

impacto



social

impact



¿Cómo construir un modelo de gobernanza colaborativa para el desarrollo territorial?

How can a collaborative governance model be built up for territorial development?

Nola eraiki elkarlaneko gobernantza eredu bat lurralde garapenerako?

Amaia Zumeaga, Edurne Magro, Miren Salazar

impacto
social
impact



En el marco de la labor llevada a cabo por la Universidad de Deusto (<http://www.deusto.es/>) en el tema del impacto social de la investigación, anualmente se seleccionan una serie de **proyectos** de investigación con **alto potencial de impacto social**, y a partir de ellos, se elaboran y publican los denominados Deusto Social Impact Briefings (DSIB). Son unas monografías breves dirigidas a instituciones sociales, usuarios, policy makers, o empresas que, en lenguaje no académico, responden al objetivo de poner de manifiesto la **acción transformadora de la investigación de Deusto**, y permiten que los resultados de su investigación ayuden a los agentes sociales a responder a los retos de transformación social a los que se enfrentan, ofreciéndoles buenas prácticas, guías o recomendaciones en la labor que desempeñan.

Frecuencia de publicación y formato

Deusto Social Impact Briefings se publica electrónicamente y en versión impresa una vez al año. Su cuarto número se publicó en septiembre de 2020 como resultado de una convocatoria lanzada a toda la comunidad investigadora en 2019. Este número corresponde a la convocatoria 2020 y se publicará en 2021.

Suscripciones

Actualmente, no se aplican cargos por la presentación, publicación, acceso en línea y descarga. Pocas copias impresas se ponen a disposición de los colaboradores y socios clave.

Derechos de autor

Deusto Social Impact Briefings es una publicación de Acceso Abierto de la Universidad de Deusto (España).

Su contenido es gratuito para su acceso total e inmediato, lectura, búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier medio o formato sólo para fines no comerciales y en cumplimiento con cualquier legislación de derechos de autor aplicable, sin la previa autorización del editor o el autor; siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

© Universidad de Deusto
P.O. box 1 - 48080 Bilbao, España
Publicaciones
Tel.: +34-944139162
E-mail: publicaciones@deusto.es
URL: www.deusto-publicaciones.es

ISBN: 978-84-1325-133-2 (version impresa / printed version)
Deposito Legal / Legal Deposit: BI-108-2017

Impreso en papel ecológico y encuadernado en España /
Printed on eco-friendly paper and bound in Spain

Within the framework of the work carried out by the University of Deusto (<http://www.deusto.es/>) on the social impact of research, a series of research projects with high potential for social impact are selected annually, and from these, the so-called Deusto Social Impact Briefings (DSIB) are prepared and published as short monographs. They are aimed at social organisations, users, policy-makers and businesses ensuring that research outcomes are intelligible to all these different social actors. They also seek to provide guidelines, best practices and recommendations to support their tasks in facing the challenges of social transformation.

Publication frequency and format

Deusto Social Impact Briefings is published electronically and in print version once a year. Its fourth issue appeared in September 2020 as result of a call launched in 2019. This issue corresponds to a call launched in 2020 and will be published in 2021.

Subscriptions

Currently, no charges for submission, publication, online access, and download are applicable. Few print copies are freely made available for key collaborators and partners.

Copyrights

Deusto Social Impact Briefings is an Open Access publication of the University of Deusto (Spain).

Copyright for this publication is retained by the Publisher. Any part of its content can be reused in any medium or format only for non-commercial purposes and in compliance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the Publisher or the author(s). In any case, proper acknowledgement of the original publication source must be made and any changes to the original work must be clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

DEUSTO Social Impact Briefings No. 5 (2020)

Dirección y Coordinación Editorial

Rosa María Santibañez Gruber, Universidad de Deusto, España

Editors

Rosa María Santibañez Gruber, University of Deusto, Spain

Comité Científico:

Javier Arellano Yanguas, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Deusto.

Laura Teresa Gómez Urquijo, investigadora y Profesora en la Facultad de Derecho e investigadora del equipo Desarrollo Social, Economía e Innovación para las Personas (EDISPe), Universidad de Deusto, España.

Mikel Larreina Díaz, Profesor en Deusto Business School, Vicedecano de Relaciones Internacionales e investigador del equipo Finanzas, Universidad de Deusto, España.

Amaia Méndez Zorrilla, Profesora en la Facultad de Ingeniería e investigadora del equipo e-VIDA, Universidad de Deusto, España.

Francisco José Ruiz Pérez S.J., Decano de la Facultad de Teología, Universidad de Deusto, España.

Scientific Committee:

Javier Arellano Yanguas, Dean of the Faculty of Social and Human Sciences at the University of Deusto, Spain.

Laura Teresa Gómez Urquijo, lecturer at the Faculty of Law and researcher in the Economics, Social Development and Innovation for People (EDISPe) team at the University of Deusto, Spain.

Mikel Larreina Díaz, lecturer at Deusto Business School, Associate Dean for International Relations and researcher in Finances team at the Universidad de Deusto, Spain.

Amaia Méndez Zorrilla, lecturer at the Faculty of Engineering and researcher in the e-LIFE team at the University of Deusto, Spain.

Francisco José Ruiz Pérez S.J., Dean of the Faculty of Theology at the University of Deusto, Spain.

Comité Asesor Externo:

Alberto Renedo, Jefe del Servicio de Desarrollo Comarcal del Departamento de Promoción Económica de la Diputación Foral de Bizkaia

Begoña Díez, Presidenta, Asociación de Parkinson Bizkaia (ASPARBI).

External Advisory Board:

Alberto Renedo, Head of the County Development Service of the Economic Promotion Department of the Provincial Council of Bizkaia

Begoña Díez, President, Asociación de Parkinson Bizkaia (ASPARBI).

Oficina Editorial / Editorial Office:

Barbara Rossi, Responsable editorial
DEUSTO Social Impact Briefings
International Research Projects Office (IRPO)
Universidad de Deusto
Avda. Universidades 24
48007 Bilbao
Tel: +34 944 13 90 00 (ext 2136)
Email: Barbara.Rossi <barbara.rossi@deusto.es>
Web: <http://www.deusto.es/>

Prólogo

A través de los '*Deusto Social Impact Briefings*' (DSIB) la investigación en Deusto (<http://www.deusto.es/>) persigue trasladar el impacto de sus resultados más allá del mundo académico e incidir, de acuerdo con la misión de la Universidad, en la transformación de la sociedad actual.

La Universidad entiende como investigación e innovación con impacto social aquellas que contribuyen a procesos de transformación hacia sociedades más justas, diversas e inclusivas, alineando las iniciativas locales y regionales con los restos sociales globales en un proceso de diseño participativo y de co-creación con partenariados multiniveles.

En un contexto de crecientes demandas políticas y sociales, los DSIB están dirigidos a entidades sociales, usuarios, *policy makers* y/o empresas como parte de un proceso divulgativo de la investigación en forma de buenas prácticas, guías o recomendaciones y con el fin de apoyarles en la labor que desempeñan para responder a los retos de transformación social a los que se enfrentan.

Los DSIB son monografías breves que permiten mostrar las capacidades de investigación instaladas en Deusto a través de proyectos de investigación desarrollados por el personal investigador de nuestra universidad en áreas de conocimiento de alta relevancia social. Se publican en papel y *online* (en castellano e inglés) con una periodicidad anual y pueden encontrarse también en la página web de Deusto Research¹.

En el marco del Plan Director de Impacto Social y en línea con el Modelo de gestión de la investigación 6i's², la Universidad seleccionó el presente briefing por su alto potencial de impacto social como parte de un conjunto de dos briefings.

En *¿Cómo construir un modelo de gobernanza colaborativa para el desarrollo territorial?* se examina la iniciativa Bizkaia Orekan Sakonduz como proceso de aprendizaje para implementar un modelo de gobernanza multinivel para la competitividad económica. El estudio, asimismo, propone una serie de elementos fundamentales para el éxito de la implementación atendiendo las particularidades del contexto local donde se desarrollan.

Queremos agradecer el esfuerzo conjunto del personal investigador y de los agentes sociales en la compleja tarea de repensar los resultados de las investigaciones realizadas en un formato más accesible, esperamos que útil, y que cumpla el potencial impacto social que perseguimos mediante su uso y aplicación por profesionales, ciudadanos, agentes públicos y sociales que trabajáis en los temas.

Agradeciendo de antemano el interés por esta iniciativa quedamos a la espera de nuevas propuestas, sugerencias y comentarios que nos ayuden a mejorar de cara a ediciones sucesivas.

Rosa María Santibañez Gruber
DIRECCIÓN DSIB,
Septiembre 2021

¹ <https://www.deusto.es/cs/Satellite/deustoresearch/es/inicio/difusion-y-transferencia/briefings-y-story-tellings>

² <https://www.deusto.es/cs/Satellite/deustoresearch/es/inicio/produccion-cientifica-excelente/internacional-6>

Foreword

Through the *Deusto Social Impact Briefings* (DSIB), researchers at Deusto (<http://www.deusto.es/>) seek to disseminate their findings beyond the confines of the academic world and help to fulfil the University's declared mission to transform today's society.

For the University, "research and innovation with social impact" should help to bring about fairer, more diverse and inclusive societies aligning local and regional initiatives with global societal goals in a process of participatory design and co-creation through multi-stakeholders partnerships.

In a context of increasing policy and societal demands, the DSIB targets social organisations, individual users, policy-makers and/or businesses with the aim of providing them with useful guides, recommendations and good practices to face the challenges of social transformation. Collaboration with stakeholders is crucial for Deusto researchers to define questions that foster social impact, sustainable development and innovative solutions.

The DSIB are short, monographic presentations that seek to highlight the research capabilities at Deusto through projects carried out by research teams from the University in topics with high social relevance. They are published in print and online (in Spanish and English) once a year, and can also be found on the Deusto Research¹ website.

Under the Master Plan for Social Impact and in line with the 6 i's Research Model², the University selected this briefing for its potentially high social impact research as part of a series of 2 projects that make up this fifth edition of the DSIB.

In *How to build a collaborative governance model for territorial development?* the Bizkaia Orekan Sakonduz initiative examines the learning process to implement a collaborative governance model for competitiveness. The study also proposes a series of key elements for the success of the implementation, paying attention to the particularities of the local context where they are developed.

We would like to thank all the researchers and social actors involved for their joint efforts in the complex task of re-shaping the outcomes of their research into a more accessible format. We hope this will be useful and that it will fulfill the potential for social impact we seek, becoming a valuable tool for specialists, individual citizens, public-sector and social actors working in the relevant fields.

We would also like to say thank you in advance for any new proposals, suggestions and comments that readers interested in this initiative may wish to make with a view to improving it in future editions.

Rosa Maria Santibañez Gruber
DSIB MANAGEMENT,
September 2021

¹ <https://www.deusto.es/cs/Satellite/deustoresearch/es/inicio/difusion-y-transferencia/briefings-y-story-tellings>

² <https://www.deusto.es/cs/Satellite/deustoresearch/es/inicio/produccion-cientifica-excelente/internacional-6>

Hitzaurrea

'Deusto Social Impact Briefings' (DSIB) argitalpenen bidez, Deustuko Unibertsitatean (<http://www.deusto.es/>) egiten den ikerketaren emaitzen eragina mundu akademikoaz harantzago zabaldu nahi dugu eta, Unibertsitatearen misioarekin bat, gaur egungo gizartea eraldatzen lagundu.

Unibertsitateak uste du gizartean eragina duen ikerketa eta berrikuntza gizarte bidezkoagoak, askotarikoak eta inklusiboak lortzeko eraldaketa prozesuak bultzatzen dituen hura dela. Horrek eskatzen du tokiko eta eskualdeko ekimenak gizartearen erronka globalekin lerrokatuta egotea, maila askotako eragileen parte hartzea eta elkarlaneko sorkuntza ahalbidetuko dituen prozesuan.

Politika eta gizarte arloko eskariak gero eta ugariagoak izanik, DSIBak gizarte erakunde, erabiltzaile, *policy maker*rei eta/edo enpresei zuzentzen dizkiegu. Eragile horiei guztiei ikerketaren emaitzak helarazi nahi zaizkie, jardunbide egoki, gida edo gomendio moduan, gizartea eraldatzeko erronkei erantzuten laguntzeko.

DSIBak monografia laburrak dira, Deustuko ikertzaileen gaitasunak agerian jartzea ahalbidetzen dutenak, gure unibertsitateko ikertzaileek gizarteko jakintza arlo garrantzitsuetan garatzen dituzten ikerketa proiektuen bidez. Paperean eta *online* argitaratzen dira (gaztelaniaz eta ingelesez), urtean behin. Gainera, Deusto Research-en¹ orrian ere auki daitezke.

Ikerketaren Gizarte Eraginaren Plan Gidariaren barruan, eta ikerketa kudeatzeko 6i-en ereduarekin bat², Unibertsitateak txosten hau hautatu zuen, bi txostenek osatutako multzo batean, gizartean eragiteko potentzial handia ikusten zaiolako.

Nola eraiki lankidetzako gobernantza eredu bat lurralde garapenerako? lanean, Bizkaia Orekan Sakonduz ekimena aztertzen da, lehiakortasun ekonomikorako maila askotako gobernantza eredu bat ezartzeko ikaskuntza prozesu interesgarria. Txostenak funtsezko hainbat elementu proposatzen ditu eredu arrakastaz ezartzeko, tokian tokiko berezitasunak kontuan hartuta.

Ikertzaileak eta gizarte eragileak ikerketen emaitzak modu ulergarriagoan aurkezteko egiten ari diren ahalegina eskertu nahi dugu eta baliagarria izatea espero dugu. Era berean, gai hauen inguruan lan egiten duzuen profesionalek, herritarrek, eragile publikoek eta gizarte eragileek erabili eta aplikatuta, bilatzen dugun gizarte eragina lortzea nahiko genuke.

Ekimen honen aurrean azaldutako interesa alde aurretik eskertuz, proposamen, iradokizun eta komentario berrien zain gelditzen gara, zalantzarik gabe, hurrengo edizioak hobetzen lagunduko baitigute.

Rosa María Santibañez Gruber
DSIBen ZUZENDARITZA,
2021eko iraila

¹ <https://www.deusto.es/cs/Satellite/deustoresearch/es/inicio/difusion-y-transferencia/briefings-y-story-tellings>

² <https://www.deusto.es/cs/Satellite/deustoresearch/es/inicio/produccion-cientifica-excelente/internacional-6>

¿Cómo construir un modelo de gobernanza colaborativa para el desarrollo territorial?

Amaia Zumeaga, Edurne Magro, Miren Salazar

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5\(2021\)-pp49-65.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5(2021)-pp49-65.pdf)

1. Introducción	13
2. Justificación y contexto	13
3. Proceso de construcción de un modelo de gobernanza colaborativa para el desarrollo territorial equilibrado de Bizkaia	14
3.1. <i>Primera etapa 2014-2019, Bizkaia Orekan: Bases para un modelo de gobernanza colaborativa en Bizkaia</i>	15
3.2. <i>Segunda etapa 2019-actualidad, Bizkaia Orekan Sakonduz: Hacia la consolidación de un modelo de gobernanza colaborativa evolucionado</i>	17
4. Conclusiones	21
5. Referencias	23
6. Notas biográficas	24

¿Cómo construir un modelo de gobernanza colaborativa para el desarrollo territorial?

Amaia Zumeaga, Edurne Magro, Miren Salazar

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5\(2021\)-pp49-65.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5(2021)-pp49-65.pdf)

Resumen

La iniciativa Bizkaia Orekan Sakonduz es una iniciativa colaborativa liderada por la Diputación Foral de Bizkaia y en cuyo origen participó Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Nace de la necesidad detectada en 2014 a través de un diagnóstico de competitividad de que las políticas de promoción económica respondan a la realidad de un territorio heterogéneo y diverso desde el punto de vista no solo de su tejido productivo, sino también desde sus retos de competitividad. Para ello, se puso en marcha un modelo de gobernanza multinivel con la involucración de personas de organizaciones claves a nivel local y comarcal. A lo largo de los últimos años se han generado dinámicas colaborativas que han permitido profundizar, por una parte, en las capacidades de estas personas de entidades locales y comarcales como facilitadoras de avances en los retos para la competitividad territorial; y por otra, en generar proyectos conjuntos en torno a retos comunes. La necesidad de articular una herramienta de apoyo a estos proyectos ha culminado con el lanzamiento de un programa de ayudas en 2020.

Palabras claves

Gobernanza Colaborativa, Estrategia territorial, Competitividad, Gobernanza Multinivel

Abstract

Bizkaia Orekan Sakonduz is a collaborative initiative led by the Provincial Council of Bizkaia, in which Orkestra (the Basque Institute of Competitiveness) played a founding role. It was set up in response to the need detected in 2014 through a competitiveness diagnosis that economic promotion policies respond to the reality of a heterogeneous and diverse

territory not only in terms of its productive structure but also in terms of its competitiveness challenges. Accordingly, a multilevel governance model was implemented involving representatives from key organizations at local and county levels. Over the last few years, collaborative dynamics have emerged, which have enabled, on the one hand, to deepen the capacities of these people from local and county bodies to be strengthened as facilitators of the progresses in the challenges of territorial competitiveness and, on the other, to generate joint projects about common challenges. The need to create a supporting tool for these projects led to the launching of an aid scheme in 2020.

Keywords

Collaborative governance, Territorial strategy, Competitiveness, Multi-level governance

1. Introducción

En el contexto actual de la crisis provocada por la pandemia de la COVID -19 Bizkaia Orekan Sakonduz, iniciativa promovida por la Diputación Foral de Bizkaia, ofrece aprendizajes sobre la importancia de aplicar políticas adecuadas a las necesidades de los territorios (políticas orientadas al lugar), puesto que el contexto y los retos varían de territorio a territorio. La relevancia de tener respuestas adaptadas a los territorios se ha manifestado, por ejemplo, en demandar un mayor papel de las regiones en la recuperación ante la crisis actual (CoR, 2020). Además, una región no es homogénea, sino que está compuesta por territorios diferentes cuyos contextos y retos son asimismo dispares. Atender a esta realidad y sobre todo incluir en procesos de definición e implementación de políticas de competitividad a organizaciones y entidades locales, que son no solo las que pueden conocer mejor la diversidad del territorio, sino también las que al estar en contacto con el contexto local implementan las políticas en el día a día, es un factor clave de competitividad territorial.

Este reconocimiento de la importancia de implementar políticas de competitividad con las organizaciones del territorio atendiendo a los retos particulares es uno de los mensajes clave de este Deusto Briefing. Sin embargo, esto no es un proceso inmediato y automático, y requiere poner en marcha mecanismos de experimentación, colaboración y aprendizaje entre las diferentes partes involucradas. Es aquí en donde podemos destacar la importancia de la gobernanza colaborativa. Este documento tiene como objetivo desengranar los aspectos clave en la construcción de una gobernanza colaborativa para la competitividad en el marco de la iniciativa Bizkaia Orekan Sakonduz. Así, este proceso en el que se reconoce un valor intrínseco de la investigación ha generado capacidades en las diferentes personas involucradas, y constituye un ejemplo de buenas prácticas al servicio de las personas responsables y técnicas de políticas ligadas a la competitividad territorial.

2. Justificación y contexto

Bizkaia Orekan Sakonduz es una iniciativa colaborativa en donde los equipos de personas investigadoras trabajan mano a mano junto con la Diputación Foral de Bizkaia y agentes del territorio en la construcción de una gobernanza colaborativa, cuyos pilares se asientan en (1) la necesidad de responder a un territorio económicamente heterogéneo, (2) la importancia de la colaboración para impulsar estrategias de desarrollo territorial, (3) un marco de competitividad territorial que enfatiza el potencial de actuar sobre todo en el comportamiento de las empresas y la calidad de su entorno y (4) el potencial de las entidades comarcales para interactuar con su entorno.

John Donahue profesor de Harvard dijo en el 2007: “La gobernanza colaborativa y el País Vasco casan bien: Hay una cultura muy bien establecida para la colaboración público-privada” y la crisis generada por la COVID-19 ha reforzado esa afirmación desde dos perspectivas, las condiciones generadas en los últimos años han facilitado el despliegue de estrategias para afrontar la crisis pero a su vez han aflorado retos, necesidades latentes como por ejemplo el debate abierto sobre nuevos modos de gobernanza “más participativos y permeables” que lleva latente desde 2011¹.

Las personas responsables de diseñar e implantar la política de promoción económica, en general (*policy-makers*) o políticas de desarrollo de un territorio encontrarán de interés el documento, en el que se exponen aprendizajes de la construcción de una gobernanza colaborativa tales como la relevancia de adoptar mecanismos para el desarrollo de estrategias de desarrollo económico que tengan en cuenta la heterogeneidad de los territorios y de organizaciones territoriales involucradas, la importancia de la capacitación de las y los agentes en este nuevo modelo de gobernanza, la cultura colaborativa, la co-creación de las estrategias territoriales y la adaptación de las mismas a las distintas condiciones que podemos encontrar en un mismo territorio.

3. Proceso de construcción de un modelo de gobernanza colaborativa para el desarrollo territorial equilibrado de Bizkaia

Bizkaia Orekan Sakonduz puede definirse como la estrategia del Departamento de Promoción Económica de la Diputación Foral de Bizkaia para el desarrollo de la competitividad de Bizkaia de manera territorialmente equilibrada. Este departamento además de establecer políticas para el desarrollo económico y la competitividad dispone de una serie de instrumentos e iniciativas para favorecer el emprendimiento avanzado, la innovación y la internacionalización. También cuenta con tres sociedades forales, una de ellas Beaz, que actúa como agencia de desarrollo empresarial a nivel de territorio histórico, y que participa en la definición y gestión de programas de subvenciones, ofrece servicios como asesoramiento a personas emprendedoras y aceleración de proyectos empresariales de alto potencial, y gestiona varias incubadoras de empresas. Además, existe una amplia red de agencias de desarrollo a nivel municipal o comarcal en Bizkaia. Si bien existe cierta heterogeneidad en sus actividades, en términos generales se involucran en una amplia gama de actividades que incluyen servicios a empresas, empleo, comercio y turismo, planes de sostenibilidad, promoción de la innovación y promoción y gestión de redes público-privadas para desarrollar estrategias económicas (Estensoro, 2012; Gainza, 2008).

El proceso de construcción de un modelo de gobernanza colaborativa en Bizkaia que facilite la estrategia de desarrollo económico es un proceso a medio y largo

¹ Se recoge en el Informe de Competitividad escrito por Orkestra ese mismo 2011: <https://bit.ly/3zQp5CE>

plazo basado en la experimentación, en aprender de lo que funciona y de lo que puede ser mejorado. Así, podemos distinguir entre dos etapas: una primera Bizkaia Orekan (2014-2019) en donde se sientan las bases de la estrategia y del modelo de gobernanza; y una segunda Bizkaia Orekan Sakonduz (2019-actualidad), en donde, en base a lo aprendido, se reformulan la estrategia y el modelo de gobernanza para profundizar y afianzar la apuesta por este modelo, asumida en la etapa anterior.

FIGURA 1: Cronograma de fases



3.1. Primera etapa 2014-2019, Bizkaia Orekan: Bases para un modelo de gobernanza colaborativa en Bizkaia

En el año 2014, en el marco de un proyecto de colaboración entre la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) y Orkestra, se realizó un diagnóstico de competitividad en torno a varios temas clave para el desarrollo territorial, basándose en un modelo conceptual de competitividad (Orkestra, 2011). Uno de estos temas recogía un análisis sobre la situación competitiva de los municipios y comarcas de Bizkaia y mostraba la heterogeneidad del Territorio, aunque permitía vislumbrar a su vez que existían zonas geográficas que compartían retos similares en cuanto a su desarrollo económico (Orkestra, 2014). Dicho diagnóstico recogía además la necesidad de abrir espacios y procesos de diálogo promovidos por la DFB en los cuales participaran actores y entidades locales. Así, en la legislatura 2015-2019, se incorpora como eje estratégico del Departamento de Promoción Económica de la Diputación Foral de Bizkaia, el impulso de una Bizkaia territorialmente equilibrada, y se comienza a experimentar con una estrategia de desarrollo que permitiera 1) lograr una mejor inclusión de las realidades locales y comarcales en el diseño de las políticas de la DFB (visión *bottom-up*); 2) lograr un mejor conocimiento y capilaridad en las comarcas de las políticas para la competitividad de la DFB (visión *top-down*); 3) capacitar a las personas en entidades locales y comarcales existentes para la consolidación de modelos de

gobernanza y estrategias de competitividad comarcales en el medio-largo plazo, orientadas a la acción, de forma que se constituyan como organizaciones de referencia ante el tejido empresarial industrial y de servicios conexos a la industria en sus respectivas comarcas. Con dichos objetivos y retos en perspectiva, se sentaron las bases para co-construir un modelo de gobernanza colaborativa.

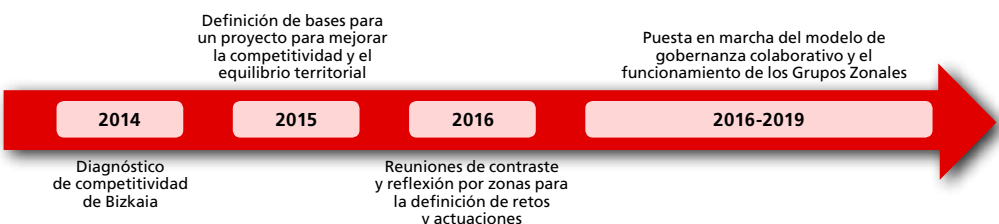
Así, durante el año 2015 y principios de 2016, se estableció un proceso de reflexión entre DFB y Orkestra, cuyo resultado fue la zonificación de Bizkaia en cuatro zonas geográficas (Norte, Sur, Este y Oeste, ante la imposibilidad de hacerlo en un único espacio), que compartían no solo proximidad geográfica, sino problemáticas comunes y relaciones demográfico-culturales previas. El resultado de esta reflexión fue contrastado a principios de 2016 con las entidades y agentes locales del Territorio, de forma que se crearon los espacios de cogeneración denominados grupos zonales que comenzaron durante este año una dinámica de trabajo conjunta sobre proyectos concretos. Así, se generó parte del sistema e infraestructura necesaria para la creación de un modelo de gobernanza colaborativa (ver Figura 6).

A partir de la creación de esta estructura de grupos zonales se generaron mecanismos de colaboración, entre agentes comarcales, la DFB y Orkestra, tanto presenciales (reuniones) como no presenciales (por ejemplo: calendario compartido, carpetas compartidas). Estos mecanismos posibilitan por una parte una estructura operativa para la gobernanza colaborativa y, por otra parte, avanzar hacia elementos más *soft*, pero que son claves en el proceso de construcción del modelo de gobernanza, como son la generación de una agenda y visión compartida de la estrategia, relaciones de confianza, capacidad de reflexión y acción, etc.

La creación de mecanismos de colaboración posibilita establecer espacios de diálogo en donde las diferentes personas y entidades pueden compartir sus necesidades y retos, a la vez que se puedan definir proyectos de colaboración comunes.

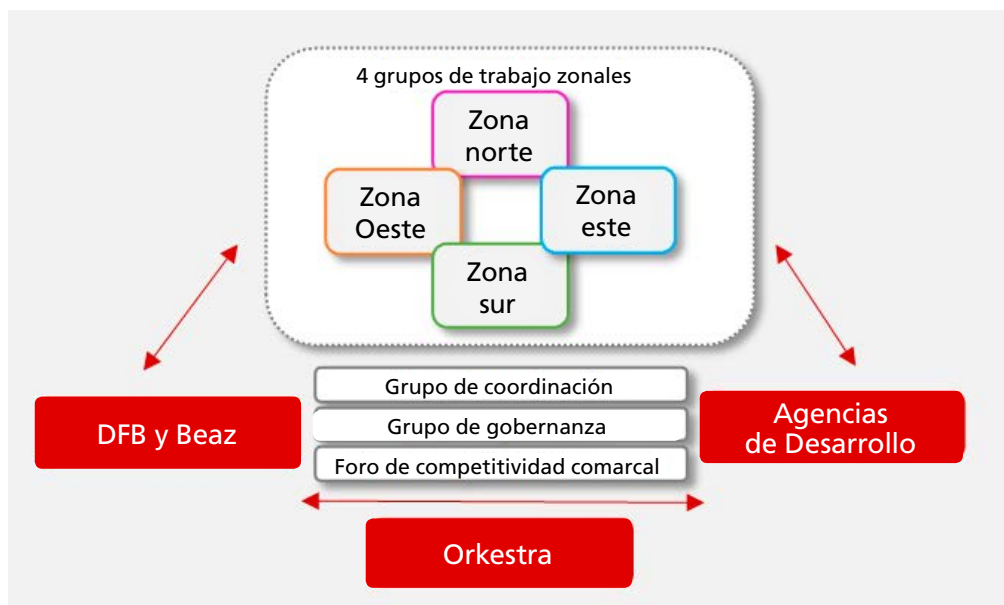
La figura 2 recoge los principales hitos y fases desarrolladas en la primera etapa:

FIGURA 2: Cronograma de fases e hitos más destacados de la primera etapa (2014-2019)



Desde la creación de los grupos zonales se fue trabajando en torno a retos y proyectos compartidos, llevando a cabo acciones de diversa índole adaptadas al tejido empresarial². Además, el conocimiento de las necesidades particulares ha permitido la mejora de herramientas, políticas y programas de la Diputación Foral de Bizkaia existentes como la de gestión de suelo industrial (GISLUR), la mejora del programa de ayudas a polígonos industriales, así como establecer las bases de un programa de impulso a la competitividad comarcal.

FIGURA 3: Modelo de gobernanza de Bizkaia Orekan en la primera etapa



3.2. Segunda etapa 2019-actualidad, Bizkaia Orekan Sakonduz: Hacia la consolidación de un modelo de gobernanza colaborativa evolucionado

El año 2019 es un año en el que, a raíz de un cambio de legislatura y la llegada de un nuevo equipo de gobierno al Departamento de Promoción Económica de la Diputación Foral de Bizkaia, se confirma la apuesta y el compromiso por la estrategia de Bizkaia Orekan, pasando a denominarse Bizkaia Orekan Sakonduz

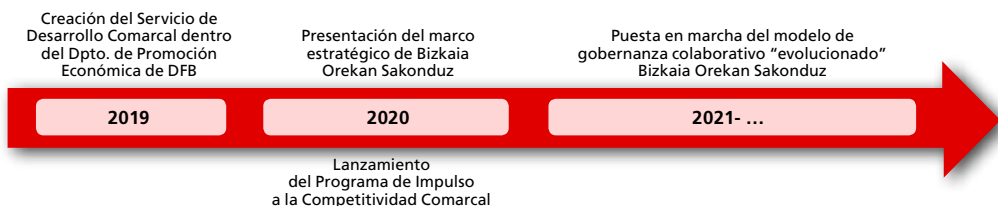
² Así, por ejemplo, en la Zona Sur se realizó un estudio de fortalezas en el que se identificó el sector metal-mecánico, en la Zona Norte se priorizaron las iniciativas sobre la cadena de valor del metal y el mar y deslizamiento, en la Zona Oeste los proyectos de energía y colaboración empresarial y en la Zona Este la digitalización y estudios de fortalezas sobre pesca y automoción.

(para mostrar la voluntad política de seguir profundizando en este compromiso), como estrategia de desarrollo territorial, cuyo reflejo radica en la mayor institucionalización de la competitividad comarcal como eje de la estrategia del Departamento de Promoción Económica. Así, se crea un Servicio de Desarrollo Comarcal bajo la Dirección General de Competitividad Territorial y Turismo, y se diseña la Estrategia de Desarrollo Comarcal del Departamento.

Inicialmente las dinámicas de los grupos de trabajo establecidos en el periodo anterior se mantienen. Sin embargo, ya al final de la etapa anterior se había detectado una necesidad de evolucionar el modelo de gobernanza, puesto que la proximidad geográfica no supone necesariamente el punto de unión entre las diferentes entidades comarcales, sino que puede darse el caso de que dos territorios más distantes entre sí se estén enfrentando a los mismos retos. Es por ello que, de manera paralela al diseño de la estrategia se comienza a reflexionar sobre el modelo de gobernanza colaborativa de Bizkaia Orekan Sakonduz.

Es necesario ir adaptando la estrategia territorial y su modelo de gobernanza a los retos que se van generando a lo largo del tiempo.

FIGURA 4: Cronograma de la segunda etapa del modelo de gobernanza de Bizkaia Orekan Sakonduz



Puesto que además de experimentar con nuevas formas de gobernanza, aprender de otras prácticas es relevante para desarrollar esa capacidad de evolucionar, la sociedad foral BEAZ lidera desde 2019 un proyecto europeo (INTERREG COHESION) dirigido a integrar esa perspectiva de gobernanza multinivel en las estrategias regionales. En dicho proyecto participan diez organizaciones de ocho regiones europeas con un presupuesto total de 1,9 M €.

El aprendizaje sobre otros modelos de gobernanza colaborativa supone una fuente de conocimiento que se puede orientar a la adaptación y mejora continua, atendiendo a las características contextuales.

Además de disponer de una estrategia que sea el paraguas del modelo de gobernanza y de espacios de cogeneración entre las diferentes organizaciones involucradas, es necesario disponer de recursos económicos de manera estable que permitan consolidar la actividad de las agencias locales y comarcales en promoción económica (elementos *hard* del modelo, ver Figura 6). Con el objetivo de impulsar el desarrollo de proyectos de promoción económica que se habían estado gestando en los espacios de cogeneración entre las diferentes entidades o incluso a nivel individual, el Departamento de Promoción Económica de la Diputación Foral de Bizkaia lanzó en 2020 un programa³ de ayudas dirigidas a las agencias comarcales, cuya periodicidad es de carácter anual. Esta ayuda articula y empuja los proyectos individuales y compartidos que se han ido gestando entre las diferentes organizaciones y constituye un hito relevante, al ser la institucionalización de la apuesta de la Diputación Foral de Bizkaia por el desarrollo equilibrado de Bizkaia.

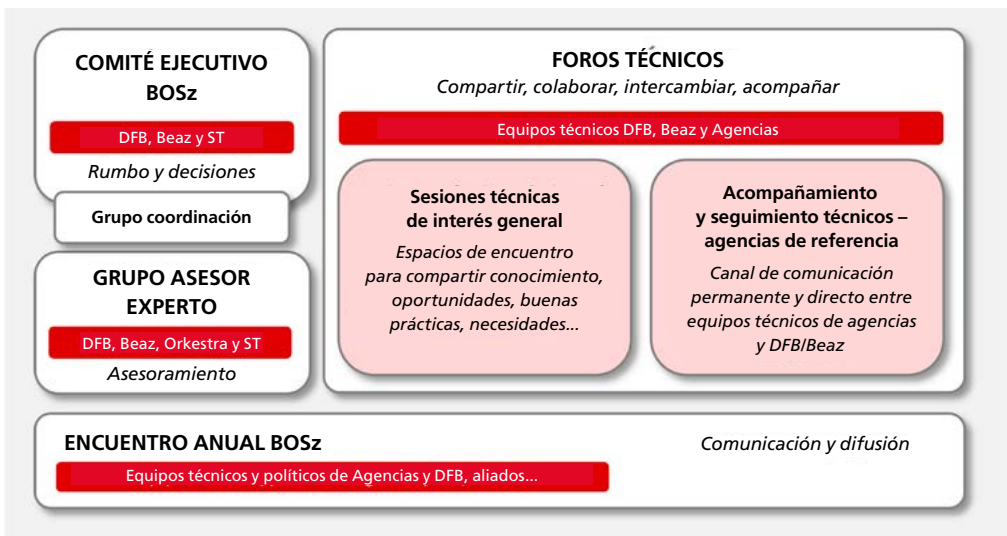
Ese mismo año llegó la pandemia de la COVID-19 y, tal y como ya hemos mencionado antes, hizo patente la necesidad de reforzar los modelos de gobernanza colaborativos (Stuhldreher y Davit, 2021). A su vez, hizo que los ecosistemas construyeran capacidades (elementos *soft* del modelo, ver figura 6) para afrontar la incertidumbre (condición que se ha instaurado permanentemente) y los cambios volátiles. Por si eso fuera poco, estos modelos de gobernanza colaborativos son multinivel, lo que implica a distintas organizaciones y agentes con diferentes ámbitos de actuación y capacidad de conexión. La pandemia precisamente demuestra que, aunque sea global y se necesiten de estrategias a nivel país, su despliegue y socialización se da a nivel regional y comarcal. Es por ello por lo que Bizkaia Orekan Sakonduz se sumió en una reflexión activa durante el 2020 para evolucionar y así poder hacer frente a las necesidades de las empresas y del resto de agentes del Territorio.

El nivel comarcal y local es clave para la implantación de estrategias, puesto que el contexto y el capital social es clave para su desarrollo.

³ Programa que apoya tanto proyectos para favorecer la reflexión sobre planes estratégicos y modelos de gobernanza comarcales como proyectos cuyas destinatarias son empresas.

Por último, entre 2020 y 2021, tras dicho proceso de reflexión en el seno del Departamento de Promoción Económica de la Diputación Foral de Bizkaia se presentó el nuevo marco estratégico (construyéndolo sobre los aprendizajes y experiencias de la etapa anterior) y un modelo de gobernanza evolucionado. Éste, a diferencia del modelo de la etapa anterior, se construye sobre un capital social generado a lo largo de los años y no pivota exclusivamente sobre la proximidad geográfica, sino que pone en valor el trabajar sobre retos e intereses comunes. Además, facilita espacios (foros técnicos) para 1) compartir e intercambiar experiencias y conocimiento (sesiones técnicas) y 2) facilitar un proceso de seguimiento y acompañamiento individualizado a cada una de las agencias por parte de técnicos de referencia de la DFB y BEAZ. De esta forma, el modelo de gobernanza pretende responder a diferentes realidades y velocidades de desarrollo de las entidades comarcales en torno a la promoción económica. Partiendo de relaciones de confianza ya establecidas entre las personas de las diferentes organizaciones participantes, subraya el papel de la comunicación y transferencia de conocimiento, así como el acompañamiento individualizado (ver Figura 5).

FIGURA 5: Modelo de gobernanza de Bizkaia Orekan Sakonduz



Los modelos de gobernanza colaborativos pueden convertirse en una herramienta para la capacitación continuada y sistemática. (Larrea, 2020)

En definitiva, los modelos de gobernanza colaborativos son únicos en cada realidad territorial y deben incorporar una perspectiva dinámica y evolutiva. Sin embargo, independientemente de su singularidad, a través de la experiencia de Bizkaia Orekan Sakonduz, podemos ilustrar los elementos y/o condiciones que facilitan la construcción de un modelo de gobernanza colaborativa (ver Figura 6). Entre ellos, podemos distinguir elementos *hard* (estructura operativa, personas, políticas, recursos monetarios) y elementos *soft* (visión y agendas compartidas, compromiso, liderazgo, relaciones de confianza) (Emerson et al., 2012), cuya construcción requiere de mayor tiempo y grado de experimentación.

Un modelo de gobernanza colaborativa debe basarse en elementos hard y elementos soft. Bizkaia Orekan Sakonduz constituye un ejemplo de los diferentes elementos para construir un modelo de gobernanza colaborativa.

FIGURA 6: Condiciones necesarias para construir un modelo de gobernanza colaborativa



4. Conclusiones

Bizkaia Orekan Sakonduz constituye un ejemplo de cómo construir un modelo de gobernanza colaborativa multinivel, con la participación de diferentes actores y entidades para el desarrollo de una estrategia de competitividad adaptada a las diferentes realidades territoriales. Para ello, en este documento hemos reflejado

los diferentes elementos que son fundamentales para dicho modelo de gobernanza, diferenciando entre elementos *hard* y elementos *soft*. Los primeros son fundamentales, puesto que son las estructuras y los recursos sobre las que se pivota la gobernanza, pero también son los más sencillos de construir. Sin embargo, los elementos *soft*, requieren de tiempo y de un aprendizaje a largo plazo. Es precisamente este aspecto, el del aprendizaje construido a través de relaciones de confianza y espacios de colaboración, el que resaltamos del modelo de Bizkaia Orekan Sakonduz, dado que este tipo de modelo de gobernanza colaborativa tiene la potencialidad de fomentar el compromiso de las diferentes entidades y actores con el Territorio, lo que facilita la institucionalización de procesos y su escalabilidad.

La investigación y por ende las personas investigadoras tienen un papel clave en el desarrollo de estos cambios, transformando el conocimiento e inputs académicos en procesos, acciones y modelos reales mediante metodologías experimentales. La experimentación es precisamente un factor destacable del modelo de Bizkaia Orekan Sakonduz, ya que ha permitido evolucionar en función de los aprendizajes adquiridos y las necesidades. Así, la experimentación es un elemento crucial en los procesos de definición e implementación de políticas para aprender y evolucionar.

Por todo ello, consideramos que Bizkaia Orekan Sakonduz es un ejemplo ilustrativo de los diferentes elementos clave para construir un modelo de gobernanza colaborativa territorial y, por ende, puede servir de inspiración a las personas responsables de políticas de otros territorios.

5. Referencias

- Committee of Regions (2020). *Declaration of the European Committee of the Regions on Local and regional authorities as actors of the European response to the COVID-19 crisis*. COR-2020-01858-00-01-DECL-TRA (EN) 1/11
- Emerson, K., T. Nabatchi, and S. Balogh. (2011). "An Integrative Framework for Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (1): 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Estensoro, M. (2012) *Local Networks and Socially Innovative Territories The case of the Basque Region and Goierri County*. Tesis doctoral, Universidad del País Vasco. Disponible en: <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/tesis/TDIVC-004.pdf>
- Gainza, X. (2008), *Instituciones y Territorio: Las Agencias de Desarrollo Local Vascas En La Promoción Económica Local*. University of the Basque Country.
- Larrea, M. (eds). (2020). *Roots and Wings of action research for territorial development. Connecting local transformation and international collaborative learning [Libro electrónico]*. Publicaciones Deusto.
- Orkestra (2011). *Informe de Competitividad del País Vasco 2011*. Donostia-San Sebastián: Orkestra-Basque Institute of Competitiveness.
- Orkestra (2014). *Análisis comarcal de cohesión territorial. Informe del proyecto Bizkaia Competitiva*, mimeo.
- Stuhldreher, A. y Davit, A. (2021). *Desafíos de la pandemia a la gobernanza multinivel en América Latina y el rol de la academia: consideraciones desde Uruguay*, En Vieira Posada, E. y Peña, F. (eds) *Impactos de la COVID-19 en el sistema internacional y en la integración regional*. Bogotá: Fondo Editorial –Ediciones Universidad Cooperativa.

6. Notas Biográficas



Amaia Zumeaga

Investigadora predoctoral de Orkestra y graduada en Liderazgo emprendedor e innovación por la Universidad de Mondragon, Amaia ha cursado el Máster en Competitividad e Innovación impartido por la Universidad de Deusto. Amaia cuenta con experiencia en el ámbito del desarrollo territorial, habiendo trabajado en varias agencias de desarrollo de Gipuzkoa y participando activamente en diversos procesos y asociaciones de emprendimiento social. Actualmente trabaja como investigadora predoctoral en proyectos relacionados con la gobernanza del territorio, tema principal de la tesis doctoral que está desarrollando.



Edurne Magro

Investigadora senior en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Es Doctora en Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico con mención europea por la Universidad de Deusto.

Edurne cuenta con una larga trayectoria profesional como investigadora en proyectos europeos y regionales. En los últimos años ha centrado su trabajo en los ámbitos de estrategia territorial y Smart specialization strategies, sistemas regionales de innovación, políticas regionales de innovación y su evaluación siguiendo un enfoque de policy learning. En estos ámbitos ha participado en la organización de conferencias nacionales e internacionales.

Edurne es autora de diferentes contribuciones científicas tanto en libros como en artículos académicos de impacto. Entre éstas últimas cabe mencionar sus artículos en revistas como Research Policy, Regional Studies, Environmental Planning C, Science and Public Policy o Review of Policy Research. Además, es miembro del equipo editorial de European Planning Studies y Regional Studies, Regional Science.



Miren Salazar

Coordinadora de Competitividad Territorial en la sociedad foral Beaz, además de gestora de proyectos empresariales en dicha entidad. Ha estado involucrada en la iniciativa Bizkaia Orekan Sakonduz desde su gestación, y ha participado tanto en el despliegue de la primera fase (Bizkaia Orekan) como en la definición y puesta en marcha de la segunda etapa, Bizkaia Orekan Sakonduz. Además, es la persona que lidera el proyecto Interreg – Cohes3ion dentro de Beaz, jefe de filas del mismo.

Miren cuenta además con una larga trayectoria profesional previa en el sector de la consultoría de negocio y estratégica.

How can a collaborative governance model be built up for territorial development?

Amaia Zumeaga, Edurne Magro, Miren Salazar

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5\(2021\)-pp67-83.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5(2021)-pp67-83.pdf)

1. Introduction	31
2. Underlying reasons & context.	31
3. The process of constructing a collaborative governance model for balanced territorial development in Bizkaia	32
3.1. <i>Phase One - 2014-2019, Bizkaia Orekan: Bases for a collabora- tive governance model in Bizkaia</i>	33
3.2. <i>Phase Two - 2019-to the present, Bizkaia Orekan Sakonduz: Towards the consolidation of an evolved collaborative gover- nance model</i>	35
4. Conclusions.	39
5. References	41
6. Biographical notes	42

How can a collaborative governance model be built up for territorial development?

Amaia Zumeaga, Edurne Magro, Miren Salazar

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5\(2021\)-pp67-83.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5(2021)-pp67-83.pdf)

Abstract

Bizkaia Orekan Sakonduz is a collaborative initiative led by the Provincial Council of Bizkaia, in which Orkestra (the Basque Institute of Competitiveness) played a founding role. It was set up in response to the need detected in 2014 through a competitiveness diagnosis that economic promotion policies respond to the reality of a heterogeneous and diverse territory not only in terms of its productive structure but also in terms of its competitiveness challenges. Accordingly, a multilevel governance model was implemented involving representatives from key organizations at local and county levels. Over the last few years, collaborative dynamics have emerged, which have enabled, on the one hand, to deepen the capacities of these people from local and county bodies to be strengthened as facilitators of the progresses in the challenges of territorial competitiveness and, on the other, to generate joint projects about common challenges. The need to create a supporting tool for these projects led to the launching of an aid scheme in 2020.

Keywords:

Collaborative governance, Territorial strategy, Competitiveness, Multilevel governance

Resumen

La iniciativa Bizkaia Orekan Sakonduz es una iniciativa colaborativa liderada por la Diputación Foral de Bizkaia y en cuyo origen participó Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Nace de la necesidad detectada en 2014 a través de un diagnóstico de competitividad de que las políticas de promoción económica respondan a la realidad de un territorio heterogéneo y diverso desde el punto de vista no solo de su tejido productivo, sino también desde sus retos de competitividad. Para ello, se puso en marcha un modelo de gobernanza multinivel con la involucración de personas de organizaciones claves a nivel local y comarcal. A lo largo de los últimos años se han generado dinámicas colaborativas que han permitido profundizar, por una parte, en las capacidades de estas personas de entidades

locales y comarcales como facilitadoras de avances en los retos para la competitividad territorial; y por otra, en generar proyectos conjuntos en torno a retos comunes. La necesidad de articular una herramienta de apoyo a estos proyectos ha culminado con el lanzamiento de un programa de ayudas en 2020.

Palabras claves:

Gobernanza Colaborativa, Estrategia territorial, Competitividad, Gobernanza Multinivel

1. Introduction

In the context of the crisis caused by the Covid-19 pandemic, Bizkaia Orekan Sakonduz, an initiative promoted by the Provincial Council of Bizkaia, offers learning experiences on the importance of applying the policies suited to the needs of specific territories (place-based policies), given that the context and the challenges to be tackled vary from one territory to another. The importance of tailoring responses to each territory has resulted, for instance, in demands for regions to be given a greater role in the recovery from the current crisis (CoR, 2020). But regions are not homogenous: they are made up of different territories with different contexts and challenges. Addressing this fact and, above all, including local bodies and organisations in processes to define and implement competitiveness policies is a key factor in territorial competitiveness, given that they know better than anyone how diverse their territories are and are in touch with the local context for implementing policies on a day-to-day basis.

This recognition of the importance of implementing competitiveness policies with organisations from each territory, addressing their specific challenges, is one of the key messages of this Deusto briefing. However, this process is neither immediate nor automatic. It requires mechanisms to be set up for experimentation, cooperation and learning between the different parties involved. This is where the importance of collaborative governance must be stressed. This briefing seeks to clarify the key points for building up collaborative governance for competitiveness in the framework of the Bizkaia Orekan Sakonduz initiative. This process acknowledges the intrinsic value of research and as such has generated capabilities in the various persons involved. It is an example of good practices placed at the service of policy-makers linked to territorial competitiveness.

2. Underlying reasons & context

Bizkaia Orekan Sakonduz is a collaborative initiative in which teams of researchers work side-by-side with the Provincial Council of Bizkaia and agents from the territory in building up collaborative governance based on the following: (1) addressing the needs of an economically heterogeneous territory; (2) the importance of cooperation for driving territorial development strategies; (3) a territorial competitiveness framework that stresses the potential for acting first and foremost in regard to the behaviour of businesses and the quality of the business environment; and (4) the potential for county bodies to interact with the surrounding areas.

Harvard professor John Donahue said in 2007 that “[c]ollaborative governance and the Basque Country go together well: There is a well-established culture of

*public/private collaboration*¹". The crisis sparked by Covid 19 has reinforced that assertion in two ways: the conditions generated in recent years have facilitated the deployment of strategies for tackling the crisis, but at the same time latent needs and challenges have come to light, e.g. a debate that had lain latent since 2011 has opened up concerning new, more participative, more permeable forms of governance².

Policy-makers involved in economic promotion in general and development policies within a territory will find this document of interest, as it sets out lessons learned in building up a collaborative governance framework. Those lessons include the importance of adopting mechanisms for drawing up economic development strategies that take into account the heterogeneity of territories and of the territorial organisations involved, the importance of ensuring that the actors involved in this new model of governance have the proper skills, the significance of collaborative culture, joint creation of territorial strategies and the ability to adapt them to the different conditions that may be encountered within the same territory.

3. The process of constructing a collaborative governance model for balanced territorial development in Bizkaia

Bizkaia Orekan Sakonduz can be defined as the strategy used by the Bizkaia Provincial Council Department of Economic Promotion to develop competitiveness in Bizkaia in a territorially balanced fashion. The Department sets policies for economic development and competitiveness, and has a number of instruments and initiatives for fostering advanced entrepreneurship, innovation and internationalisation. It also has three publicly-run companies, one of which is Beaz, which acts as an entrepreneurial development agency at provincial level and helps to define and manage subsidy programmes, offers advisory services to entrepreneurs, helps speed up high potential business projects and manages several business incubators. Bizkaia also has a broad network of municipal and county development agencies. Although there is some heterogeneity in their activities, in general they are all involved in a broad range of activities including services for businesses, employment, trade and tourism, sustainability plans, promotion of innovation and promotion and management of public/private networks for developing economic strategies (Estensoro, 2012; Gainza, 2008).

The building up of a collaborative governance model in Bizkaia that can facilitate economic development strategies is a medium-to-long-term process based on experimentation, on learning what works and what can be improved on. Two

¹ Quote back-translated ad hoc from Spanish.

² This is set out in the competitiveness report drawn up by Orkestra in 2011: <https://bit.ly/3zQp5CE>

distinct phases can be seen: first Bizkaia Orekan (2014-2019), which established the basis for the strategy and the governance model; and then Bizkaia Orekan Sakonduz (2019 to the present), where the lessons learned are used to reformulate the strategy and governance model to extend and consolidate the efforts undertaken in the first phase.

FIGURE 1: Timeline



3.1. Phase One - 2014-2019, Bizkaia Orekan: Bases for a collaborative governance model in Bizkaia

In 2014, as part of a cooperation project between the Provincial Council of Bizkaia (DFB) and Orkestra, a diagnostic analysis of competitiveness was drawn up based on several key topics for territorial development, using a conceptual model of competitiveness (Orkestra, 2011). Those topics included an analysis of the competitiveness of the municipalities and counties of Bizkaia. It was found that the territory was heterogeneous, but that some areas shared similar challenges in terms of economic development (Orkestra, 2014). The analysis also revealed a need to open up forums and processes for dialogue led by the DFB with the participation of local actors and bodies. Thus, the plan for the 2015-2019 legislature included fostering a greater balance across the territory of Bizkaia as a strategy line of the Department of Economic Promotion of the Provincial Council. Experimental work began on a strategy for development that would (1) enhance the inclusion of local and county circumstances into policy design at the DFB (bottom-up vision); (2) enhance knowledge and capillarity of DFB competitiveness policies in counties (top-down vision); and (3) train personnel at existing local and county bodies to consolidate medium and long-term county competitive strategies and governance models oriented towards action, so that they could become key organisations for the structure of industry and services associated with industry in their respective

territories. With these challenges and targets on the table, the bases were set for jointly building up a model of collaborative governance.

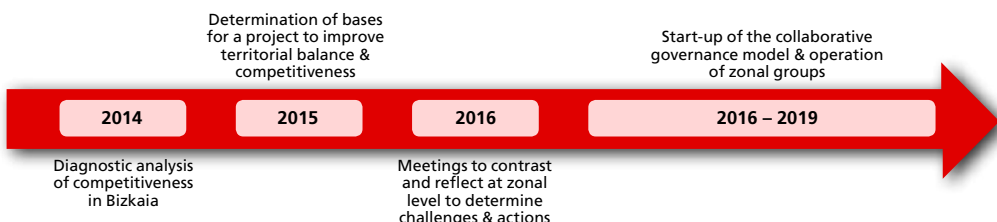
Thus, in 2015 and early 2016 a process of reflection took place involving the DFB and Orkestra. This resulted in Bizkaia being divided into four geographical areas (North, South, East and West) given that it was impossible to work with the territory as a single area. Those areas shared not only geographical proximity but also common problems and pre-existing demographic and cultural links. The outcomes were discussed early in 2016 with local actors and bodies in the territory, and forums for co-generation known as “zonal groups” were set up to begin working together on specific projects that year. This created part of the infrastructure needed to set up a model of collaborative governance (see Figure 6).

Once the system of zonal groups was in place, mechanisms for cooperation between county actors, the DFB and Orkestra were generated, both face-to-face (meetings) and remote (e.g. shared schedules, shared files). Those mechanisms enable the operational structure for collaborative governance to be set up and also allow progress to be made on softer elements which are also key in the process of constructing a governance model, e.g. setting up a shared vision and agenda for the strategy, building up a relationship of trust, the ability to reflect and act, etc.

Creating collaboration mechanisms also enables forums for dialogue to be set up, where different individuals and organisations can share their needs and challenges and jointly draw up collaboration projects.

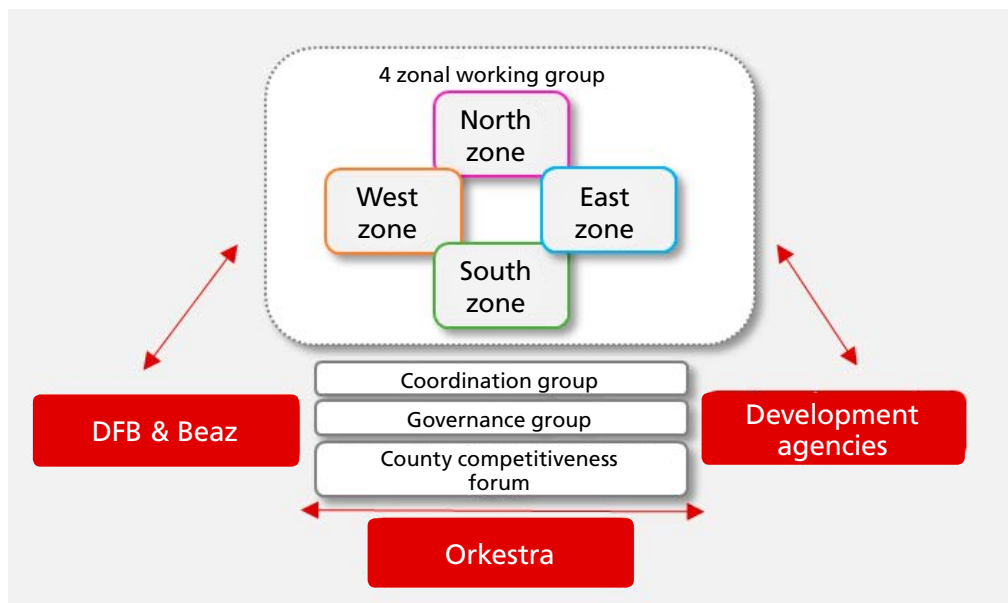
Figure 2 shows the main phases and milestones in phase one.

FIGURE 2: Timeline of phases and milestones in phase one (2014-2019)



Once the zonal groups were created, work began on shared challenges and projects, resulting in a wide range of actions tailored to the business structure³. Awareness of specific needs enabled existing tools, policies and programmes of the DFB to be honed (e.g. the GISLUR land management scheme), led to improvements in the programme of aid for industrial estates and helped set up a programme to boost competitiveness at county level.

FIGURE 3: Bizkaia Orekan governance model in phase one



3.2. Phase Two - 2019-to the present, Bizkaia Orekan Sakonduz: Towards the consolidation of an evolved collaborative governance model

In 2019 a new legislature began, which meant new faces at the Department of Economic Promotion of the Provincial Council of Bizkaia. Commitment to the Bizkaia Orekan strategy was confirmed, and its name was changed to Bizkaia Orekan Sakonduz (in confirmation of the political will to continue extending the commitment) as a territorial development strategy. This was reflected in a greater

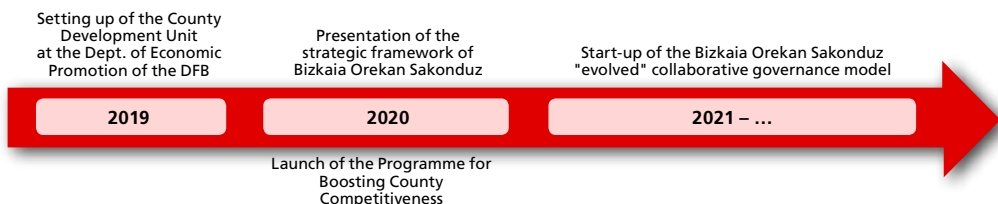
³ For instance, a study identified the metalworking and mechanical sector as a strength of the South zone, priority was given to initiatives concerned with the value chain for metal, maritime industries and board sports in the North zone, to energy projects and business collaboration in the West and to digitalisation and studies of fishing and the automotive industry as strengths in the East.

institutionalisation of competitiveness at county level as a key point of the strategy of the Department of Economic Promotion. A County Development Unit was set up under the Directorate General for Territorial Competitiveness and Tourism and a departmental strategy for county development was designed.

The working groups set up in the previous phase were initially maintained. However, by the end of phase 1 a need had been detected for a more evolved governance model, given that geographical proximity is not necessarily the best point of connection between different county bodies: two territories which are further apart may find themselves facing the same challenges. Thus, in parallel to the design of the strategy, work began on designing the collaborative governance model for Bizkaia Orekan Sakonduz.

It is necessary to adapt the territorial strategy and governance model to the challenges that arise over time.

FIGURE 4: Timeline of phase 2 of the Bizkaia Orekan Sakonduz governance model



Alongside experimenting with new forms of governance, learning from practices elsewhere is also useful in developing the ability to evolve. Accordingly, the publicly-run company BEAZ has been leading a European project since 2019 (INTERREG COHES3ION) that researches ways of integrating such multilevel governance into regional strategies. The project involves ten organisations from eight European regions, and has a total budget endowment of €1.9M.

Learning about other models of collaborative governance provides knowledge that can be used to adapt and continuously improve the process in line with the context in each case.

Along with an umbrella strategy for the model of governance and forums for co-generation between the different organisations involved, stable financial resources are needed to enable local and county bodies to consolidate their economic promotion activities (the hard elements of the model: see Figure 6). To foster the development of economic promotion projects designed in forums for co-generation by different bodies and individuals, the Department of Economic Promotion of the Provincial Council of Bizkaia launched an annual aid scheme in 2020⁴ for county bodies. This aid is for organising and driving forward individual and shared projects designed by the various organisations. It is a milestone in that it represents the institutionalising of the efforts by the Provincial Council of Bizkaia to bring about a more balanced development in the territory.

The onset of the Covid 19 pandemic made it even clearer that there was a need to reinforce collaborative governance models (Stuhldreher and Davit, 2021). It also led ecosystems to build up skills (the soft elements of the model: see Figure 6) to tackle uncertainty (which seems to have become a permanent feature) and volatile changes. Furthermore, these collaborative governance models are multilevel, which means that they involve different organisations and actors with different areas of action and capacities for connection. Although the pandemic is global and requires country-level strategies, those strategies are actually deployed and socialised at regional and county level. This is why Bizkaia Orekan Sakonduz undertook a process of active reflection in 2020, seeking to evolve and thus tackle the needs of businesses and other actors in the territory.

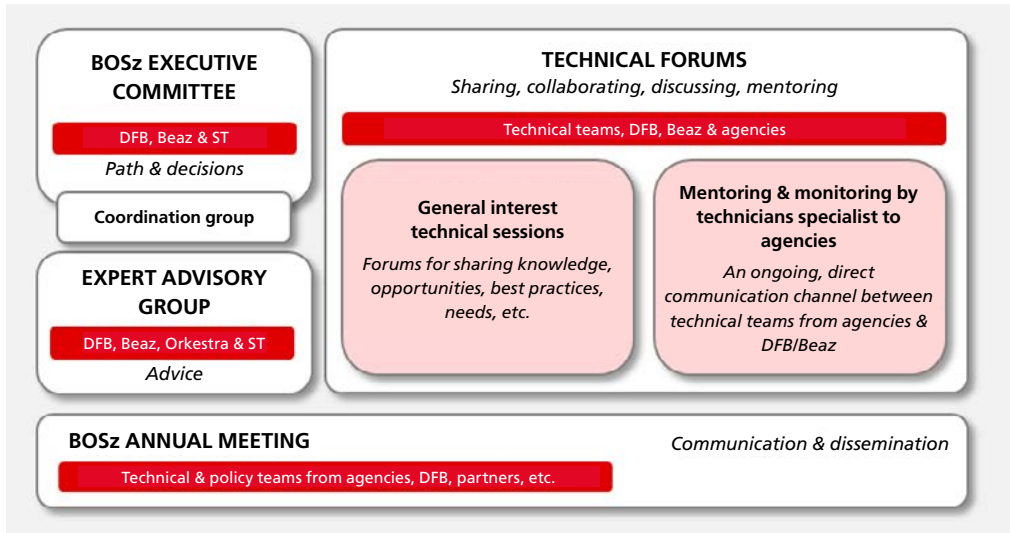
The county and local levels are key in implementing strategies, because context and social capital are essential for their development.

Finally, after the said process of reflection at the Department of Economic Promotion of the Provincial Council of Bizkaia, 2020 and 2021 have seen the presentation of a new strategic framework (based on the lessons and experiences of the previous phase) and a more highly evolved governance model. Unlike the model in the previous phase, it is based on social capital generated over the years and not exclusively on geographic proximity, i.e. it focuses on working on common interests and challenges. It also provides technical forums for (1) sharing and discussing experiences and knowledge (technical sessions); and (2) facilitating monitoring and individual mentoring for each agency by specialist technicians from the DFB & BEAZ. This governance model thus seeks to address different situations and rates of development at county organisations in regard to economic promotion. Starting from

⁴ The scheme supports projects for fostering reflection on strategic plans and county governance models, plus projects involving companies.

the trust-based relationships already established between the actors from different organisations taking part, it stresses the role of communication, knowledge transfer and individualised mentoring (see Figure 5).

FIGURE 5: The Bizkaia Orekan Sakonduz governance model

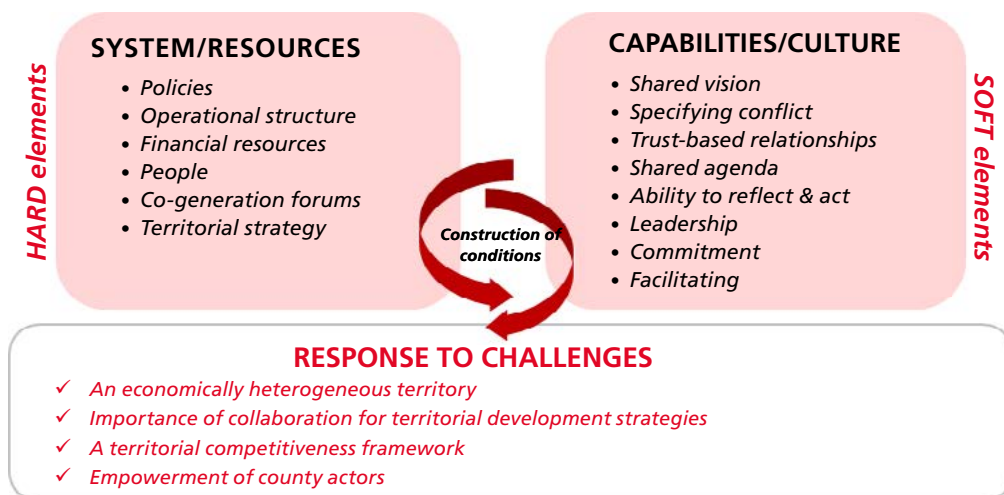


Collaborative governance models can become a tool for continual, systematic upskilling. (Larrea, 2020)

In short, collaborative governance models are unique to each set of circumstances in a territory and must incorporate a dynamic, evolutionary perspective. But in spite of the uniqueness of each model, the experience of Bizkaia Orekan Sakonduz shows that the elements and/or conditions needed to facilitate the construction of such models can be listed (see Figure 6). They include hard elements (operational structure, people, policies, financial resources) and soft elements (a shared vision & agenda, commitment, leadership and trust-based relationships) (Emerson et al., 2012) which it takes considerable time and experimentation to draw up.

A collaborative governance model must be based on both hard and soft elements. Bizkaia Orekan Sakonduz is a case in point of the various elements required to draw up such a model.

FIGURE 6: Prerequisites for building a collaborative governance model



4. Conclusions

Bizkaia Orekan Sakonduz is an example of how to build up a multilevel collaborative governance model with the participation of various actors and organisations to develop a competitiveness strategy suited to different circumstances in a territory. This report outlines the elements required for such models, drawing a distinction between hard and soft elements. The former are essential because they provide the structures and resources on which governance depends, but they are also simpler to construct. Soft elements require more time and long-term learning. It is precisely this learning built up through trust-based relationships and collaboration forums that must be highlighted in the Bizkaia Orekan Sakonduz collaborative governance model, because such models have the potential to foster commitment on the part of different organisations and actors in a territory, which helps to ensure the institutionalisation and scalability of processes.

Research and the people who conduct it have a key role to play in implementing these changes by using experimental methods to turn knowledge and

academic inputs into actual processes, actions and models. Experimentation is a stand-out feature of the Bizkaia Orekan Sakonduz model, as it has enabled progress to be made on the basis of lessons learned and needs detected. Experimentation is therefore a crucial element in drawing up and implementing policies to learn and evolve.

We therefore believe that Bizkaia Orekan Sakonduz is a case in point of the different elements needed to build up a territorial collaborative governance model, and one that can serve to inspire policy-makers elsewhere.

5. References

- Committee of Regions (2020). *Declaration of the European Committee of the Regions on Local and regional authorities as actors of the European response to the COVID-19 crisis*. COR-2020-01858-00-01-DECL-TRA (EN) 1/11
- Emerson, K., T. Nabatchi, and S. Balogh. (2011). "An Integrative Framework for Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (1): 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Estensoro, M. (2012) *Local Networks and Socially Innovative Territories The case of the Basque Region and Goierri County*. PhD thesis, University of the Basque Country. Available at: <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/tesis/TDIVC-004.pdf>
- Gainza, X. (2008), *Instituciones y Territorio: Las Agencias de Desarrollo Local Vascas En La Promoción Económica Local*. University of the Basque Country
- Larrea, M. (eds). (2020). *Roots and Wings of action research for territorial development. Connecting local transformation and international collaborative learning* [Electronic Book]. Publicaciones Deusto. Orkestra (2014). *Análisis comarcal de cohesión territorial*. Report for the project Bizkaia Competitiva, mimeo.
- Orkestra (2011). *Informe de Competitividad del País Vasco 2011*. Donostia-San Sebastián: Orkestra-Basque Institute for Competitiveness.
- Orkestra (2014). *Análisis comarcal de cohesión territorial*. Report for the project Bizkaia Competitiva, mimeo.
- Stuhldreher, A. and Davit, A. (2021). *Desafíos de la pandemia a la gobernanza multinivel en América Latina y el rol de la academia: consideraciones desde Uruguay*. In Vieira Posada, E. y Peña, F. (eds) *Impactos de la COVID-19 en el sistema internacional y en la integración regional*. Bogotá: Fondo Editorial –Ediciones Universidad Cooperativa.

6. Biographical notes



Amaia Zumeaga

Pre-doctoral researcher at Orkestra. She holds an Undergraduate Degree in Business Leadership and Innovation from the University of Mondragon, and a Master's Degree in Competitiveness and Innovation from the University of Deusto. She has experience in the field of territorial development, having worked at several development agencies in the province of Gipuzkoa and taken an active part in various social entrepreneurship processes and associations. She currently works as a pre-doctoral researcher on projects concerned with territorial governance, the main topic of the PhD thesis on which she is working.



Edurne Magro

Senior researcher at Orkestra (the Basque Institute for Competitiveness). She holds a PhD in Business Competitiveness and Economic Development with a European mention from the University of Deusto.

She has a long career as a researcher on European and regional projects. In recent years she has focused on territorial strategy, smart specialisation strategies, regional innovation systems, regional innovation policies and their assessment, from a policy learning approach. She has helped organise domestic and international conferences in these areas.

She is the author of numerous scientific publications in books and high-impact academic journals. For instance, she has had papers published in journals including *Research Policy*, *Regional Studies*, *Environmental Planning C*, *Science and Public Policy* and *Review of Policy Research*. She is also a member of the editorial boards of *European Planning Studies* and *Regional Studies*, *Regional Science*.



Miren Salazar

The territorial competitiveness coordinator at Beaz, a publicly run company answerable to the provincial Council of Bizkaia, where she also manages business projects. She has been involved in the Bizkaia Orekan Sakonduz initiative from the very beginning: she helped to deploy phase one (Bizkaia Orekan) and to define and implement phase two (Bizkaia Orekan Sakonduz).

She is also responsible at Beaz for leading the Interreg Cohes3ion project. This project is led by Beaz.

She also worked for a long time in the business and strategic consultancy sector.

Nola eraiki elkarlaneko gobernantza eredu bat lurralde garapenerako?

Amaia Zumeaga, Edurne Magro, Miren Salazar

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5\(2021\)-pp85-101.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5(2021)-pp85-101.pdf)

1. Sarrera	49
2. Justifikazioa eta testuingurua	49
3. Bizkaian elkarlaneko gobernantza eredu bat eraikitzeko prozesua, lurraldearen garapen orekatua lortzeko	50
3.1. <i>Lehenengo etapa, 2014-2019, Bizkaia Orekan: Bizkaian elkarlaneko gobernantza eredu baterako oinarriak</i>	51
3.2. <i>Bigarren etapa, 2019tik gaur egunera arte, Bizkaia Orekan Sakonduz: Elkarlaneko gobernantza eredu hobetua sendotzeko bidean</i>	53
4. Ondorioak	57
5. Erreferentziak	59
6. Ohar bibliografikoak	60

Nola eraiki elkarlaneko gobernantza eredu bat lurralde garapenerako?

Amaia Zumeaga, Edurne Magro, Miren Salazar

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5\(2021\)-pp85-101.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-5(2021)-pp85-101.pdf)

Laburpena

Bizkaia Orekan Sakonduz elkarlaneko ekimen bat da, Bizkaiko Foru Aldundia gidari duena, eta Orkestra-Lehiakortasunerako Euskal Institutuak sorreratik hartzen du parte bertan. 2014an Lurraldearen lehiakortasunaren diagnostikoa egin zenean, agerian geratu zen ekonomia sustatzeko politikek lurralde heterogeneo eta askotarikoari erantzun behar ziotela; heterogeneoa eta askotarikoa, ekoizpen sareari dagokionez ez ezik, baita lehiakortasunaren erronkei dagokienez ere. Horretarako, maila anitzeko gobernantza eredu bat jarri zen abian, tokiko eta eskualdeko erakunde garrantzitsuenetako ordezkariak tartean zirela. Azken urteetan sortu diren elkarlaneko dinamikek aukera eman dute, alde batetik, tokiko eta eskualdeetako eragileen gaitasunetan sakontzeko, lurraldearen lehiakortasunerako erronken bideratzaile izan daitezen; eta, beste alde batetik, erronka amankomun inguruan proiektuak sortzeko. Proiektua horiek laguntzeko tresna bat egituratzeko beharra ikusirik, 2020an laguntza programa bat jarri zen abian.

Hitz gakoak

Elkarlaneko gobernantza, Lurralde estrategia, Lehiakortasuna, Maila anitzeko gobernantza

Abstract

Bizkaia Orekan Sakonduz is a collaborative initiative led by the Provincial Council of Bizkaia, in which Orkestra (the Basque Institute of Competitiveness) played a founding role. It was set up in response to the need detected in 2014 through a competitiveness diagnosis that economic promotion policies respond to the reality of a heterogeneous and diverse territory not only in terms of its productive structure but also in terms of its competitiveness

challenges. Accordingly, a multilevel governance model was implemented involving representatives from key organizations at local and county levels. Over the last few years, collaborative dynamics have emerged, which have enabled, on the one hand, to deepen the capacities of these people from local and county bodies to be strengthened as facilitators of the progresses in the challenges of territorial competitiveness and, on the other, to generate joint projects about common challenges. The need to create a supporting tool for these projects led to the launching of an aid scheme in 2020.

Keywords

Collaborative governance, Territorial strategy, Competitiveness, Multilevel governance

1. Sarrera

COVID-19aren pandemiak eragin duen krisi testuinguru honetan, Bizkaiko Foru Aldundiaren Bizkaia Orekan Sakonduz ekimenak erakusten digu garrantzitsua dela lurraldeen beharretara egokitutako politikak aplikatzea (tokira egokitutako politikak), testuingurua eta erronkak aldatu egiten baitira lurralde batetik bestera. Lurraldeetara egokitutako erantzunak ematearen garrantzia agerian gelditu da, esate baterako, erregioek protagonismo handiagoa eskatu baitute gaur egungo krisiaren ondorengo susperraldiari begira (CoR, 2020). Baina erregioak ez dira homogeneoak: erregioen barruan, askotariko lurraldeak daude, nor bere testuinguru eta erronkak dituztenak. Errealitate horri erantzutea eta, batez ere, lehiakortasun politikak definitzeko eta gauzatzeko prozesuetan tokiko erakundeak eta entitateak ere kontuan hartzea lurralde lehiakortasunerako faktore gakoetako bat da. Izan ere, tokiko erakunde eta entitateek ezagutzen dute ongien lurraldearen aniztasuna eta gauzatzeko dituzte politikak egunez egun, nor bere tokiko eragileekin harremanetan.

Hain zuzen ere, horixe da Deusto Briefing honen mezu nagusietako bat: lehiakortasunerako politikak ezartzerakoan lurraldeko erakundeekin batera lan egiteak duen garrantzia aitortzea, tokian tokiko erronka zehatzak kontuan hartuta. Baina hori ez da prozesu automatiko eta berehalakoa, eta tartean dauden eragileen artean esperientziaz, elkarlan eta ikaskuntza mekanismoak martxan jartzea eskatzen du. Erronka horretan hartzen du garrantzia elkarlaneko gobernantzak. Dokumentu honen helburua da Bizkaia Orekan Sakonduz ekimenaren barruan, lehiakortasunerako elkarlaneko gobernantza bat eraikitzeko alderdi garrantzitsuenak azaltzea. Hala, ikerketaren berezko balioa erakusten duen prozesu horrek tartean diren pertsonen gaitasunak areagotu ditu eta lurralde lehiakortasunari lotutako politiken arduradunen eta tekniken zerbitzura dauden jardunbide egokien adibide bat da.

2. Justifikazioa eta testuingurua

Bizkaia Orekan Sakonduz elkarlaneko ekimenean, ikertzaileek Bizkaiko Foru Aldundiarekin eta lurraldeko eragileekin batera lan egiten dute, elkarlaneko gobernantza eraikitzeko, oinarri hauen gainean: (1) ekonomiaren ikuspuntutik, lurralde heterogeneo bati erantzuteko beharra; (2) elkarlanaren garrantzia lurralde garapenerako estrategiak bultzatzeko; (3) nagusiki enpresen portaeraren eta enpresa ingurunearen kalitatearen gainean jarduteak ekartzen dituen aukerak nabarmentzen dituen lurralde lehiakortasunerako ereduak; eta (4) eskualdeetako entitateen gaitasuna ingurunearekin elkar eragiteko.

Haxe adierazi zuen 2007an John Donahue Harvardeko irakasleak: "Elkarlaneko gobernantza eta Euskal Autonomia Erkidegoa elkarri lotuta daude:

lurraldean oso errotuta dago lankidetza publiko-pribatuaren kultura". COVID-19ak sortu duen krisiak baieztapen hori indartu egin du, bi ikuspegitatik: azken urteetan sortutako baldintzek krisiari aurre egiteko estrategiak gauzatzea erraztu dute, baina, aldi berean, ezkutuan zeuden erroka eta beharrak azalera dira, horien artean, gobernantza modu berri "parte hartzaile eta iragazkorragoien" ingurukoa, 2011az geroztik hor dagoena¹.

Dokumentua interesgarria gertatuko zaie ekonomia sustatzeko politikak edo lurralde bateko garapen politikak diseinatu eta ezartzearen ardura dutenei (policy-makerrei), bertan jaso nahi izan baititugu elkarlaneko gobernantza bat eraikitzeke ikaskuntzak, horien artean, lurraldeen eta tartean dauden lurralde erakundeen heterogeneotasuna kontuan hartuko duten garapen ekonomikoko estrategiak garatzeko mekanismoak erabiltzearen garrantzia, eragileak gobernantza eredu berri honetarako gaitzeak duen garrantzia, elkarlaneko kultura, lurralde estrategiak elkarlanean sortzea eta estrategia horiek lurralde beraren barruan egon daitezkeen askotariko egoeretara egokitzea.

3. Bizkaian elkarlaneko gobernantza eredu bat eraikitzeke prozesua, lurraldearen garapen orekatua lortzeko

Bizkaia Orekan Sakonduz Bizkaiko Foru Aldundiko Ekonomia Sustatzeko Sailaren estrategia da, Bizkaiko lehiakortasuna lurraldean modu orekatuan garatzeko. Sailak, ekonomiaren garapenerako eta lehiakortasunerako politikak erabakitzeaz gain, hainbat tresna eta ekimen ditu eskura, ekintzailtza aurreratuari, berrikuntzari eta nazioartekotzeari laguntzeko. Hiru foru sozietate ere baditu, horietako bat Beaz da, lurralde historikoko enpresa garapenerako agentzia. Beazek Aldundiko diru laguntza programak definitzen eta kudeatzen parte hartzen du; zerbitzuak eskaintzen ditu, horien artean, ekintzaileentzako aholkularitza eta potentzial handiko enpresa proiektuak bizkortzea; eta zenbait enpresa inkubagailu kudeatzen ditu. Gainera, Bizkaia osoan zehar udalerrri edo eskualdeko garapen agentzien sare zabala dago. Agentzia horien jardueretan nolabaiteko heterogeneotasuna badago ere, orokorrean esan daiteke jarduera aukera zabala eskaintzen dutela, horien artean, enpresentzako zerbitzuak, enplegua, merkataritza eta turismoa, jasagarritasun planak, berrikuntzaren sustapena eta sare publiko-pribatuen sustapena eta kudeaketa estrategia ekonomikoak garatzeko (Estensoro, 2012; Gainza, 2008).

Bizkaian ekonomiaren garapenerako estrategia bideratuko duen elkarlaneko gobernantza eredu bat eraikitzeke prozesua epe ertain eta luzeko prozesua da, esperimendazioan eta ongi funtzionatzen duenetik eta hobetu beharko litzatekeenetik ikasteen oinarritzen dena. Prozesu horretan, bi etapa bereiz ditzakegu:

¹ Orkestrak 2011n idatzi zuen lehiakortasunari buruzko txostenean jasota dago 2011. <https://bit.ly/3zQp5CE>

lehenengoan, Bizkaia Orekan (2014-2019) deitutakoan, estrategiaren eta gobernantza ereduaren oinarriak ezarri ziren; bigarrenean, Bizkaia Orekan Sakonduz (2019-gaur egunera arte) izenekoan, aurretik ikasitakoa oinarri hartuta, estrategia eta gobernantza eredu berregokitu dira, aurretik onartutako eredu sakontzeko eta horren aldeko apustua indartzeko.

1. IRUDIA: Faseen kronograma



3.1. Lehenengo etapa, 2014-2019, Bizkaia Orekan: Bizkaian elkarlaneko gobernantza eredu baterako oinarriak

2014an, Bizkaiko Foru Aldundiaren eta Orkestraren arteko lankidetzat proiektu baten barruan, lehiakortasunaren diagnostiko bat egin zen, lurralde garapenerako hainbat gai aztertuta, lehiakortasunerako eredu kontzeptual jakin baten arabera (Orkestra, 2011). Besteak beste, Bizkaiko udalerrien eta eskualdeen lehiakortasuna aztertu zen. Azterketa horrek agerian utzi zuen lurraldearen heterogeneotasuna, baina, aldi berean, erakutsi zuen eremu geografiko batzuek antzeko erronkak zituztela, garapen ekonomikoari dagokionez (Orkestra, 2014). Diagnostiko horretan azpimarratzen zen beharrezkoa zela Bizkaiko Foru Aldundiak elkarriketarako espazioak eta prozesuak irekitzea, tokiko eragileek eta entitateek parte hartzeko. Hala, 2015-2019 legealdian, Bizkaiko Foru Aldundiko Ekonomia Sustatzeko Sailak ardatz estrategikotzat hartu zuen lurralde ikuspegitik Bizkaia orekatua bultzatzea eta garapen estrategia batekin esperimendatzen hasi zen. Estrategia horrek ahalbidetu behar zuen: 1) tokiko eta eskualdeko errealitateak Bizkaiko Foru Aldundiaren politiken diseinuan hobeto txertatzea (bottom-up ikuspegia); 2) Bizkaiko Foru Aldundiko lehiakortasunerako politikak eskualdeetan hobeto ezagutzea eta txertatzea (top-down ikuspegia); 3) tokiko eta eskualdeko entitateetako pertsonen gaikuntza eskaintzea epe ertain-luzeko gobernantza ereduak eta eskualdeko lehiakortasun estrategiak sendotzeko, horrela nor bere eskualdean industria

enpresentzat eta industriari lotutako zerbitzuen enpresentzat erreferentziatzko erakunde bihur zitezten. Helburu eta erronka horiek aurrean izanik, elkarlaneko gobernantza eredu elkarrekin eraikitzeke oinarriak jarri ziren.

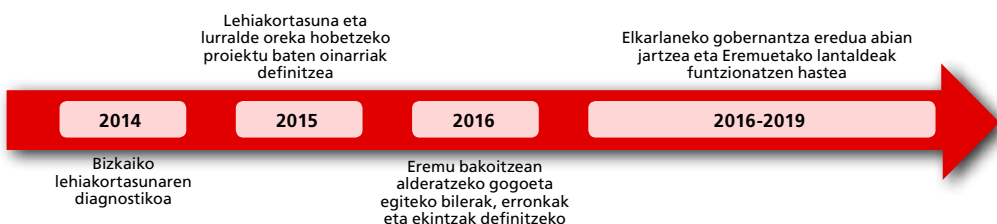
Hala, 2015ean eta 2016aren hasieran, gogoeta prozesu bati ekin zioten Bizkaiko Foru Aldundiak eta Orkestrak eta prozesu horren amaieran, Bizkaia lau eremu geografikotan banatu zuten: Iparraldea, Hegoaldea, Ekialdea eta Mendebaldea. Eremu horietako bakoitzeko udalerriek, hurbil egoteaz gainera, antzeko arazoak dituzte eta lehendik ere bazituzten harreman demografiko-kulturalak. Gogoeta horren emaitza lurraldeko tokiko entitate eta eragileekin alderatu zen 2016ko hasieran eta, ondoren, elkarlanerako espazioak sortu zituzten: eremuetako lantaldeak. Talde horiek urte horretan bertan hasi ziren elkarrekin lan egiten, proiektu zehatzen inguruan. Horrela joan ziren sortzen elkarlaneko gobernantza eredu bat eraikitzeke behar den sistemaren eta azpiegituraren osagaietako batzuk (ikus 6. irudia).

Eremuetako taldeen egitura honetatik abiatuta, eskualdeko eragileen, Bizkaiko Foru Aldundiaren eta Orkestraren artean elkarlanerako mekanismoak adostu ziren, aurrez aurrekoak batzuk (bilerak) eta ez presentzialak besteak (adibidez, egutegi partekatua, karpeta partekatuak). Mekanismo horiek ahalbidetzen dute, alde batetik, elkarlanerako gobernantarako egitura operatibo bat edukitzea eta, bestetik, soft elementuetan aurrera egitea, gakoak baitira gobernantza eredu bat eraikitzeke prozesuan: agenda eta estrategiaren ikuspegi partekatua sortzea, konfiantzazko harremanak, gogoetarako eta ekintzarako gaitasuna, etab.

Elkarlanerako mekanismoak sortzeak aukera ematen du elkarriketarako espazioak eraikitzeke, pertsonak eta entitateek beren beharrak eta erronkak partekatu ditzaten eta, gainera, elkarrekin proiektu komunak definitzeke aukera izan dezaten.

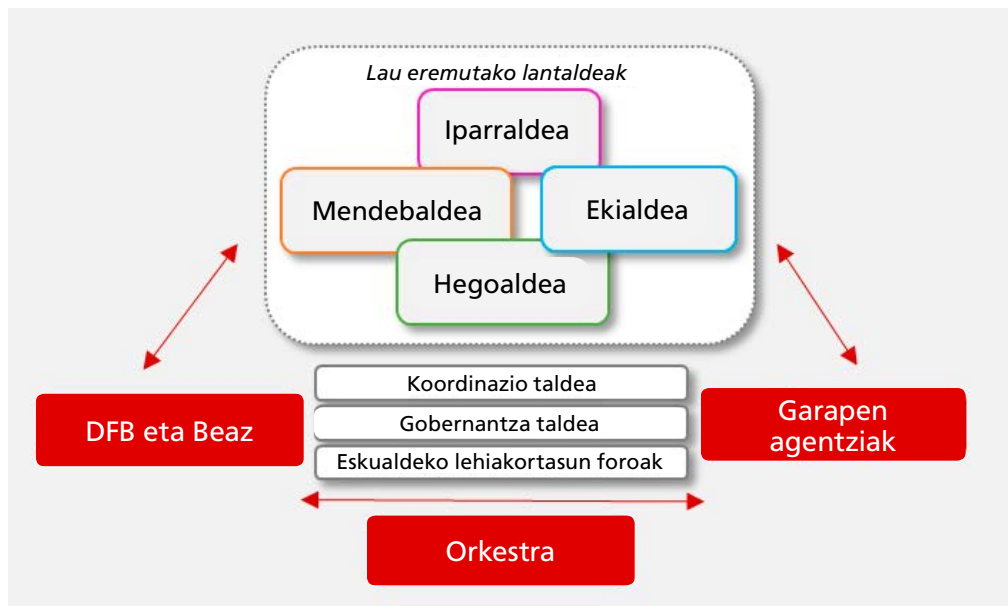
2. irudiak lehenengo etapako zedarri eta fase nagusiak biltzen ditu:

2. IRUDIA: Lehenengo etapako (2014-2019) fase eta zedarri nagusien kronograma



Eremuetako taldeak sortu zirenetik, erronka eta proiektu partekatuetan lan egin da eta, horiei lotuta, enpresetara egokitutako askotariko ekintzak eraman dira aurrera². Gainera, behar zehatzak ezagututa, Bizkaiko Foru Aldundiko tresnak, politikak eta programak hobetu ahal izan dira, horien artean, industria luraren kudeaketa (GISLUR) edo industrialdeetako laguntzen programa. Era berean, eskualdeko lehiakortasuna bultzatzeko programaren oinarriak ere definitu dira.

3. IRUDIA: Bizkaia Orekaren gobernantza ereduaren lehenengo etapan



3.2. Bigarren etapa, 2019tik gaur egunera arte, Bizkaia Orekan Sakonduz: Elkarlaneko gobernantza eredu hobetua sendotzeko bidean

2019. urtean, legealdia aldatuta, lantalde berria iritsi zen Bizkaiko Foru Aldundiko Ekonomia Sustatzeko Sailera. Eta lurralde garapenerako estrategia gisa, Bizkaia Orekarekin zegoen apustua eta konpromisoa berretsi zuten. Egitasmoak Bizkaia

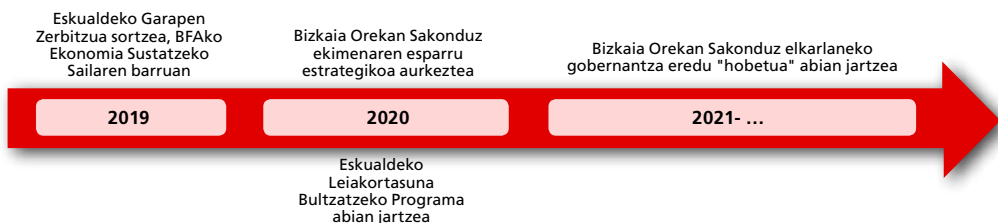
² Esate baterako, Hegoaldean, indarguneak aztertzerakoan, metal-mekanikako sektorearen garrantzia nabarmendu zen; Iparraldean, metalaren balio kateari, eta itsase eta irristatzeari lotutako ekimenei eman zitzaizkien lehentasuna; Mendebaldean, energia eta enpresetako lankidetzak hartu zuen garrantzia; eta Ekialdean, digitalizazioak eta arrantzari eta automobilgintzari lotutako indarguneak aztertzeak.

Orekan Sakonduz izena hartu zuen, konpromiso horretan sakontzen jarraitzeko borondate politikoaren erakusle. Hala, Ekonomia Sustatzeko Sailaren estrategiarren ardatzetako bat izango da eskualdeko lehiakortasunaren erakundetze handiagoa. Erronka horri erantzuteko, Eskualdeko Garapen Zerbitzua sortu zen Lurralde Lehiakortasuna eta Turismoa Bultzatzeko Zuzendaritza Nagusian, eta Sailaren Eskualdeko Garapen Estrategia diseinatu zen.

Hasieran, aurreko aldiko lantaldeen dinamikek bere horretan jarraitu zuten. Baina, aurreko etaparen amaieran, ikusi zen gobernantza ereduaren aurrera egin behar zela, hurbiltasun geografikoa ez baita, nahitaez, eskualdeko entitateen arteko lotura. Aitzitik, gerta daiteke elkarrengandik urrunago dauden bi lurraldek antzeko erronkak edukitzea. Horregatik, estrategia diseinatzeko urratsekin batera, Bizkaia Orekan Sakonduz ekimenaren elkarlaneko gobernantza ereduaren inguruko gogoetari heldu zitzaion.

Lurralde estrategia eta haren gobernantza eredua denborak aurrera egin ahala sortzen ari diren erronketara egokitu behar dira.

4. IRUDIA: Bizkaia Orekan Sakonduz ekimenaren gobernantza ereduaren bigarren etaparen kronograma



Aurrera egiteko gaitasuna garatzeko gobernantza modu berriekin esperimentatzeaz gainera, beste jardunbide batzuetatik ikastea ere garrantzitsua dela ikusirik, Beaz foru sozietateak Europako proiektu baten (INTERREG COHESION) lidergoa hartu zuen 2019an, maila askotako gobernantzaren ikuspegi hori erregioetako estrategietan nola txertatu aztertze. Proiektu horretan Europako zortzi erregiotako hamar erakundek hartzen dute parte eta guztira 1,9 milioi euroko aurrekontua du.

Elkarlaneko gobernantzako beste eredu batzuk aztertzea jakintza iturri aberatsa da beti eta, testuinguruaren ezaugarriak kontuan hartuta, egokitzeko eta etengabe hobetzeko helburuari lagundu diezaioke.

Gobernantza ereduaren estalkia izango den estrategia bat eta tartean dauden erakundeek elkarlanean sortzeko espazioak edukitzeaz gainera, baliabide ekonomiko egonkorrak ere behar dira tokiko eta eskualdeko agentziek ekonomia sustatzeko egiten duten lana sendotzeko (ereduaren hard elementuak, ikus 6. irudia). Elkarlanean sortzeko espazioetan hainbat erakunderen artean edo banaka lantzen joan diren ekonomia sustatzeko proiektuen garapenari bultzatzeko asmoz, Bizkaiko Foru Aldundiko Ekonomia Sustatzeko Sailak eskualdeko agentzientzako laguntza programa bat³ jarri zuen abian 2020an, urtero deialdia egiteko. Laguntza honek askotariko erakundeen artean sortzen joan diren banakako proiektuak eta proiektu partekatutako artikulatzen eta bultzatzen ditu. Arrazoi horregatik, zedari garrantzitsua da, Bizkaiko Foru Aldundiak Bizkaiaren garapen orekatuaren alde egin nahi duen apustua erakundetzearen isla baita.

Urte horretan bertan iritsi zen COVID-19aren pandemia, eta, arestian aipatu dugun bezala, agerian utzi zuen elkarlaneko gobernantza ereduak sendotzeko beharra (Stuhldreher eta Davit, 2021). Horretaz gainera, pandemiak ekosistemak behartu zituen ziurtasun ezari (etengabeko bilakatua) eta aldaketa hegazkorrari aurre egiteko gaitasunak eraikitsera (ereduko soft elementuak, ikus 6. irudia). Gainera, elkarlaneko gobernantza eredu horiek maila askotakoak dira, alegia, askotariko erakundeak eta eragileak daude tartean, nor bere jarduera esparrua eta konexio ahalmena duela. Hain zuzen ere, pandemiak erakutsi digu globala bada ere eta herrialdeko estrategiak eskatzen baditu ere, estrategia horiek hedatzeko eta gizarteratzeko ezinbestekoa dela erregioak eta eskualdeak kontuan hartzea. Horregatik, Bizkaia Orekan Sakonduz ekimenak gogoeta aktiboko prozesu bat abiatu zuen 2020an, aurrera egiteko eta lurraldeko enpresen eta gainerako eragileen beharrei erantzuteko.

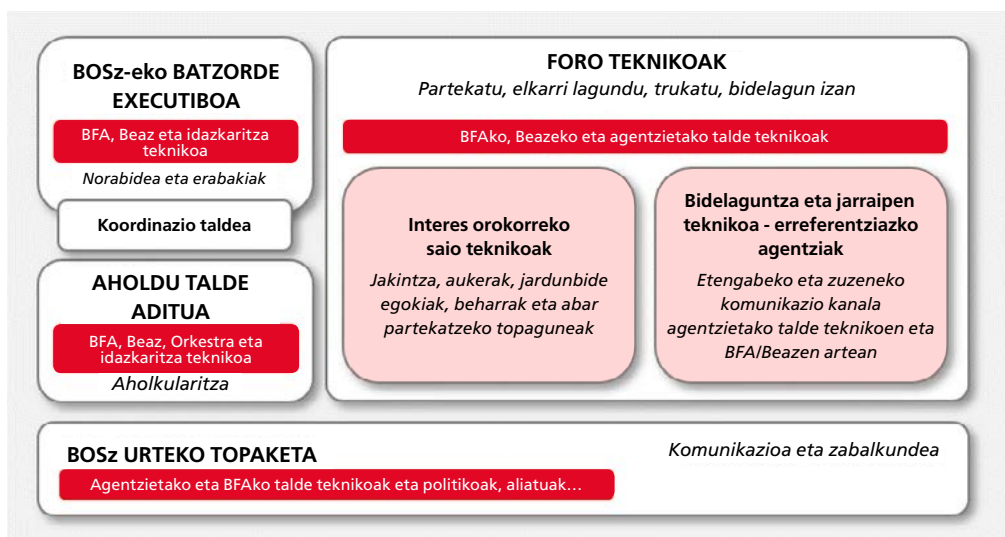
Eskualde eta tokiko mailak funtsezkoak dira estrategiak gauzatzeko, estrategia horiek garatzeko gakoak baitira testuingurua eta gizarte kapitala.

Azkenik, 2020 eta 2021 urteen artean, eta Bizkaiko Foru Aldundiko Ekonomia Sustatzeko Sailean egindako gogoetaren ondoren, esparru estrategiko berria

³ Programak eskualdeko plan estrategikoen eta gobernantza ereduaren inguruko gogoetarekin lotutako proiektuak lagundu nahi ditu, baita enpresetara bideratutako proiektuak ere.

(aurreko etapako ikaskuntzen eta esperientzien gainean eraikia) eta gobernantza eredu hobetua aurkeztu ziren. Aurreko etapako ereduak ez bezala, oraingoa urteetan sortzen joan den gizarte kapitalaren gainean eraikitzen da eta haren oinarri bakarra ez da hurbiltasun geografikoa. Aitzitik, erronka eta interes komunen inguruko lana nabarmentzen du. Gainera, espazioak proposatzen ditu (foro teknikoak) 1) esperientziak eta jakiteak partekatze eta trukatzeko (saio teknikoak) eta 2) Bizkaiko Foru Aldundiko eta Beazeko erreferentziazko teknikariek agentzietako bakoitzari banakako jarraipena eta bidelaguntza eskaintzeko. Horrela, gobernantza ereduak eskualdeko entitateek ekonomiaren sustapenaren inguruan dituzten askotariko errealitateei eta abiadurei erantzun nahi die. Aurretik erakunde parte hartzaileetako pertsonen artean konfiantzazko harremanak landuta, gobernantza eredu horrek komunikazioaren eta jakintzaren transferentziaren garrantzia azpimarratzen ditu, baita banakako bidelaguntza ere (ikus 5. irudia).

5. IRUDIA: Bizkaia Orekan Sakonduz ekimenaren gobernantza ereduak



Elkarlaneko gobernantza ereduak gaikuntza sistematiko eta etengabekorako tresna bihur daitezke. (Larrea, 2020)

Eredu horiek lurralde errealitate bakoitzerako desberdinak dira eta ikuspegi dinamikoa eta ebolutiboa ere eduki behar dute. Baina, berezitasunak berezitasun, Bizkaia Orekan Sakonduz ekimeneko esperientziaren bidez, elkarlaneko gobernantza eredu bat eraikitzen lagundu dezaketen elementuak eta/edo baldintzak

erakuts ditzakegu (ikus 6. irudia). Horien artean, hard elementuak eta soft elementuak bereiz daitezke. Hard elementuen artean daude egitura operatiboa, pertsonak, politikak edo diru baliabideak; soft elementuen artean, berriz, ikuspegi eta agenda partekatua, konpromisoa, lidergoa edo konfiantzazko harremanak sartuko ditugu (Emerson et al., 2012). Soft elementuak eraikitzeke denbora eta esperimentazio maila handiagoa behar da.

Elkarlaneko gobernantza ereduak hard elementuak eta soft elementuak ditu oinarri. Bizkaia Orekan Sakonduz elkarlaneko gobernantza eredu bat eraikitzeke elementuen adibide bat da.

6. IRUDIA: Elkarlaneko gobernantza eredu bat eraikitzeke behar diren baldintzak



4. Ondorioak

Bizkaia Orekan Sakonduz ekimenak erakusten digu nola eraiki daitekeen maila askotako elkarlaneko gobernantza eredu bat, askotariko eragile eta entitateek parte hartuta, lurralde errealitate desberdinetara egokitutako lehiakortasunerako estrategia garatzeko. Horretarako, dokumentu honetan gobernantza eredu horretan funtsezkoak diren elementuak jaso ditugu, hard elementuak eta soft elementuak bereizita. Hard elementuak funtsezkoak dira, gobernantza egitura eta baliabide horien gainean eraikiko dugulako. Baina, aldi berean, eraikitzeke

errazenak dira. Soft elementuek, ordea, denbora gehiago behar dute eta epe luzeko ikaskuntzaren emaitza dira. Hain zuzen ere, ezaugarri hori, alegia, konfiantzazko harremanen eta elkarlanerako espazioen bidez eraikitzen den ikaskuntza, azpimarratu nahi dugu Bizkaia Orekan Sakonduz ereduari. Horrelako elkarlaneko gobernantza ereduak lurraldeko askotariko entitate eta eragileen konpromisoa sustatzen laguntzen du eta horrek prozesuak erakundetzea eta eskala handiagoetara eramatea errazten du.

Ikerketak eta ikertzaileek garrantzi handiko egitekoa dute aldaketa horien garapenean, jakintza eta input akademikoak eraldatzen baitituzte, prozesu, ekin-tza eta eredu erreal bihurtzeko, metodologia esperimentalez baliatuta. Esperimentazioa da, hain zuzen ere, Bizkaia Orekan Sakonduz ereduaren faktore azpimarragarrietako bat, aukera ematen baitu aurrera egiteko, eskuratutako ikaskuntzen eta beharren arabera. Hala, esperimentazioa funtsezko elementua da politikak definitzeko eta ezartzeko prozesuetan, ikasi eta aurrera egin nahi bada.

Horregatik guztiagatik, uste dugu Bizkaia Orekan Sakonduz ereduak ongi erakusten duela zein elementu diren garrantzitsuak lurraldeko elkarlaneko gobernantza eredu bat eraikitzeko. Bide batez, beste lurralde batzuetako politiken arduradunentzat inspirazio iturri izan daitekeelakoan gaude.

5. Erreferentziak

- Committee of Regions (2020). *Declaration of the European Committee of the Regions on Local and regional authorities as actors of the European response to the COVID-19 crisis*. COR-2020-01858-00-01-DECL-TRA (EN) 1/11
- Emerson, K., T. Nabatchi, and S. Balogh. (2011). "An Integrative Framework for Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (1): 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Estensoro, M. (2012) *Local Networks and Socially Innovative Territories The case of the Basque Region and Goierri County*. Tesis doctoral, Universidad del País Vasco. Disponible en: <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/tesis/TDIVC-004.pdf>
- Gainza, X. (2008), *Instituciones y Territorio: Las Agencias de Desarrollo Local Vascas En La Promoción Económica Local*. University of the Basque Country
- Larrea, M. (eds). (2020). *Roots and Wings of action research for territorial development. Connecting local transformation and international collaborative learning [Libro electrónico]*. Publicaciones Deusto.
- Orkestra (2011). *Informe de Competitividad del País Vasco 2011*. Donostia-San Sebastián: Orkestra-Basque Institute of Competitiveness.
- Orkestra (2014). *Lurralde-kohesioaren eskualde-azterketa*. Bizkaia Lehiakorra proiektuaren txostena, mimeo.
- Stuhldreher, A. and Davit, A. (2021). *Desafíos de la pandemia a la gobernanza multinivel en América Latina y el rol de la academia: consideraciones desde Uruguay*. In Vieira Posada, E. y Peña, F. (eds) *Impactos de la COVID-19 en el sistema internacional y en la integración regional*. Bogotá: Fondo Editorial –Ediciones Universidad Cooperativa.

6. Ohar bibliografikoak



Amaia Zumeaga

Doktorego aurreko ikertzailea da Orkestran. Lidergo Ekintzaileko eta Berrikuntzako gradua egin zuen Mondragon Unibertsitatean eta Lehiakortasuneko eta Berrikuntzako Masterra, Deustuko Unibertsitatean. Amaiak esperientzia du lurralde garapenean, Gipuzkoako hainbat garapen agentzian lan egin du eta modu aktiboan parte hartu du gizarte ekintzailetzako prozesu eta elkarreetan. Gaur egun, doktorego aurreko ikertzaile da, lurraldearen gobernantzarekin lotutako proiektuan, horixe baita egiten ari den doktorego tesiaren gai nagusia.



Edurne Magro

Orkestra-Lehiakortasunerako Euskal Institutuko ikertzaile seniorra da. Enpresen Lehiakortasunean eta Garapen Ekonomikoan doktorea da, Deustuko Unibertsitatean, europar aipamenarekin.

Edurnek ibilbide luzea du ikerketan, Europako zein erre-
gioetako proiektuetan. Azken urteetan, lurralde estrate-
gian eta smart specialization strategies esparruan, eskualdeko berrikuntza sistemetan eta eskualdeko berrikuntza politiketan eta haien ebaluazioan lan egin du, policy learning ikuspegiari jarraituz. Esparru horietan nazioko eta nazioarteko hainbat biltzarren antolatzaile izan da.

Edurnek ekarpen zientifiko ugari egin ditu, bai liburuetan eta bai eragin handiko artikuluko akademikoetan. Azken horien artean aipatzekoak dira aldizkari hauetan argitaratutako artikulukoak: Research Policy, Regional Studies, Environmental Planning C., Science and Public Policy edo Reviw of Policy Research. Gainera, European Planning Studies eta Regional Studies, Regional Science aldizkarietako argitalpen batzordeko kidea da.

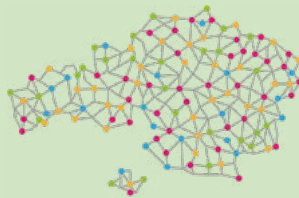


Miren Salazar

Foru sozietateko Lurralde Lehiakortasuneko koordinatzailea da eta erakunde horretako enpresa proiektuen kudeatzailea. Hasiera-hasieratik hartu du parte Bizkaia Orekan Sakonduz ekimenean. Zehazki, lehenengo faseko (Bizkaia Orekan) hedapen fasean parte hartu zuen eta, ondoren, bigarren fasea (Bizkaia Orekan Sakonduz) definitzeko eta abian jartzeko prozesuan.

Gainera, Beazen barruan, Interreg-Cohesion proiektuaren ardura du eta proiektuko lantaldeko gidaria da.

Mirenek ibilbide luzea du aurretik, negozio aholkularitzan eta aholkularitza estrategikoan aritu da.



**Bizkaia
orekan
sakonduz**