resultado para la competitividad
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición compartida de la metodología para facilitar la transición 4.0 en las pymes a través de las agencias de desarrollo (qué es 4.0, tecnologías habilitadoras, condiciones para la transición, cuestionarios para el diagnóstico y la definición de planes, etc.).</li> <li>- Generación de confianza y visión y agenda compartida entre los agentes participantes a través del diálogo.</li> <li>- Co-generación de conocimiento sobre cómo facilitar procesos de transición 4.0 y digitalización (combinando conocimiento de proceso y conocimiento temático).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de capacidades de facilitación en equipos técnicos, directivos y políticos de las agencias de desarrollo y la DFG.</li> <li>- Apertura de los espacios de definición de política e incrementación del alcance de estas mediante los espacios de gobernanza colaborativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2017-2018: Se diagnosticaron las condiciones para la transición 4.0 en 404 pymes (80% del total de pymes del territorio).</li> <li>- Un tercio de las empresas que realizaron la fase de diagnóstico, pasaron a la fase de implementación de un plan de transición 4.0. A partir de 2019, una media de 60 empresas cada año han definido e iniciado la implementación un plan de acción.</li> </ul>

Fuente: *Elaboración propia*

Retos complejos como apoyar una transición 4.0 en las pymes del territorio de Gipuzkoa, requieren de un alto nivel de conocimiento de la realidad de las empresas. A través de este proceso se ha garantizado el acceso al diagnóstico de la realidad un muy elevado número de pymes del territorio (80% de las totales participaron del diagnóstico). Por ello, este proceso de gobernanza colaborativa ha permitido incrementar el conocimiento sobre en qué consiste el problema y cuáles son los principales condicionantes, fundamental precondition para diseñar las políticas necesarias para abordar el problema.

A su vez, este proceso de gobernanza colaborativa también ha incidido en la dimensión cognitiva del capital social (Nahapiet & Ghoshal, 1998), a través de generar una visión compartida en torno a cómo abordar la transición (cómo facilitar los procesos de transición). Esto coincide con la definición de la direccionalidad de la política o definición de en qué elementos debía incidir.

Se destacan dos cuestiones ligadas a la dimensión relacional del capital social como impactos del proceso: la generación de confianza entre los agentes participantes y, además, la generación de capacidades en los distintos equipos para facilitar la interconexión entre

agentes, y que esa colaboración estuviera orientada a la acción (la definición colectiva de programas de política, por ejemplo).

Por último, también se atestigua el incremento del alcance de las políticas mediante la involucración de los sujetos a los que van dirigidas en su propia concepción, lo que repercute positivamente en el nivel de implementación del plan de transición diseñado.

### 3.2.3. Política clúster, Euskadi

Ámbito: regional

Periodo: 1991-actualidad, hoy en día apoyando a 17 Organizaciones Dinamizadoras de Clústeres (ODC)

Tabla 3.4 Resumen de la política clúster en Euskadi

Objetivo	Modelo de gobernanza colaborativa	Conexión temática con competitividad
Mejorar la competitividad de los socios de las ODC a través de la cooperación y facilitar la transformación regional a través de la relación entre las ODC y la administración pública.	<p>Subvenciones y convenios anuales por parte del Gobierno Vasco con las ODC</p> <p>Desarrollo de planes de acción anuales por parte de las ODC</p> <p>Desarrollo de acciones transversales que apoyan el desarrollo y mejora continua de las ODC</p> <p>Observatorio de Coyuntura Industrial: Foro anual en que participan las ODC y diferentes partes de la administración pública</p>	<p>Mejora de la competitividad de los socios de las ODC a través de la cooperación en retos comunes (innovación, internacionalización, calidad, tecnología...):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitación de colaboración público-privada</li> <li>- Fortalecimiento de relaciones y <i>spillovers</i></li> <li>- Tracción de proyectos conjuntos</li> </ul>

Resultados de proceso	Impacto en capacidad institucional	Resultado para la competitividad
Repercusión positiva de asociaciones clúster (Iturrioz Landart et al., 2005) en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Confianza mutua (70% valoración alta)</li> <li>- Compromiso (60% sentido de pertenencia alto)</li> <li>- Compartir conocimiento (70% alto)</li> <li>- Cooperación entre miembros (80%)</li> </ul>	Generación de capacidades de las personas directoras de las ODC de facilitar la cooperación entre miembros de los clústeres  Generación de capacidades en la administración pública a través de la participación de personal técnico en los consejos de las ODC y otras dinámicas de trabajo	Mejoras en la productividad de las empresas socias (González Bravo et al., 2015) y en otros elementos de su comportamiento relacionados en particular con la innovación, la tecnología, la calidad y la internacionalización.

Fuente: Elaboración propia

La política clúster en Euskadi ha perseguido, no tanto atajar un reto en particular, sino institucionalizar una nueva forma de cooperación entre empresas por sectores y de relación con la administración pública. Se trata fundamentalmente de empresas en los mismos sectores, por lo que tendría relación con el capital *bonding* (en mayor medida que *bridging*). A su vez, se identifican impactos positivos en ámbitos (como la internacionalización) donde no se habían detectado impactos por parte de la literatura.

La evaluación de la política clúster ha sido también un foco muy importante a lo largo del amplio periodo de implementación de la misma, y a través de ella, se pueden cuantificar impactos en elementos fundamentales como la confianza (capital social) o el sentido de pertenencia, la medida en que se comparte conocimiento, y la cooperación entre los miembros, abriendo la puerta a la mejora de la competitividad empresarial y territorial para aquellas que forman parte de los clústeres. Se constata, por tanto, la importancia de incorporar la evaluación como una herramienta más de los procesos de gobernanza colaborativa.

## 4. Hacia un marco accionable sobre gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar

A partir de los aprendizajes extraídos tanto de la revisión de la literatura llevada a cabo en la sección 2 como del análisis de los tres casos de la sección 3, en este apartado se desarrolla un marco accionable en torno a cómo y en qué medida la gobernanza colaborativa, entre otras múltiples funciones, puede ser un factor de mejora de competitividad para el bienestar de los territorios.

Para ello, el primer apartado de esta sección (apartado 4.1) visualiza en un marco conceptual los diversos impactos de la gobernanza colaborativa en, particularmente las dimensiones de resultado económico-empresarial y las palancas dinámicas tomando como guía el marco de competitividad para el bienestar de Orkestra.

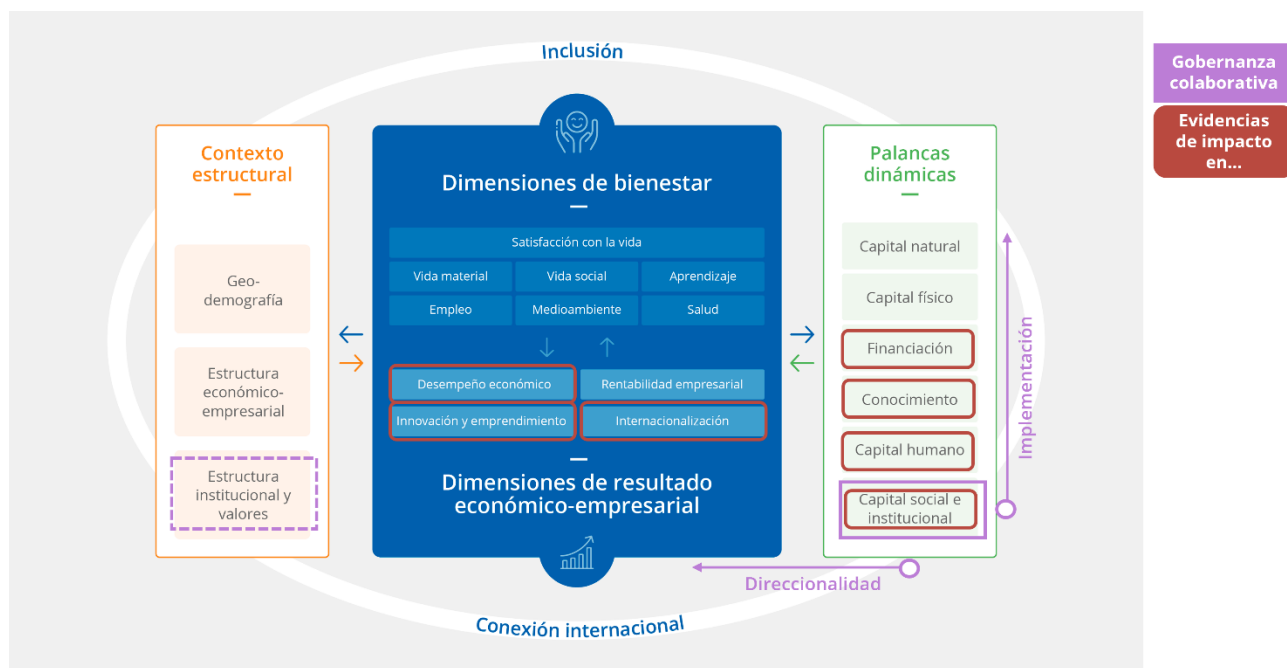
Este marco se complementa con un guía (apartado 4.2) que apoya el uso e implementación del marco ante problemáticas concretas que potencialmente requieran la puesta en marcha de procesos de gobernanza colaborativa. Reconociendo que la gobernanza colaborativa puede estar justificada por otras lógicas (como la democratización o fortalecimiento de la comunidad), esta guía únicamente se enfoca en una lógica de competitividad, que deberá ponderarse con otras en cada caso.

### 4.1. Marco conceptual resultante

La [Figura 4.1](#) resume el Marco de Gobernanza Colaborativa como Factor de Competitividad para el Bienestar y recoge los principales conceptos desarrollados en los apartados anteriores de este informe.

El objetivo del marco es tratar de comprender mejor de qué manera y en qué medida la apuesta por la gobernanza colaborativa por parte de las instituciones públicas constituye un factor de competitividad para el bienestar del territorio, además de democratizar y empoderar a la comunidad.

Figura 4.1 Marco de gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar



Fuente: Elaboración propia

Se recoge en **morado** la ubicación de la gobernanza colaborativa en el marco de competitividad para el bienestar (Orkestra, 2021), que primordialmente se recoge como parte del capital social e institucional. Sin embargo, algunos valores sociales y la propia estructura institucional sobre los que se construye la gobernanza colaborativa forman parte del contexto estructural, en cuanto a que son elementos de variabilidad a más largo plazo.

En **rojo**, se señalan algunos de los elementos en los que existen evidencias de impacto o correlación positiva con elementos de la gobernanza colaborativa de acuerdo con la literatura académica y los casos analizados. Como se observa en el marco, se constatan impactos en tres de las cuatro dimensiones de resultado económico-empresarial, dos de ellos (desempeño económico e innovación y emprendimiento) del análisis de la literatura (Ver apartado 2.4) y el relativo a la internacionalización en el caso regional de política clúster. Además, se añaden también algunos impactos en otras palancas dinámicas. Estos son algunos de los elementos en los que se ha evidenciado impacto, sin que ello implique que no puedan existir otros adicionales (como en las dimensiones de bienestar) no reflejados en este marco por el enfoque del Cuaderno, o aquellos que puedan evidenciarse a futuro.

Se trata de un **marco dinámico**, en cuanto a que puede reflejar impactos a medida que se analicen los efectos en los diversos elementos del marco, tales como resultados en la dimensiones económico-empresariales, dimensiones del bienestar o palancas dinámicas.

Eso sí, distingue y refleja claramente los dos paraqués (Ver sección 2.3) de la gobernanza colaborativa en la competitividad para el bienestar: el apoyo a definir de manera compartida la direccionalidad de la misma (hacia qué elementos económico-empresariales y en última

instancia, de bienestar), y congregar esfuerzos compartidos en la implementación (en relación con el resto de las palancas dinámicas).

Aunque este Cuaderno también recoge los tres porqués de la gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar (Ver apartado 2.2), se ha optado por reflejar los paraqués (y no tanto los porqués) para que el marco pueda ser accionable, ya que los paraqués ayudan a diseñar los procesos de gobernanza colaborativa, al ayudar a identificar el objetivo o resultado perseguido. Los porqués únicamente hacen referencia a la problemática que subyace y justifica la necesidad de abordar el reto a través de una gobernanza colaborativa. Además, los casos analizados (apartado 3.2) también hacen hincapié particularmente en los paraqués (por ejemplo, la definición compartida de un reto alimenta la direccionalidad presente tanto en el proceso de Industria 4.0 como en Bilbao servicios avanzados).

Por último, los tres casos también han permitido identificar los tres tipos de impactos posibles, respecto a los resultados de proceso, la capacidad institucional y los impactos en competitividad estricta, teniendo en cuenta que la literatura de competitividad únicamente profundiza en los últimos. Estos tres impactos se reflejan en la siguiente guía que acompaña el marco.

## 4.2. Del marco hacia una guía metodológica accionable

La gobernanza colaborativa ha sido propuesta como forma de gobierno para la profundización democrática, fortalecer la comunidad y favorecer la competitividad territorial. El marco del Gobierno Vasco que este informe toma como base se construye y desarrolla sobre esos mismos principios.

En este informe, hemos puesto el foco en la competitividad, analizando la relación entre la gobernanza colaborativa y la competitividad, tomando como base el marco de competitividad para el bienestar de Orkestra.

Desde este lente, hemos descrito de qué manera la gobernanza colaborativa, entendida como forma de gobierno, constituye un factor de competitividad. Desde un plano meso y micro, esto no significa que haya que desarrollar procesos de gobernanza colaborativa en el desarrollo de toda política.

De hecho, **en la decisión de desarrollar procesos colaborativos por parte de las instituciones, no pueden, ni suelen, ni deben regirse únicamente desde una única lógica** (por ejemplo, la competitividad).

Sin embargo, aquí **proponemos una guía para, exclusivamente desde una lógica de competitividad, valorar si pudiera considerarse relevante o necesaria la puesta en marcha de un proceso colaborativo** para la definición y desarrollo de una estrategia o política concreta. Esta lógica debería en todo caso combinarse y ponderarse con otras lógicas a las que también responde la gobernanza colaborativa.

La siguiente guía busca favorecer el uso del marco, para lo que se añaden a continuación el paso a paso a desarrollar a través de preguntas clave.

Frente a una problemática determinada, la primera reflexión importante en relación al abordaje a través de un proceso de gobernanza colaborativa desde la lógica de competitividad, se plantea lo siguiente:

***Primera reflexión: ¿Cuáles son las razones que motivan abordar el problema a través de gobernanza colaborativa?***

1. ¿Se trata de un **reto o problema complejo**? Es decir, cumple alguna (o todas) de las siguientes características:
  - No puede descomponerse fácilmente en partes independientes.
  - Involucra múltiples dimensiones (económica, social, ambiental, institucional, etc.).
  - Requiere conocimientos especializados diversos.
  - Ningún actor dispone por sí solo de los recursos, la información o la capacidad de intervención necesarios.
2. ¿Existen **posicionamientos diversos** frente al reto o problema? Es decir, cumple alguna (o todas) de las siguientes características:
  - Coexisten intereses, agendas o prioridades divergentes.
  - Se producen bloqueos, conflictos o dificultades para avanzar.
  - Las políticas o actuaciones resultan fragmentadas o poco coherentes.
3. ¿Es susceptible de generar **mayor valor público** si se desarrolla a través de la gobernanza colaborativa?
  - Existe potencial para generar sinergias entre actores, que aumente la calidad de los bienes y servicios.
  - La colaboración puede mejorar la eficiencia o efectividad de las intervenciones.

Una vez se ha identificado la razón o razones<sup>3</sup> que motivan el abordaje a través de una gobernanza colaborativa, ya sea por encontrarse en uno de los tres escenarios o en varios (ya que no son excluyente), se tendrán en cuenta estas razones para proceder a diseñar el proceso de gobernanza colaborativa identificando el objetivo o resultado perseguido:

---

<sup>3</sup> Las preguntas están orientadas a reflexionar si alguna de estas razones está presente en el reto concreto. En la mayoría de las ocasiones no se trata de una respuesta de sí o no, sino que existen niveles en cada una de estas situaciones. Por ejemplo, no solo reflexionar sobre si existen prioridades divergentes sino cómo de divergentes son dichas agendas e intereses de los diversos actores territoriales. La primera reflexión pretende tanto identificar las razones como ponderar el nivel de ocurrencia de estas.

**Segunda reflexión: ¿Cuál es el objetivo perseguido en el proceso concreto que se va a llevar a cabo para abordar el reto a través de la gobernanza colaborativa?**

Por un lado, se puede plantear trabajar la generación de una **direccionalidad estratégica compartida** entre los distintos actores. Esto ayudará a:

- Generar una visión compartida (o consenso de mínimos) sobre el reto, sus causas, sus potenciales soluciones, y el rol de cada actor territorial en todo ello.
- Generar coherencia entre iniciativas dispersas o no alineadas entre sí.
- Focalizar recursos y esfuerzos colectivos hacia transformaciones de medio y largo plazo.

Por otro lado, el objetivo del proceso también puede plantearse en términos de trabajar la **implementación compartida** de la política pública que se diseñe. Este objetivo puede plantearse como siguiente paso a trabajar la direccionalidad estratégica, o en los retos en los que ya exista un consenso de mínimos con anterioridad a plantear el proceso de gobernanza colaborativa. La implementación compartida contribuye a, entre otros:

- Construir una agenda compartida para abordar el reto, generando liderazgo compartido y corresponsabilidad entre actores.
- Facilitar la coordinación operativa.
- Mejorar la eficiencia y eficacia de la acción pública.

**Tercera reflexión: ¿Se dan las condiciones mínimas para plantear un proceso con el objetivo diseñado? Es decir, ¿Es posible?**

Algunos de los aspectos sobre los que habrá que reflexionar son los siguientes:

- Existen recursos suficientes: financiación, equipo y capacidad técnica suficientes no solo para iniciar el proceso, sino para sostenerlo.
- Se dispone de liderazgo y/o capacidades de facilitación capaces de gestionar dinámicas complejas, conflictos y asimetrías de poder.
- Los actores clave reconocen la interdependencia, ven valor en trabajar juntas y muestran voluntad real a implicarse.
- Se dispone de tiempo suficiente, asumiendo que el proceso será gradual, y no está condicionado por urgencias incompatibles con esa lógica.

Por último, para comprender mejor su potencialidad de incidencia en la competitividad para el bienestar desde un inicio, es fundamental entender que:

### **Cuarta reflexión: ¿Cómo contribuye a la competitividad para el bienestar?**

Es importante que desde la concepción del proceso se tenga en cuenta que se pueden producir impactos en uno o varios de los tres frentes distintos:

- ⇒ Por un lado, que el propio reto o problema complejo abordado sea **en torno a la competitividad territorial**; algunos retos tradicionales son en torno a la mejora de la innovación empresarial, atracción y retención de talento, internacionalización de las empresas, mejoras en productividad, etc.
- ⇒ Por otro lado, que a través del proceso de gobernanza colaborativa se pretenda incidir en mejorar la **capacidad institucional**, incluyendo elementos como la mejora en las estructuras (flexibilización o adaptación de las mismas) o en las capacidades de las personas que las conforman (capacidades de gestión de conflictos, facilitación, etc.). La mejora en la capacidad institucional puede incidir después en la agilidad y posibilidad de resolución de diversos retos que surjan a posteriori.
- ⇒ Por último, el proceso puede incidir favorablemente en la generación de **resultados de proceso, muy ligados al capital social**, es decir, mejora de la confianza interpersonal y respecto de las instituciones, construcción de la corresponsabilidad, actitudes positivas respecto de la colaboración, etc. Estas crean un caldo de cultivo fértil para la colaboración e impacto en resultados económico-empresariales.

## 5. Conclusiones finales y futuras líneas de investigación

En primer lugar, se constata la **dificultad inherente a la medición del impacto de la gobernanza colaborativa**. Los análisis cuantitativos y cualitativos no deben entenderse como enfoques alternativos, sino como aproximaciones complementarias que permiten captar distintas dimensiones (o diversos niveles de profundidad) del fenómeno. Para ello, resulta necesario integrar la evaluación como una fase más del propio proceso de gobernanza colaborativa, desde el primer momento. Asimismo, persiste el reto analítico de discernir qué partes de los valores sociales y capital institucional actúan como palancas dinámicas en las que se puede incidir y cuáles forman parte del contexto estructural de un territorio, tal y como se recoge en el marco de competitividad para el bienestar.

En segundo lugar, el análisis subraya la importancia de **avanzar de manera simultánea en el refuerzo de la calidad institucional y del capital social**, como elementos integrantes de una gobernanza colaborativa. La mejora de la capacidad institucional requiere invertir en el desarrollo de capacidades de facilitación en las personas que forman parte de las instituciones, tanto a nivel técnico como político. Al mismo tiempo, los procesos de gobernanza colaborativa deben buscar un **equilibrio adecuado entre las dimensiones de bonding y bridging del capital social**, es decir, entre la cohesión dentro de los grupos y la conexión entre grupos diversos, con el fin de garantizar la inclusión de voces plurales y, a la vez, generar resultados efectivos en términos de competitividad para el bienestar.

Por último, el cuaderno pone de manifiesto la ausencia de un consenso claro respecto al modelo de relación entre las variables analizadas. Persisten interrogantes sobre la naturaleza de las interacciones entre gobernanza colaborativa y resultados económico-empresariales (o de competitividad), desconociendo si los efectos son directos o si la gobernanza colaborativa actúa como un elemento mediador entre otros factores. **Existen evidencias actuales que permiten hablar de correlación positiva**, aunque persiste dificultad para que sea posible avanzar hacia análisis de carácter causal, cuestión que plantea importantes desafíos metodológicos y empíricos para futuras investigaciones.

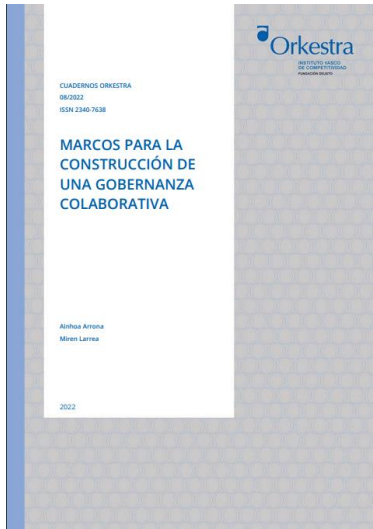
A modo de cierre, se proponen dos vías de desarrollo y avance en el marco de gobernanza colaborativa como factor de competitividad para el bienestar:

- Por un lado, desde una perspectiva *meso-macro* del modelo de relación entre gobernanza colaborativa y competitividad para el bienestar: sería interesante realizar un análisis empírico y comparativo con otras regiones. Este enfoque comparado contribuiría a situar los hallazgos en un marco más amplio y a reforzar su validez analítica. Sin embargo, la escasa disponibilidad de datos comparables (especialmente en lo relativo a indicadores de capital social e institucional, en contraste con una mayor abundancia de datos sobre resultados económicos agregados a escala regional) es una limitación importante de esta línea de acción.
- Por otro lado, desde una perspectiva *micro* del análisis de un proceso en concreto: se debería complementar a través de profundizar en la evaluación de procesos de

gobernanza colaborativa con enfoque explícito en la competitividad para el bienestar. Esta línea implica analizar en profundidad procesos concretos (actualmente se está experimentando con una evaluación de un proceso de gobernanza colaborativa en el ámbito del talento) con el fin de comprender mejor la productividad y capacidad de generar valor público del proceso, combinando resultados cuantitativos con aprendizajes cualitativos. Este tipo de evaluación permitiría identificar buenas prácticas, escalables dentro del territorio, y transferibles a otros contextos territoriales.

---

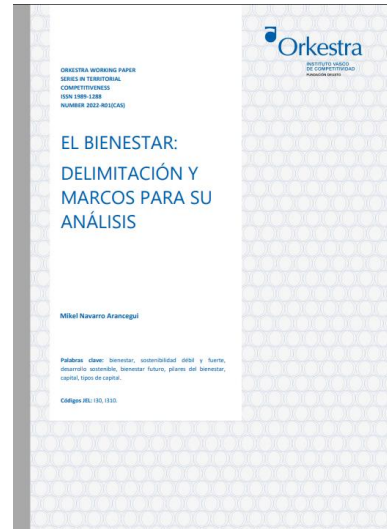
Otros informes que podrían interesarte:



<https://labur.eus/ve2tmkyt>



<https://labur.eus/5htbgyro>



<https://labur.eus/l7badnff>

## Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Chapter 6. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of Economic Growth*, 1A. [https://doi.org/10.1016/S1574-W84\(05\)OloW](https://doi.org/10.1016/S1574-W84(05)OloW)
- Agger, A., & Sørensen, E. (2018). Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), 53–73. <https://doi.org/10.1177/1473095216672500>
- Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks*. Georgetown University Press.
- Akçomak, I. S., & ter Weel, B. (2008). Social capital, innovation and growth: Evidence from Europe. *IZA Discussion Papers, Institute for the Study of Labor (IZA)*, (3341). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/35000/1/560201257.pdf>
- Albuquerque, F. (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. <https://www.franciscoalbuquerque.com/wp-content/uploads/2021/04/10.-Teoria-y-practica-DEL-2003.pdf>
- Alesina, A., & Angeletos, G.-M. (2005). Fairness and Redistribution. *American Economic Review*, 95(4), 960–980. <https://doi.org/10.1257/0002828054825655>
- Algan, Y., & Cahuc, P. (2010). Inherited Trust and Growth. *American Economic Review*, 100(5), 2060–2092. <https://doi.org/10.1257/aer.100.5.2060>
- Ansell, C. K. (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving. In J. Torfing & P. Triantafyllou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 35–53). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316105337.002>
- Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2014). *Public Innovation through Collaboration and Design*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203795958>
- Aranguren, M. J., Magro, E., & Wilson, J. R. (2017). Regional competitiveness policy in an era of smart specialization strategies. In R. Huggings & P. Thompson, *Handbook of Regions and Competitiveness* (pp. 546–564). Edward Elgar. [https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/15784\\_25.html](https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/15784_25.html)
- Aranguren, M. J., & Wilson, J. (2014). Competitividad territorial. *Boletín de Estudios Económicos*, 69(213), 517–532.
- Aranguren Querejeta, M. J., & Canto Farachala, P. (Eds.). (2021). Competitividad al servicio del bienestar inclusivo y sostenible. *Cuadernos Orkestra*, 1. <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/210004-Competitividad-Bienestar-Inclusivo-Sostenible-2021.pdf>

- Aranguren Querejeta, M. J., Canto Farachala, P., Magro Montero, E., Navarro Arancegui, M., Wilson, J. R., & Valdaliso, J. M. (2021). *Long-term regional strategy for inclusive competitiveness: The Baque Country Case 2008-2020* (Cuadernos Orkestra 05/2021). Orkestra.  
<https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/210008-Basque-Country-Territorial-Strategy.pdf>
- Arrona, A., Franco, S., & Wilson, J. R. (2020). Public innovation through governance in place-based competitiveness policymaking: The case of Bizkaia Orekan. *Competitiveness Review: An International Business Journal*, 30(2), 119–136. <https://doi.org/10.1108/CR-03-2018-0023>
- Arrona, A., & Larrea, M. (2022). *Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa* (Cuadernos Orkestra) [Cuadernos Orkestra]. Universidad de Deusto. <https://doi.org/10.18543/FWJO3694>
- Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.
- Beugelsdijk, S., & Van Schaik, T. (2005). Differences in social capital between 54 Western European regions. *Regional Studies*, 39(8), 1053–1064. <https://doi.org/10.1080/00343400500328040>
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241–258). Greenwood Press.
- Brugué, Q., Canal, R., & Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar ‘problemas malditos’? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*, 24(1), 85–130.
- Charron, N., Lapuente, V., & Bauhr, M. (2021). Sub-national Quality of Government in EU Member States: *Working Paper Series*, 4. [https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021\\_4\\_%20Charron\\_Lapuente\\_Bauhr.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021_4_%20Charron_Lapuente_Bauhr.pdf)
- Cingano, F., & Pinotti, P. (2012). *Trust, Firm Organization and the Structure of Production* [SSRN Scholarly Paper]. Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2190875>
- Claridge, T. (2020, January 14). Current definitions of social capital. *Institute for Social Capital*. <https://www.socialcapitalresearch.com/current-definitions-of-social-capital/>
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94(1), S95–S120.

- Dinda, S. (2008). Social capital in the creation of human capital and economic growth: A productive consumption approach. *The Journal of Socio-Economics*, 37(5), 2020–2033. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2007.06.014>
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>
- Eraydın, A., Armatlı Köroğlu, B., Erkuş Öztürk, H., & Senem Yaşar, S. (2008). Network Governance for Competitiveness: The Role of Policy Networks in the Economic Performance of Settlements in the Izmir Region. *Urban Studies*, 45(11), 2291–2321. <https://doi.org/10.1177/0042098008095869>
- Fernández-Arias, E., Sabel, C., Stein, E. H., & Trejos, A. (2016). Two to Tango: Public-Private Collaboration for Productive Development Policies. *IDB Publications*. (Costa Rica). <https://publications.iadb.org/en/two-tango-public-private-collaboration-productive-development-policies-0>
- Filo, C. (2007). *Territorial Competitiveness and the Human Factors*.
- Flórez Turrado, F. J. (2012). Comisión Arbitral del País Vasco y control autonómico de constitucionalidad. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*. *Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, (94), 59–93.
- Freeman, C. (1987). *Technology, Policy, and Economic Performance: Lessons from Japan*. Pinter Publishers.
- Gertler, M. S. (2003). Tacit knowledge and the economic geography of context, or The undefinable tacitness of being (there). *Journal of Economic Geography*, 3(1), 75–99. <https://doi.org/10.1093/jeg/3.1.75>
- Gertler, M. S. (2010). Rules of the Game: The Place of Institutions in Regional Economic Change. *Regional Studies*, 44(1), 1–15. <https://doi.org/10.1080/00343400903389979>
- Goia Imaz, N., Ardaiz Osacar, I., & Valenciano, A. M. (2025). *Marco conceptual de gobernanza colaborativa del Gobierno Vasco. Para profundizar en la democracia, fortalecer la comunidad e incrementar la competitividad para el bienestar de los territorios. Propuesta de partida, orientada y abierta a la operativa*. Aratzazulab. [No publicado]
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Brookings Institution Press. <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt12879qp>
- González Bravo, M. I., López, S. M., & Valdalisó, J. M. (2015). Pertenencia a clústeres y comportamiento competitivo de las empresas: Un estudio de seis asociaciones-clúster en el País Vasco. *Orkestra Working Paper Series in Territorial Competitiveness*, (R02).

<https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/articulos-cientificos/orkestra-working-papers/Pertenencia-a-clusteres-comportamiento-competitivo.pdf#:~:text=El%20trabajo%20examina%20si%20la%20pertenencia%20a,que%20forman%20parte%20de%20los%20sectores%20agrupados>

- Guiso, L., Sapienza, P., & Zingales, L. (2004). The Role of Social Capital in Financial Development. *The American Economic Review*, 94(3), 526–556.
- Guiso, L., Sapienza, P., & Zingales, L. (2006). Does Culture Affect Economic Outcomes? *Journal of Economic Perspectives*, 20(2), 23–48. <https://doi.org/10.1257/jep.20.2.23>
- Hall, R. E., & Jones, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 83–116.
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821–830. <https://doi.org/10.1111/puar.12136>
- Hasan, I., (Stan) Hoi, C.-K., Wu, Q., & Zhang, H. (2020). Is social capital associated with corporate innovation? Evidence from publicly listed firms in the U.S. *Journal of Corporate Finance*, 62, 101623. <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2020.101623>
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Iturrioz Landart, C., Aranguren Querejeta, M. J., Aragón Amonarriz, C., & Larrea Aranguren, M. (2005). ¿La política industrial de cluster/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de la evaluación de dos experiencias en la Comunidad Autónoma de Euskadi. *Ekonomiaz. Revista vasca de Economía, II 3er Cuatrimestre*(60).
- Karlsen, J., & Larrea, M. (2014). *Territorial development and action research. Innovation through dialogue*. Gower Pub Co.
- Kitson, M., Martin, R., & Tyler, P. (2004). Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept? *Regional Studies*, 38(9), 991–999. <https://doi.org/10.1080/0034340042000320816>
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation\*. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251–1288. <https://doi.org/10.1162/003355300555475>
- Lundvall, B.-Å. (2010). *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Anthem Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1gxp7cs>

- Martin, R., Pike, A., Tyler, P., & Gardiner, B. (2016). Spatially Rebalancing the UK Economy: Towards a New Policy Model? *Regional Studies*, 50(2), 342–357. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1118450>
- Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803–815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Mazzucato, M. (2019). *Governing Missions in the European Union* (Publications Office of the European Union). European Commission.
- Muringani, J., Fitjar, R. D., & Rodríguez-Pose, A. (2024). Political trust and economic development in European regions. *The Annals of Regional Science*, 73(4), 2059–2089. <https://doi.org/10.1007/s00168-024-01319-5>
- Mustafa, G., & Jamil, M. (2018). Testing the Governance-Productivity Nexus for Emerging Asian Countries. *Lahore Journal of Economics*, 23(1), 143–169.
- Nahapiet, J., & Ghoshal, S. (1998). Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage. *The Academy of Management Review*, 23(2), 242–266. <https://doi.org/10.2307/259373>
- Nannicini, T., Stella, A., Tabellini, G., & Troiano, U. (2013). Social Capital and Political Accountability. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(2), 222–250. <https://doi.org/10.1257/pol.5.2.222>
- Navarro Arancegui, M. (2017). La gobernanza de las políticas públicas. *Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2017, Serie Informe de Competitividad del País Vasco*, (1). <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/informe-competitividad-pais-vasco/2017-CompetitividadCAPV-cuaderno1.pdf>
- Navarro, L. (2003). Industrial policy in the economic literature Recent theoretical developments and implications for EU policy. *Enterprise Directorate General, Enterprise Paper, European Commission*, (12).
- Nelson, R. R. (Ed.). (1993). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press.
- North, D. C. (Ed.). (1990). An introduction to institutions and institutional change. In *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (pp. 3–10). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678.003>
- OECD. (2025). *Place-Based Policies for the Future*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e5ff6716-en>

- Olson, M., Sarna, N., & Swamy, A. V. (2000). Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth. *Public Choice*, 102(3), 341–364. <https://doi.org/10.1023/A:1005067115159>
- Orkestra. (2021). *Informe de competitividad del País Vasco 2021. Construir la competitividad al servicio del bienestar*. (Informe de competitividad Orkestra). Publicaciones de la Universidad de Deusto. <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/informe-competitividad-pais-vasco/210037-Informe-Competitividad-CAST.pdf>
- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). PUBLIC VALUE CREATION BY CROSS-SECTOR COLLABORATIONS: A FRAMEWORK AND CHALLENGES OF ASSESSMENT. *Public Administration*, 93(3), 715–732. <https://doi.org/10.1111/padm.12161>
- Peters, B., Pierre, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). How collaborative governance can make political systems more democratic and effective. In *A Research Agenda for Governance* (pp. 115–131). <https://doi.org/10.4337/9781788117999>
- Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*, 68(2), 73–93.
- Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6, 65–78. <https://doi.org/doi:10.1353/jod.1995.0002>
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>
- Rodríguez-Pose, A. (2025). Forging a sustainable future together: Cohesion Policy at its defining moment. *Regional Studies*, 59(1), 255–286. <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2552869>
- Rodríguez-Pose, A., & Ketterer, T. (2020). Institutional change and the development of lagging regions in Europe. *Regional Studies*, 54(7), 974–986. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1608356>
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131–165. <https://doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>
- Roland, G. (2020). Culture, institutions and development. In J.-M. Baland, F. Bourguignon, J.-P. Platteau, & T. Verdier (Eds.), *The Handbook of Economic Development and Institutions* (pp. 414–448). Princeton University Press.

- Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N., & Rockström, J. (2019). Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 2(9), Article 9. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0352-9>
- Schot, J., & Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554–1567. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>
- Sisti, E. (2019). Industria 4.0 en las PYMES de Gipuzkoa. *Cuadernos Orkestra*, (51).
- Stiglitz, J. E., Fitoussi, J.-P., & Durand, M. (2018). *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264307292-en>
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. (2009). *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited. The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited*. (33). OFCE.
- Tabellini, G. (2008). Institutions and Culture. *Journal of the European Economic Association*, 6(2–3), 255–294. <https://doi.org/10.1162/JEEA.2008.6.2-3.255>
- Tödting, F., & Tripl, M. (2005). One size fits all?: Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy, Regionalization of Innovation Policy*, 34(8), 1203–1219. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.01.018>
- Tonurist, P., & Hanson, A. (2020). *Anticipatory Innovation Governance. Shaping the future through proactive policy making*. (Working Papers on Public Governance 44). OECD. <https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>.
- Tse, T. C. M., & Esposito, M. (2017). *Understanding how the future unfolds. Using DRIVE to Harness the Power of Today's Megatrends*. Lioncrest publishing.
- Westlund, H., & Larsson, J. P. (Eds.). (2016). *Handbook of Social Capital and Regional Development*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783476831>
- Wilson, J. R. (2021). ¿Qué entendemos por competitividad? In P. Canto Farachala & M. J. Aranguren Querejeta (Eds.), *Competitividad para el bienestar inclusivo y sostenible* (pp. 36–43). <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/210004-Competitividad-Bienestar-Inclusivo-Sostenible-2021.pdf>
- Woolcock, M. (2001). The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1), 11–17.

## Anexo I Operacionalización capital social

Muringani, Fitjar y Rodríguez Pose (2021)

Elemento	Indicador (ejemplos)	Fuente
Capital social bonding ("Grupos Olson")	Participación activa en: partidos políticos, grupos de acción política local, sindicatos/uniones laborales, asociaciones profesionales	Encuesta europea de valores (EVS) + Encuesta Social europea (ESS)
Capital social bridging ("Grupos Putnam")	Participación activa en: organizaciones religiosas, bienestar, juventud, cultura, deportes, mujeres, desarrollo y DD. HH., medio ambiente y animales, paz, salud	EVS + ESS
Crecimiento económico regional	PIB per cápita (log)	Eurostat
Capital humano	% población con educación terciaria	Eurostat
Gasto en I+D	Gasto en I+D	Eurostat
Empleo en manufactura	Empleo en sector manufacturero	Eurostat
Densidad de población	Habitantes por km <sup>2</sup> (log)	Eurostat
Accesibilidad vial	Indicadores de accesibilidad por carretera (log)	Eurostat
Empleo en recursos naturales (robustez)	Empleo en sectores de recursos naturales	Eurostat



# Orkestra

INSTITUTO VASCO  
DE COMPETITIVIDAD  
FUNDACIÓN DEUSTO

[www.orquestra.deusto.es](http://www.orquestra.deusto.es)