

# TRANSFORMANDO LA GOBERNANZA PARA LA MEJORA DE LA INNOVACIÓN EDUCATIVA Y SOCIAL

## TRANSFORMING GOVERNANCE TO ENHANCE SOCIAL AND EDUCATIONAL INNOVATION

### TRANSFORMANDO AS DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS PARA A MELHORIA DA INOVAÇÃO SOCIAL E EDUCATIVA

Jacob TORFING\* & Jordi DÍAZ-GIBSON\*\*

\*Roskilde University, \*\*Universidad Ramon Llull

Fecha de recepción del artículo: 17.I.2016

Fecha de revisión del artículo: 23. II.2016

Fecha de aceptación final: 05.IV.2016

<p><b>PALABRAS CLAVE:</b> gobernanza innovación políticas educativas políticas sociales liderazgo transformacional</p>	<p><b>RESUMEN:</b> En las últimas décadas ha habido una destacada proliferación de redes de gobernanza en diferentes ámbitos que han dado paso a numerosos estudios centrados en una gobernanza interactiva y relacional. Este artículo pretende contribuir al desarrollo de la investigación sobre gobernanza socioeducativa mediante el estudio de cómo la colaboración en redes de gobernanza puede estimular la innovación educativa y social. El artículo presenta una descripción de las bases y principios de las redes de gobernanza, así como una visión general de las teorías que las fundamentan. En primer lugar, el artículo define el concepto de redes de gobernanza y a continuación describe las teorías que sustentan su proliferación. En segundo lugar, define el concepto de innovación y discute como la colaboración en redes puede estimular la innovación social y educativa. Finalmente, se discute sobre cómo puede iniciarse, facilitarse y mantenerse la innovación colaborativa a través de nuevas formas de liderazgo y gestión.</p>
<p><b>KEYWORDS:</b> governance innovation educational policy social policy transformational leadership</p>	<p><b>ABSTRACT:</b> The recent proliferation of governance networks at all levels and in different policy areas has led to a growing number of studies focusing on interactive forms of governance. This paper aims to contribute to the development of governance research by looking at how collaboration in governance networks can help to spur social and educational innovation. The paper begins by defining the concept of governance networks and then provides a systematic overview of different theories that explain the current rise of governance networks. Next, it defines the concept of innovation and discusses how collaboration in networks can enhance innovation. Finally, it discusses how collaborative innovation can be initiated, facilitated and catalysed through new forms of leadership and management.</p>
<p><b>PALAVRAS-CHAVE:</b> ação governamental inovação políticas educativas políticas sociais liderança transformacional</p>	<p><b>RESUMO:</b> Nas últimas décadas houve uma destacada proliferação de redes de governos em diferentes ámbitos que deram passo a numerosos estudos centrados em um governo interativo e relacional. Este artigo pretende contribuir para o desenvolvimento da investigação sobre ação governamental socio educativa através do estudo de como a colaboração de redes de governo podem estimular a inovação educativa e social. Apresenta-se uma descrição das bases e princípios das redes governamentais, así como uma visão geral das</p>

CONTACTAR CON LOS AUTORES: Jacob Torfing, Roskilde University, Universitetsvej 1, PO Box 260, DK-4000 Roskilde, Denmark. Correo electrónico/ E-mail: jtor@ruc.dk

teorías que las fundamentan. Em primeiro lugar, o artigo define o conceito de redes de ação governamental e na continuação descreve as teorias que sustentam sua proliferação. Em segundo lugar, define o conceito de inovação e discute como a colaboração em redes pode estimular a inovação social e educativa. Finalmente, se discute sobre como se pode iniciar, facilitar e manter a inovação colaborativa através de novas formas de liderança e gestão.

## 1. Introducción

Las redes de gobernanza complementan y reemplazan a los modelos tradicionales de gobernanza pública suministrada por jerarquías y mercados. Las formas jerárquicas de gobierno basadas en un poder absoluto eran el pilar de los estados de bienestar modernos que se desarrollaron en la mayoría de países occidentales en el periodo post-bélico de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, un informe de la Comisión Trilateral fechado en 1975 cuestionaba el papel de la administración pública a raíz de la creciente problemática provocada por la sobrecarga en el gobierno y la 'ingobernabilidad de la sociedad' (Crozier, Huntington & Watanuki, 1975). Este diagnóstico desalentador estimuló ciertas iniciativas neoliberales que intentaban acentuar la participación de los mercados multicéntricos en la gobernanza pública mediante la privatización y la contratación externa. No obstante, en las últimas décadas se ha demostrado que los mercados competitivos son difíciles de crear, provocan consecuencias inesperadas y a menudo no consiguen proporcionar soluciones válidas, innovadoras o proactivas a los problemas colectivos. El reconocimiento de los límites que presentan las jerarquías y los mercados ha marcado el rumbo del crecimiento de las formas pluricéntricas de gobernanza en red (Mayntz, 1993a, 1993b).

Durante las últimas décadas se ha presenciado un vertiginoso incremento en el uso de las redes de gobernanza en diferentes ámbitos y en la mayoría de las áreas de formulación de políticas públicas. Las redes de gobernanza reúnen una pluralidad de actores tanto públicos como privados en unos espacios más o menos institucionalizados de interacción negociada que contribuyen a la producción de valor público (Sørensen & Torfing, 2007). En un contexto socioeducativo, nos referimos a estas nuevas formas de gobernanza plural como Redes de Socioeducativas o Redes Educativas Locales. Los nuevos planes se basan en esfuerzos colaborativos que hermanan escuelas, familias, hospitales, organizaciones comunitarias y entornos locales. Estos espacios interconectados se crean con frecuencia de manera ascendente desde una organización raíz o escuela local, aunque también pueden ser resultado de programas planteados de arriba abajo, diseñados por funcionarios electos y administradores públicos. El propósito de las redes de gobernanza en espacios socio-educativos es, por una

parte, crear relaciones formales entre organizaciones relevantes como escuelas, hospitales y organismos públicos y, por otro, estimular de una manera más informal la interacción social de los actores clave (directores de escuela, expertos y reguladores públicos). Ambos tipos de relaciones, formales e informales, posibilitan la formación de un enfoque interconectado hacia asuntos educativos de importancia y persistencia, tales como el bajo rendimiento académico, la transición de los estudiantes del ambiente académico al trabajo, o incluso la obesidad infantil (Díaz-Gibson, Cívís & Guàrdia, 2013). Las investigaciones sugieren que las redes de gobernanza pueden tener un impacto significativo en los resultados educativos debido a su capacidad para promover la innovación colaborativa (Shirley, 2009; Provan and Kenis, 2008; Renée and McAlister, 2011; Sørensen and Torfing, 2011). Las redes de gobernanza facilitan la interacción colaborativa entre los actores involucrados y más relevantes en el campo de las políticas socioeducativas. El intercambio mutuo de experiencias, conocimientos e ideas posibilita que las redes de gobernanza identifiquen problemas y desafíos de maneras novedosas y, además, que se desarrollen soluciones nuevas e innovadoras que consigan mejores resultados que los obtenidos por las ya existentes.

Con la excepción de precursores importantes como Hecló (1978) y Sabatier (1988), la investigación en redes de gobernanza no comenzó realmente hasta principios de los años 90. (Marsh & Rhodes, 1992; Kooiman, 1993; Mayntz, 1993a, 1993b; Scharpf, 1994). Durante los últimos 25 años, esta área de investigación se ha puesto de moda progresivamente y su objetivo se ha visto modificado en varias ocasiones. La primera generación de investigaciones sobre redes de gobernanza hacía hincapié en la contribución de las redes a la formulación de políticas (Provan & Milward, 1995; Rhodes, 1997; Scharpf, 1999). Las redes de gobernanza facilitan el intercambio y la agrupación de recursos, coordinación de iniciativas políticas y desarrollo de soluciones políticas comunes. La segunda generación se centraba en la importancia de las redes de gobernanza a la hora de democratizar la formulación de políticas públicas mediante el fortalecimiento de la participación, la deliberación democrática y la apropiación democrática (Hirst, 2000; Sørensen & Torfing, 2005a, 2005b; Benz & Papadopoulos, 2006; Klijn & Skelcher, 2007; Warren, 2009). Aunque las redes de gobernanza a veces sufren la exclusión ilegítima y la falta de responsa-

bilidad, pueden ayudar a mejorar la legitimidad de entrada y de salida en la gobernanza pública. (Skelcher & Torfing, 2010). Una nueva y tercera generación de investigadores parece emerger hoy día. Su objetivo es investigar las capacidades innovadoras de las redes de gobernanza y explorar cuándo, cómo y por qué estas redes pueden contribuir a la innovación en el sector público (Hartley, 2005; Considine, Lewis & Alexander, 2009; Eggers & Singh, 2009; Ansell & Torfing, 2014).

Continuando con esto, la nueva línea de investigación sobre redes de gobernanza discute que el liderazgo y la gestión son indispensables para iniciar, facilitar y orientar la innovación colaborativa (Sørensen & Torfing, 2011; Díaz-Gibson et al., 2013; Torfing & Krogh, 2013). Por tanto, la gobernanza puede no surgir de manera espontánea cuando se la necesite. Las normas, valores e ideas de los actores involucrados y la desigual distribución del poder pueden impedir la colaboración y la creación de acuerdos políticos. Por último, aunque no por ello menos importante, no existe garantía de que las redes de gobernanza produzcan aportaciones y resultados que estén de acuerdo con el total de los objetivos políticos propuestos por los gobernantes electos en distintos ámbitos. De ahí que el liderazgo y la gestión sean estrictamente necesarios para que las redes de gobernanza funcionen adecuadamente y emitan los resultados convenientes.

El objetivo inicial de este artículo es definir el concepto de redes de gobernanza y aportar una visión de conjunto sistemática de las distintas teorías de gobernanza en red. El segundo objetivo es discutir las capacidades innovadoras de las redes de gobernanza a través de la exploración del concepto de innovación colaborativa, que une por una parte los conocimientos clave de la investigación en las redes de gobernanza y por otra la teoría de la innovación. El objetivo final es mostrar cómo la innovación colaborativa en las redes de gobernanza socioeducativas puede mejorarse en y a través del ejercicio de nuevas formas de liderazgo y gestión. Relacionando las redes de gobernanza con la búsqueda de la innovación pública y el ejercicio de liderazgo y gestión, buscamos avanzar en la tercera generación de investigación sobre redes de gobernanza y demostrar su relevancia en el campo de la educación, siendo nuestro enfoque principalmente teórico. Esto refleja el estado de la investigación sobre la innovación colaborativa, que todavía se encuentra en sus albores y en la necesidad de unas bases teóricas sólidas que puedan facilitar estudios empíricos sobre cómo el liderazgo y la gestión pueden mejorar la innovación colaborativa en las redes de gobernanza educativas.

## 2. Definiendo las redes de gobernanza

La globalización de las transacciones económicas y la formulación de las políticas públicas, la fragmentación de las comunidades sociales y las instituciones

político-administrativas, el creciente número de graves problemas de difícil resolución debido a restricciones cognitivas o políticas y el surgimiento de nuevas ideas acerca de cómo gobernar a través de la 'autorregulación regulada', ponen de manifiesto que ni un solo actor tiene conocimiento o capacidad suficiente para gobernar en solitario (Kooiman, 1993). En efecto, ningún actor tiene el conocimiento, la capacidad o la autoridad para regular la sociedad y la economía sin ayuda de nadie (Kooiman, 1993). Esta afirmación ha llevado a numerosos investigadores de todas partes del mundo a aseverar que estamos siendo testigos de una 'transición del gobierno a la gobernanza'. Sin embargo, hemos de ser cuidadosos de no asumir por ello que todo cuanto había antes era gobierno y que todo cuando hay hoy es gobernanza; la afirmación de la evolución de gobierno a gobernanza proclama un cambio en el enfoque analítico que abarca desde las instituciones formales del gobierno hasta los procesos tanto formales como informales del gobierno de la sociedad y la economía.

Recurriendo a las investigaciones que se están desarrollando, definimos *redes de gobernanza* como una articulación horizontal de actores interdependientes a la vez que autónomos, pertenecientes tanto al sector público como al privado, que interactúan entre sí a través de continuas relaciones que tienen lugar en un marco regulativo, normativo, cognitivo e imaginario, que facilitan la autorregulación a la sombra de la jerarquía y que contribuyen a la producción de regulaciones públicas en el sentido amplio del término (Sørensen & Torfing, 2007). A continuación, desarrollaremos brevemente cada una de estas características constitutivas de las redes de gobernanza.

El motor principal en la formación de las redes de gobernanza es el reconocimiento social y político de la mutua dependencia de los actores. Actores con intereses divergentes interactuarán si se dan cuenta de que necesitan intercambiar y/o compartir sus recursos para gobernar. Los actores interdependientes podrían cooperar compartiendo información, conocimientos e ideas, coordinando sus acciones para mejorar la eficacia, o colaborando para encontrar soluciones conjuntas a problemas y desafíos considerados relevantes. Sin importar la manera en la que se interactúe, estos actores conectados tenderán a mantener su *autonomía operativa* ya que no pueden ser obligados a pensar o actuar de una manera concreta; su participación es voluntaria y son libres de abandonar la red. Los actores en red pueden tener recursos diferentes y posiciones estructurales distintas dentro de esa red que pueden propiciar relaciones de poder asimétricas. Sin embargo, las relaciones entre los actores son horizontales: ningún actor tiene poder o autoridad para resolver las disputas que surgen en la red.

Los actores en red se interrelacionan mediante *negociaciones* que pueden tomar la forma de deliberaciones según intereses teniendo como objetivo

un entendimiento común de problemas, desafíos y soluciones. En las formas de gobierno de tipología jerárquica, los agentes están subordinados a otros que los gobiernan mediante órdenes y mandatos. En los mercados, los compradores y vendedores son independientes y compiten entre ellos con el fin de comprar y vender productos y servicios al precio adecuado. En las redes de gobernanza, los actores tanto públicos como privados interactúan mediante negociaciones que implican conflictos, poder y formación de acuerdos.

Los actores en red acuden a las negociaciones con diferentes reglas y bases de recursos, y al principio no existe una constitución común que pueda regular dichas negociaciones o facilite la toma de decisiones y la formación de acuerdos. Sin embargo, con el tiempo, las redes de gobernanza tenderán a *institucionalizarse*, ya que los nuevos modelos de interacción acaban moldeándose mediante normas, leyes, códigos cognitivos y percepciones compartidas, y una distribución particular y un despliegue de recursos específico son aceptados como válidos. Pueden existir varios grados de institucionalización, y algunas redes pueden aspirar a convertirse en instituciones formales en sí mismas, incluso en organizaciones con un liderazgo unificado y una estructura de mando. Pero también existirán procesos de *desinstitucionalización* debido a que los actores refutan y renegocian leyes, normas e ideas (Olsen, 2009).

Las redes de gobernanza, tal y como se han definido anteriormente, están proliferando, aunque existe un reparto desigual entre las distintas escalas y niveles. Mientras que las redes de gobernanza se forman con frecuencia en función de las reformas nacionales y la formulación y modificación de políticas sectoriales específicas, su papel e impacto parece ser mayor a nivel local y regional, donde las políticas públicas se reformulan e implementan en una colaboración en red entre los actores públicos y privados. Las redes de gobernanza se encuentran también a nivel supranacional. La Unión Europea es básicamente un sistema de gobierno en red (Kohler-Koch & Eising, 1999) en el que se producen regulaciones mediante redes de gobernanza a varios niveles. Por último, es destacable la actual proliferación de redes de gobernanza a nivel mundial, donde no existe un único poder político dominante, y puede además ser encontrada en numerosas áreas políticas. Sin embargo, es un fenómeno relativamente reciente y las negociaciones intergubernamentales aún permanecen en la mayoría de las áreas (Djelic & Sahlin-Andersson, 2006).

Las redes de gobernanza presentan un papel primordial en los recientes y continuos intentos de abordar los desafíos sociales y educativos a nivel comunitario y de distrito. La bibliografía sobre el tema describe seis principios que reflejan el funcionamiento de las redes de gobernanza en esta área (Díaz-Gibson, Ci-

vís & Longás, 2013). Los principios han sido probados y validados en ciertas iniciativas realizadas en España, pero también en estudios de redes que operan en otros países como Estados Unidos. Los principios son: *proximidad*, a la hora de compartir intenciones y prioridades en cuanto a problemas sociales y educativos; *horizontalidad*, en la construcción de normas y valores que favorezcan la equidad y los intentos específicos de evitar y gestionar relaciones asimétricas; *colaboración*, para la construcción de confianza, deliberación y creación de una sinergia beneficiosa para todos los miembros; *co-responsabilidad*, a la hora de promover una visión común y un compromiso compartido para llegar a soluciones conjuntas; *transversalidad*, para fomentar, apreciar y gestionar la diversidad; y *proyección*, para favorecer las continuas mejoras e innovación disruptiva a través de la colaboración de múltiples actores.

Las redes de gobernanza pueden desempeñar tareas diferentes en materia de compartición de conocimientos, coordinación de iniciativas, o resolución de problemas en común. También pueden tomar formas distintas ya que pueden iniciarse desde arriba o desarrollarse autónomamente desde abajo, constituirse por organización interna o en red, conectarse sin mucha rigidez o estar estrechamente estructuradas, o pueden ser breves o permanentes. Por último, aunque no por ello menos importante, las redes de gobernanza son a menudo calificadas de manera diferente por referirse a ellas como grupos de reflexión, alianzas estratégicas, consejos públicos y comités, comisiones, espacios colaborativos, unidades de planificación, etc. Las diferentes tareas, tipos y denominaciones de las redes de gobernanza certifican la amplia relevancia del concepto por ser la manera de describir las actuales formas de gobernanza interactiva que parecen estar proliferando en la era del capitalismo regulatorio.

### 3. Teorías de redes de gobernanza

El intento de explicar el actual aumento de redes de gobernanza indica la necesidad de un marco teórico que pueda guiar el estudio de la formación, funcionamiento e impacto de las mismas. Pese a los recientes intentos de construir un marco integrado y analítico (Emerson & Nabatchi, 2015), no existe aún una teoría aceptada de manera general. El paisaje teórico está enormemente diversificado, y refleja los numerosos planes de investigación que compiten hoy día. Sin embargo, es posible identificar cuatro enfoques teóricos en el estudio de las redes de gobernanza que parecen cubrir las principales posturas en las líneas de debate actuales (Sørensen & Torfing, 2007). Los cuatro enfoques tienden a suscribir diferentes aspectos dentro del neoinstitucionalismo (Peters, 2011). A continuación consideraremos bre-

vemente los distintos enfoques, comenzando con la “teoría de la interdependencia” y la “teoría de la gobernabilidad”, que son los dos enfoques clásicos en el estudio de redes de gobernanza. Ambas teorías consideran la acción social como controlada o conducida por cálculos institucionalmente condicionados, pero difieren en su punto de vista sobre la posibilidad de superar conflictos y facilitar una coordinación fluida entre las partes interesadas, ya sean públicas o privadas.

La *teoría de la interdependencia* está fuertemente anclada en el institucionalismo histórico (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Rhodes, 1997; Jessop, 1998). Define las redes de gobernanza como un medio interorganizacional de mediar en los intereses entre actores interdependientes a la vez que en conflicto, cada uno de los cuales tiene una regla y una base de recurso propios. La formación de redes de gobernanza posibilita que los actores sociales y políticos encuentren soluciones a problemas en común y a contrarrestar la fragmentación institucional causada por las reformas de la nueva administración pública. Las redes de gobernanza se forman a través de procesos ascendentes progresivos, pero a menudo son utilizados como vehículos de formulación de políticas públicas hechas por autoridades públicas en distintos ámbitos (Rhodes, 1997). Los actores interconectados persiguen distintos intereses mediante luchas de poder internas, pero les une su interdependencia mutua, el desarrollo de normas comunes y percepciones que faciliten la negociación y el compromiso y tiendan a modificar y transformar los intereses y objetivos de los actores tanto públicos como privados.

La *teoría de la gobernabilidad* combina una institucionalidad de elección racional con una perspectiva teórica del desarrollo social (Mayntz, 1993a, 1993b; Scharpf, 1994, 1999; Kooiman, 1993, 2003). Define las redes de gobernanza como un medio para la coordinación horizontal entre actores autónomos que interactúan a través de estrategias de negociación. Las redes de gobernanza son consideradas como estructuras que facilitan la interacción negociada entre actores de varios sistemas y organizaciones. A los actores los unen los beneficios previos del intercambio y de la unión de recursos y el desarrollo de una confianza mutua. Una creación proactiva de estructura de incentivos ayuda a superar problemas de acción colectiva y a mitigar conflictos. El resultado de la interacción basada en la confianza y centrada en intereses personales es tanto la coordinación negativa, donde los actores tienen por objetivo la liberación de conflictos mediante acuerdos basados en el mínimo común denominador, como la positiva, basada en la definición de problemas y en la búsqueda de soluciones conjuntas.

Las “teorías institucionales de integración normativa” y la “teoría de la gubernamentalidad” también

ofrecen valiosas aportaciones a las complejidades de la gobernanza en red. Estas teorías no se centran de manera explícita en las redes de gobernanza, pero conciben a ésta última como un proyecto descentrado que involucra un exceso de actores públicos y privados sumergidos en distintos tipos de redes. Mientras que por una parte, difieren en el énfasis otorgado al papel de poder y conflicto en la gobernanza social, ambas teorías tienen una perspectiva interpretativa en cuanto a acción social.

Las *teorías institucionales de integración normativa* consideran a las redes de gobernanza como campos institucionalizados de interacción que reúnen a actores relevantes que se integran de manera normativa por las incipientes leyes, normas y valores, que definen en conjunto una lógica de acción apropiada (March & Olsen, 1995; Powell & DiMaggio, 1991). Las leyes de gobernanza son consideradas una manera específica de organizar y estructurar campos organizativos (Powell & DiMaggio, 1991). Se forman a través de un proceso ascendente mediante el cual los actores toman contacto entre sí, ampliando y profundizando en sus relaciones, positivamente valoradas (March & Olsen, 1995). La proliferación de redes de gobernanza puede además verse acelerada por presiones isomorfas. Los actores en red interactúan sobre la base de una lógica compartida de acción apropiada que moldea sus identidades y capacidades. Ciertos conflictos pueden surgir, pero son solventados en el ámbito de construcción de solidaridad y formación de identidades democráticas (March & Olsen, 1995).

La teoría de la *gubernamentalidad* (Foucault, 1991; Rose & Miller, 1992; Dean, 1999), define implícitamente las redes de gobernanza como un intento, mediante un estado normativo, facilitador y cada vez más reflexivo, de movilizar y moldear las libres acciones de los actores que interactúan en los espacios en red. Ciudadanos, ONG's, entidades de interés público y empresas privadas son alentadas a regular la sociedad y a sí mismas dentro de un marco institucional de normas, estándares y prácticas que garanticen la adecuación a los objetivos políticos totales. Las redes de gobernanza se construyen y enmarcan en tecnologías gubernamentales particulares, que buscan reclutar actores sociales como vehículos del ejercicio de poder. Sin embargo, los actores sociales pueden rechazar y oponerse a las estrategias de poder normalizadoras a las que están sometidos, teniendo como resultado la proliferación de conflictos.

Los cuatro enfoques teóricos difieren en su percepción de la naturaleza de la acción social y en su perspectiva acerca del papel del poder y los conflictos en la gobernanza interactiva. Sin embargo, los cuatro tienden a hacer hincapié en el papel de las instituciones a la hora de estabilizar, estructurar y enmarcar las redes de gobernanza.

El enfoque institucional posibilita la comprensión de los procesos dinámicos de institucionalización y desinstitucionalización, así como del intercambio entre flexibilidad y estabilidad. Johan P. Olsen (2009, p. 199), define la institucionalización como un proceso que implica una transparencia creciente, acuerdo y formalización del contenido, explicación y justificación de las normas de conducta y de la asignación y acceso y control sobre los recursos materiales e inmateriales. Consecuentemente, la desinstitucionalización implica que las leyes existentes y la distribución de recursos sea cada vez más confusa e incierta. La institucionalización ayuda a estabilizar redes de gobernantes precarias de modo que podamos cosechar los beneficios de la flexibilidad asociada a las formas relativamente informales de gobernanza interactiva (Milward & Provan, 2006, p. 12). No obstante, si el grado de institucionalización es muy alto, tenderán a crearse rigideces y a reducirse los beneficios de la flexibilidad. Por tanto, las autoridades públicas y otros actores cualificados para gobernar las redes de gobernanza deberían tener por objetivo compensar los procesos de institucionalización y los procesos de desinstitucionalización.

#### 4. Innovación colaborativa: el debate

La mayoría de las investigaciones sobre redes de gobernanza ha estado centrada en la manera en la que las formas interactivas de gobernanza contribuyen a que la reglamentación pública y el servicio de producción sean más eficaces de la mano de la mejora de la coordinación o de la democracia hechas realidad a través de la participación y la deliberación (Sørensen & Torfing, 2007, 2009). Sin embargo, las redes de gobernanza pueden jugar un papel importante en la estimulación de la innovación pública reuniendo actores relevantes involucrados en procesos de resolución creativa de problemas que faciliten o favorezcan la generación de ideas, el aprendizaje mutuo y la creación de soluciones útiles de manera conjunta (Hartley, Sørensen & Torfing, 2013; Ansell & Torfing, 2014).

Por regla general se piensa que la innovación en el sector privado está generada por líderes empresariales con una especial visión de futuro, por emprendedores que trabajan muy duro o por genios creadores. Sin embargo, lo cierto es que la mayoría de las innovaciones llevadas a cabo por el sector privado tienen su origen en grandes departamentos de I+D o surgen como resultado de alianzas estratégicas con otras empresas. Aún así, el mito sobre esos héroes individuales de la innovación que supuestamente manejan la innovación en el sector privado ha inspirado al sector público en la búsqueda de sus propios genios de la innovación (Doig & Hargrove, 1987). También es de destacar el interés de los políticos electos, que nece-

sitan poner nuevas ideas sobre la mesa con el fin de conseguir apoyo de los votantes (Polsby, 1984). El movimiento de la "Reinvención del Gobierno" ha celebrado el espíritu empresarial de los dirigentes públicos comprometidos con la gestión estratégica de la actuación y el comportamiento proactivo de los contratistas privados, quienes compiten por las ofertas en los nuevos mercados públicos (Osborne & Gaebler, 1993). Recientemente, ha habido un creciente interés por la innovación propiciada por los empleados y los usuarios en el sector público (Von Hippel, 1988, 2005; Bogers, Afuah & Bastian, 2010).

En la desafortunada búsqueda de héroes de la innovación pública no se atina a comprender que la innovación es rara vez resultado de los esfuerzos de lobos solitarios (Csikszentmihalyi, 1996). Al contrario, es en el encuentro entre numerosos actores, ya sean públicos o privados, donde realmente se identifican y definen los problemas y desafíos, donde se desarrollan y escudriñan nuevas ideas, donde se aceleran procesos de mutuo aprendizaje y se prueban soluciones innovadoras, y donde se construyen soluciones útiles e innovadoras de propiedad conjunta. Tal es así, que la investigación más reciente sugiere que la colaboración entre múltiples actores fortalece y mejora cada fase del proceso de innovación (Roberts & Bradley, 1991; Roberts & King, 1996; Hartley, 2005; Nambisan, 2008; Eggers & Singh, 2009; Ansell & Torfing, 2014). El entendimiento de los problemas y desafíos que están por llegar mejora considerablemente al tener en cuenta las experiencias y el conocimiento de los diferentes actores, tanto públicos como privados. El desarrollo de ideas se ve fortalecido cuando actores con perspectivas y opiniones diferentes son invitados a colaborar; de este modo se dan a luz ideas frescas, que se pulen y combinan en el proceso de la colaboración. La selección y prueba de las soluciones más prometedoras se verá enriquecida cuando los actores de diferentes contextos e intereses participen en la negociación de beneficios y riesgos. La implementación de las nuevas soluciones se promueve cuando los actores relevantes coordinan sus acciones y comparten la propiedad de las nuevas soluciones. Por último, aunque no por ello menos importante, el impulso de la difusión de la innovación vendrá de la mano de los actores participantes, que actuarán como embajadores y divulgarán información tanto del contenido como de las ventajas de las prácticas más innovadoras.

Ben Bommert (2010) capta la esencia del argumento de la innovación colaborativa cuando afirma que se trata del único método que garantiza que es la posesión de activos lo que determina la contribución a la producción de la innovación pública, más que, por ejemplo, los límites organizativos e institucionales. Los procesos de innovación llevados a cabo por los mercados competitivos o por las formas jerárquicas de gobierno tienden a verse atrapados en su organi-

zación, más individual; en consecuencia, esta manera carecerá de los frutos de la colaboración con los actores implicados, quienes pueden ofrecer aportaciones importantes al proceso.

La bibliografía sobre innovación social suele subrayar el aspecto colaborativo de los procesos de innovación. Por lo tanto, las innovaciones sociales se consideran sociales tanto en sus medios como en sus fines (European Commission, 2013). Así, se afirma con frecuencia que particularmente los usuarios finales, cuyas necesidades van a encontrarse, deberían de participar en el inicio, diseño e implementación de las políticas y servicios innovadores, porque sus aportaciones al proceso de innovación serán decisivas (Von Hippel, 1988, 2005). Sin embargo, debido al énfasis parcial sobre el papel de los usuarios finales en la creación conjunta de innovaciones sociales, preferimos hablar de la innovación colaborativa que en efecto favorece a los usuarios finales, pero proporciona la posibilidad de incluir numerosos actores implicados tanto del sector público como del privado.

La noción de la innovación colaborativa está en línea con el creciente interés en la gobernanza colaborativa realizada a través de redes, alianzas y comunidades interorganizacionales de práctica (Agranoff & McGuire, 2003; Ansell & Gash, 2007; O'Leary & Bingham, 2009). Mientras que la 'gobernanza' se define como los procesos formales e informales a través de los cuales la sociedad y la economía son dirigidas y los problemas públicos se resuelven en función de objetivos comunes (Torfing et al., 2012), no está siempre claro cómo se conceptualiza la colaboración. Un planteamiento existente distingue entre cooperación, coordinación y colaboración (Keast, Brown & Mandell, 2007). Considerando que la cooperación implica el intercambio de información y de conocimiento relevante y la coordinación busca crear sinergias y evitar solapamientos en la regulación pública y en el servicio de producción, la colaboración supone una interacción mantenida de manera prolongada a través de la cual un sinfín de actores busca encontrar soluciones comunes a problemas compartidos. Por lo tanto, la colaboración implica más que simple comunicación o diálogo sostenido, y más que intentos pragmáticos de unir recursos evitando inmiscuirse en los asuntos de los demás. La colaboración se basa en el compromiso mutuo de dos o más actores que trabajan juntos hacia un fin común, que únicamente puede alcanzarse a través de la transmutación de materiales, ideas y / o relaciones sociales (Roberts & Bradley, 1991). En los procesos colaborativos, los actores sociales y políticos trabajan en un problema compartido con el fin de encontrar maneras de identificarlo y resolverlo que sean aceptables para todos. En el transcurso de la interacción los actores no sólo transformarán el objetivo compartido, sino también sus roles e identidades, además de la lógica de unas medidas apropiadas que guíen

sus acciones (March & Olsen, 1995; Engeström, 2008).

La colaboración se asocia a menudo con el "consentimiento unánime" (Straus, 2002). No obstante, una situación de consenso total sin posibilidad de disensión es extremadamente exigente por lo que respecta al tiempo y a los recursos que se necesitarían para que todos los actores llegasen a adoptarla. Además, esta situación podría llegar a ser perjudicial para la innovación, ya que los conflictos, la disensión y las quejas podrían acabar manejándola, y porque un consenso total a menudo se consigue haciendo que todo el mundo se ponga de acuerdo en un mínimo común denominador, método que favorece cambios incrementales más que cambios discontinuos e innovaciones disruptivas. En contraste con la perspectiva dominante de que el consenso se obtiene a través de la deliberación en un espacio libre de poder y de razón comunicativa, citaremos aquí a Bárbara Gray (1989) para definir la colaboración como la gestión constructiva de las diferencias con el fin de encontrar soluciones conjuntas a problemas compartidos. Colaboramos porque somos diferentes y esperamos que nuestras distintas experiencias y perspectivas nos den una comprensión más compleja y matizada del mundo, desafíen y despierten nuestro conocimiento, y produzcan nuevas y creativas ideas mediante debates apasionados basados en aspiraciones y competitividad mutua.

Si los participantes desarrollan una relación antagónica entre ellos, la colaboración puede llegar a colapsarse, pero si las diferencias entre los actores se manejan de manera constructiva, se podrá conseguir un acuerdo sobre el contenido y la naturaleza de las soluciones innovadoras que se busca conseguir. El acuerdo será provisional e implicará la formación de un compromiso, pero la mayoría de actores lo apoyará, a pesar de las posibles dudas y quejas. La ventaja de esta manera de conceptualizar la colaboración como un intento regido por el conflicto de encontrar soluciones comunes a problemas compartidos mediante acuerdos provisionales es que crea espacio para las diferencias y pasiones que alimentan los procesos de creatividad e innovación.

En el proyecto danés CLIPS (Torfing & Krogh, 2013), se realizaron con éxito catorce estudios de caso de innovaciones públicas en función de la prevención del crimen en un entorno local. La mayoría de las innovaciones se desarrollan en respuesta a necesidades insatisfechas de jóvenes en situación de riesgo. Mientras que cuatro de los proyectos más pequeños fueron conducidos por agentes de cambio individuales, el resto de los proyectos de innovación se crearon mediante colaboración tanto de actores públicos como privados (seis proyectos) o de agencias públicas diferentes (cuatro proyectos). Sin embargo, las partes interesadas tienen tendencia a involucrarse más en la co-creación de la implementación que en la co-creación del inicio y diseño de las soluciones innovado-

ras. Este hallazgo empírico lo apoyan los resultados de estudios internacionales (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014). Otro hallazgo de radical importancia es que los usuarios finales (“jóvenes en situación de riesgo”) raramente juegan un papel clave en los proyectos, mientras que las organizaciones de sociedad civil y los contratistas sin ánimo de lucro son actores fundamentales.

Un reciente estudio español analizó las capacidades innovadoras de Interxaxs (Almirall et al., 2012), que es una red de gobernanza socio-educativa de éxito establecida en Barcelona desde el año 2000. La red reúne a todos los profesionales de los servicios educativo, social y de salud que actualmente tratan con niños, jóvenes y familias en situación de riesgo en el distrito de Horta-Guinardó. Los análisis empíricos demostraron que una gran cantidad de las innovaciones públicas fueron resultado de las colaboraciones hechas posibles gracias a las redes de gobernanza. También reveló que la mayoría de las innovaciones colaborativas abarcaban servicios relacionados con la prevención del riesgo en niños. Algunas innovaciones estaban dirigidas a mejorar las capacidades sociales y emocionales de los padres y de las familias en conjunto. Otras tenían por objetivo fortalecer la capacidad de la red de gobernanza para producir nuevas innovaciones colaborativas en el futuro.

Ambos estudios, tanto el danés como el español, concluyen que el liderazgo y la gestión son indispensables para iniciar, facilitar y orientar los procesos de la innovación colaborativa. La pregunta clave es, por consiguiente, cómo el liderazgo y la gestión pueden ejercitarse en un espacio interconectado que busque estimular la colaboración y la innovación.

## 5. Replantearse el liderazgo y la gestión en el contexto de la innovación colaborativa

En la bibliografía de investigación se alaba a las redes de gobernanza por su habilidad para garantizar el proceso de la toma de decisiones bien fundamentadas, para generar soluciones innovadoras, movilizar recursos privados y manejar conflictos y para crear las soluciones útiles e innovadoras de propiedad conjunta (Sørensen & Torfing, 2007, 2011). Sin embargo, existe además un riesgo claro de fracaso en la gobernanza, ya que las redes no se forman de manera tan espontánea y pueden llevar a decisiones estancadas, pobres y sesgadas, y a compromisos sin rumbo fijo. El riesgo de fracaso en las redes de gobernanza puede verse reducido mediante el ejercicio de la *metagobernanza*, la ‘gobernanza de la gobernanza’, o en el caso de las redes de gobernanza ‘la regulación de la autoregulación’ (Jessop, 2002). Las redes de gobernanza no deberían quedar a la deriva a merced de un más que posible fracaso ya que una estrategia de metagobernanza proyectada con prudencia puede

ayudar a facilitar, gestionar y orientar los procesos de políticas en red sin recurrir a las tradicionales formas de dominio y control jerárquico (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Jessop, 2002; Agranoff, 2003; Koiman, 2003; Torfing et al., 2012).

Los metagobernadores en potencia deben poseer lo que Christopher Hood (1986) define como ‘NATO-recursos’. Por lo tanto, deben ocupar una posición central en relación a la red de gobernanza en cuestión (Nodality); deben ser considerados como actores legítimos a los ojos de los actores en red (Authority); deben tener acceso y controlar los recursos clave (Treasure); y deben tener una capacidad organizativa para supervisar y gestionar redes (Organisation). Los organismos gubernamentales de diferentes ámbitos en general disponen de lo necesario para convertirse en metagobernadores, pero los actores privados y las redes de gobernanza en niveles superiores pueden asumir también este papel. A veces existirá incluso más competencia entre distintos metagobernadores en potencia, mientras que en otras ocasiones estos metagobernadores, situados tanto al mismo nivel como a múltiples niveles, se complementarán unos a otros a la hora de facilitar, gestionar y orientar redes de gobernanza. Un problema especial surge en relación con las redes de gobernanza a nivel mundial donde, en ausencia de algo parecido a un gobierno global, la tarea de las redes de gobernanza de la metagobernanza está a menudo ejercitada por una mezcla de estados hegemónicos y de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o el Banco Mundial.

El desafío crucial para todos los metagobernadores es evitar estar entre Escila y Caribdis en cuanto al control, lo que requeriría mantener un delicado equilibrio entre una metagobernanza más directa y otra más laxa (Sørensen & Torfing, 2009). Una metagobernanza de menos intervención a través del diseño institucional y del marco político de los procesos de políticas en red puede ayudar a evitar el control excesivo que tiende a crear oposición entre los actores. Asimismo, una metagobernanza con mayor intervención a través de la administración de procesos y la participación activa puede ayudar a resolver conflictos internos y a evitar decisiones sesgadas que, en igualdad de circunstancias, tienden a reducir la labor y la influencia de las redes de gobernanza.

El concepto de metagobernanza nos ayuda a comprender cómo la capacidad de gobierno de las redes puede mejorarse (Jessop, 2002; Meuleman, 2008; Peters, 2010). Sin embargo, la investigación sobre metagobernanza no ha prestado la suficiente atención al ejercicio del liderazgo, que puede describirse como el intento de definir y alcanzar una serie de objetivos particulares a través de la influencia en el comportamiento de un grupo de actores. Por suerte, hemos presenciado recientemente el desarrollo de unas nuevas e interesantes teorías de liderazgo que pueden com-



pletar la percepción dada por las teorías de metagobernanza, a la vez que ayudarnos a comprender el papel del liderazgo en la mejora de la innovación colaborativa.

## 6. Promover y apoyar iniciativas innovadoras para el desarrollo de un nuevo tipo de liderazgo

Mientras que las formas tradicionales de liderazgo han tenido como objetivo gobernar la 'facticidad' respondiendo al desempeño real de los empleados públicos y agencias administrativas, las nuevas formas de liderazgo en innovación deben tener por objetivo gobernar la 'potencialidad' de las posibles soluciones aún por conocer, que puedan ser desarrolladas y realizadas en un futuro próximo. Para conseguir eso, no es suficiente con reclutar, instruir y evaluar a empleados públicos mediante lo que comúnmente se conoce como el 'liderazgo transaccional', ni tampoco es suficiente con dar poder y motivar a las plantillas a través de lo que comúnmente se denomina el 'liderazgo transformacional' (Parry & Bryman, 2006). En lugar de eso, la promoción de innovación pública requiere una combinación de liderazgo adaptivo y pragmático. "El liderazgo adaptativo" busca determinar qué actividades mantener y cuáles adaptar y transformar. Además intenta desarrollar nuevas prácticas elaborando y poniendo a prueba prototipos y nivelando los miembros de la organización con el fin de garantizar la ejecución y facilitar la integración de las nuevas actividades con las antiguas (Heifetz, Linsky & Grashow, 2009). El 'liderazgo pragmático' tiene por objetivo transformar la cultura de las organizaciones públicas en maneras que mejoren el aprendizaje de circuito único y doble, e incluso el aprendizaje transformativo que desarrolla nuevas metáforas y narrativas que nos ayuden a comprender aquello que no hemos sido capaces de concebir y a cambiar nuestras identidades y roles (Argyris & Schön, 1978; Mezirow, 2000).

Los líderes en innovación podrían también beneficiarse con la familiarización del nuevo pensamiento de diseño o *design thinking*, que utiliza herramientas de diseño para abordar problemas complejos mediante la implicación de los usuarios, el diálogo interdisciplinar, la lluvia de ideas colaborativa y el testeo experiencial de prototipos en procesos interactivos (Bason, 2010). El pensamiento de diseño fomenta la colaboración y la co-creación, ambos con el fin de conseguir 'pensamiento divergente', que utiliza el análisis lógico y los métodos creativos para generar nuevas ideas y propuestas que lleven a conseguir el 'pensamiento convergente', que sintetiza ideas diferentes en nuevas soluciones que funcionen mejor. El pensamiento de diseño es una herramienta para mejorar la innovación colaborativa y los esfuerzos de los líderes públicos y gestores para crear y apoyar iniciativas de

colaboración para un liderazgo más distributivo y colaborativo.

No hay necesidad de héroes visionarios de la innovación que puedan hacer milagros y transformar organizaciones públicas arcaicas de la noche a la mañana. En lugar de eso, lo que necesitamos es cultivar un nuevo tipo de líderes públicos que den ejemplo y no cejar en el empeño de mejorar e innovar las organizaciones públicas y los servicios (Parry & Bryman, 2006). Tanto líderes como gestores deberían cultivar un 'liderazgo distribuido', cuyo objetivo sea delegar funciones en su organización fortaleciendo el papel de los empleados y la creación de equipos de autogestión y redes en los que la función de liderazgo sea más horizontal. El 'liderazgo horizontal' debería promoverse también con el fin de facilitar la colaboración con actores privados tales como usuarios de servicios, ciudadanos, ONG's y compañías privadas. El desafío del liderazgo colaborativo es tanto diseñar espacios institucionales apropiados para la gobernanza colaborativa como la movilización de actores relevantes y el favorecimiento de procesos colaborativos que enfatizan la interdependencia mutua de los actores, públicos y privados.

En definitiva, si realmente queremos mejorar la innovación colaborativa, debemos traducir todas estas ideas teóricas abstractas en recomendaciones prácticas y más concretas acerca del manejo de los procesos de innovación colaborativa. Para conseguirlo, proponemos que las barreras a la innovación colaborativa en el sector público puedan ser mitigadas o superadas por unos líderes sociales capaces de asumir el papel de 'coordinadores', 'facilitadores' y 'catalizadores' (Straus, 2002; Crosby & Bryson, 2010; Morse, 2010; Page, 2010; Ansell & Gash, 2012).

El papel de **coordinador** es el de reunir actores relevantes y estimular la interacción y el intercambio de información, perspectivas e ideas. De aquí que el coordinador deba:

- Seleccionar el equipo mediante la identificación de actores con recursos y habilidades para la innovación e incitarlos y motivarlos para que participen en el proceso de innovación.
- Clarificar el papel de los diferentes autores y trazar un mapa del proceso que defina quién participa cuándo y cómo en las diferentes fases del proceso de innovación.
- Alentar la participación y el intercambio entre los actores participantes a través de la estimulación del reconocimiento de su dependencia mutua en cuanto a los recursos de cada uno.
- Asegurar apoyo político para la búsqueda de soluciones innovadoras y proteger la integridad de la colaboración.
- Orientar la búsqueda conjunta de soluciones innovadoras y nivelar los objetivos y expectativas de los actores.

El papel del **facilitador** es conseguir la colaboración de los actores por medio de la gestión de sus diferencias y el desarrollo de procesos de aprendizaje mutuo que los lleve a un mínimo común denominador. De ahí que el facilitador deba:

- Reducir los costos de transacción de la colaboración organizando encuentros efectivos, garantizando una comunicación fluida y activando selectivamente aquellos actores que no estén contribuyendo tanto como podrían.
- Mejorar y prolongar la confianza entre los actores creando espacios de interacción social informal, fomentando el desarrollo de reglas comunes y procedimientos de interacción y desencadenando un círculo de confianza y creación a través de una muestra unilateral de confianza en el resto de los actores.
- Desarrollar un marco común de entendimiento creando una base de conocimiento común mediante el intercambio de conocimiento e investigaciones conjuntas, a la vez que se desarrolla un lenguaje base de definiciones aceptadas conjuntamente para términos e ideas clave.
- Resolver conflictos o mediar en ellos de modo que sean constructivos en lugar de destructivos y garanticen que los conflictos irresolubles son despersonalizados y concebidos como puzles en lugar de como carreteras sin salida.
- Restar obstáculos a la colaboración asegurando el apoyo de los líderes ejecutivos en las organizaciones participantes y negociando cómo los costos y beneficios de las soluciones innovadoras son distribuidos entre los actores.

El papel del **catalizador** es estimular a los actores para que piensen de forma original y desarrollen e implementen soluciones nuevas y audaces. Como tal, el catalizador debe:

- Construir un sentido de urgencia demostrando la existencia de posibilidades si las hubiera.
- Evitar la visión túnel animando a los actores a cambiar de perspectiva, incluyendo nuevos actores en el equipo o dejando que hagan su aparición nuevos e inspiradores conocimientos.
- Crear procesos de investigación abiertos y creativos cambiando el espacio y la manera en la que los actores interaccionan y colaboran.
- Facilitar la gestión y la negociación de los riesgos asociados con las soluciones innovadoras y coordinar los procesos de implementación para mejorar la sinergia y evitar el solapamiento.
- Garantizar que los actores participantes asuman el rol de embajadores y usen sus vínculos, tanto los fuertes como los débiles, para divulgar el conocimiento sobre soluciones innovadoras.

Se necesita aún más investigación para valorar la fecundidad de las herramientas de aprendizaje concretas asociadas al papel de 'conciliador', 'facilitador' y 'catalizador' y para evaluar el impacto de la mejora de la innovación colaborativa. El próximo paso será reflexionar acerca de los recursos y de las competencias que los líderes deben tener para liderar y gestionar la innovación colaborativa y de cómo la formación de la capacitación de liderazgo puede ayudar a conseguir estas competencias.

## 7. Conclusión

Este artículo tiene como objetivo ofrecer ideas novedosas sobre cómo podemos mejorar los resultados sociales y educativos en las sociedades europeas del siglo XXI. Integrar aspectos clave de la investigación en redes de gobernanza, en la teoría de la innovación y en otras nuevas teorías sobre liderazgo ha revelado cómo la gobernanza en redes colaborativa puede estimular la innovación y cómo los procesos de innovación colaborativa pueden ser estimulados por nuevas formas de liderazgo. El intento deliberado de líderes y gestores sociales y educativos para reunir a los actores relevantes e involucrados, para facilitar la colaboración y la co-creación y para catalizar el desarrollo de la realización de ideas innovadoras debe ser complementado con intentos persistentes de construir una cultura de innovación fuerte en organizaciones públicas, privadas y del tercer sector, que estén comprometidas con los actuales desafíos sociales y educativos. Crear una cultura de la innovación fuerte es una empresa complicada que implica el reclutamiento y entrenamiento de talentos creativos, el fomento de la diversidad y la movilidad, y la estimulación de los miembros del equipo para que utilicen sus conocimientos profesionales para generar y evaluar nuevas ideas. También supone combatir una cultura que no admite errores, una regulación estricta y un desempeño desalentador de los sistemas de medición que evitan la gestación de la innovación. Por último, se trata de intentar crear organizaciones más planas y flexibles con una misión y liderazgos claros y crear organizaciones sin límites prefijados. Los pronósticos sugieren una revolución cultural en los sectores educativo y social. Necesitamos un replanteamiento completo de la manera en la que nos organizamos, gobernamos y gestionamos organizaciones públicas y su relación con la sociedad civil. En síntesis, necesitamos transformar la gobernanza con el fin de mejorar la innovación social y educativa.

## Referencias

- Agranoff, R. (2003). *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organisations*. Arlington: IBM Endowment for The Business of Government.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003), *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Almirall, R., Díaz-Gibson, J., Dot, M., Moya, J., Ramírez, L., & Ubieta, R. (2012). Informe d'Avaluació dels costos i beneficis del model Interxarxes. Estudi valoratiu de l'experiència del programa Interxarxes (2000-2012). Institut Municipal de Serveis Socials i Districte d'Horta-Guinardó: Barcelona.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007), Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., & Gash, A. (2012), Stewards, Mediators, and Catalysts: Towards a Model of Collaborative Leadership, *The Innovation Journal*, 17(1), 1-21.
- Ansell, C., & Torfing, J. (Eds) (2014), *Public Innovation and Collaboration through Design*, Abingdon: Routledge.
- Argyris, C., & Schön, D. (1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Bason, C. (2010), *Leading Public Sector Innovation*, Bristol: Policy Press.
- Benz, A., & Papadopoulos, Y. (2006). *Governance and Democracy*. London: Routledge.
- Bogers, M., Affuh, A., & Bastian, B. (2010). Users as Innovators: A Review, Critique, and Future Research Directions. *Journal of management*, 36(4), 857-875.
- Bommert, B. (2010), Collaborative innovation in the public sector, *International Public Management Review*, 11(1), 15-33.
- Csikszentmihalyi, M. (1996), *Creativity: Flow and the Psychology of Discovery and Invention*, New York, NY: Harper Collins.
- Considine, M., Lewis, J., & Alexander, D. (2009), *Networks, Innovation and Public Policy*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Crosby, B., & Bryson, J. (2010), Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaboration, *Leadership Quarterly*, 21(2), 211-230.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. New York: The New York University Press.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Díaz-Gibson, J., Civís, M., & Guardia (2013) Strengthening education through collaborative networks: leading the cultural change. *School Leadership and Management*, 34(2), 179-200.
- Díaz-Gibson, J., Civís, M., & Longás, J. (2013). La Gobernanza de Redes Socioeducativas: claves para una gestión exitosa. *Teoría de la Educación*. 25(2), 213-230.
- Djelic, M., & Sahlin-Andersson, K. (eds.) (2006). *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Doig, J., & Hargrove, E. (1987), *Leadership in Innovation: Entrepreneurs in Government*, Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press.
- Eggers, B., & Singh, S. (2009), *The Public Innovators Playbook*, Washington, DC: Harvard Kennedy School of Government.
- Engeström, Y. (2008), *From Teams to Knots: Activity-Theoretical Studies of Collaboration and Learning at Work*, New York, NY: Cambridge University Press.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015), *Collaborative Governance Regimes*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- European Commission (2013), *European Public Sector Innovation Scoreboard*, Brussels: EU.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. Pp. 87-104 in *The Foucault Effect*, ed. G. Burchell, C. Gordon & P. Miller. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Gray, B. (1989), *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Hartley, J. (2005), 'Innovation in governance and public service: Past and present', *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013), 'Collaborative innovation: A viable alternative to market-competition and organizational entrepreneurship?', *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.
- Hecl, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. Pp. 87-124 in *The New American Political System*, ed. A. King. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Heifetz, R., Linsky, M., & Grashow, A. (2009), *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*, Cambridge, MA: Harvard Business Press.
- Hirst, P. (2000). Governance and democracy. Pp. 13-35 in *Debating Governance*, ed. J. Pierre. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007), Getting the right mix: Unpacking integration, meanings and strategies, *International Public Management Journal*, 10(1), 9-34.

- Kickert, W., Klijn, E., & Koppenjan, J. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn, E., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: Compatible or not? *Public Administration*, 85(3): 587-608.
- Kohler-Koch, B., & Eising, R. (eds.) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance*. London: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- March, J., & Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. (eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R. (1993a). Modernization and the logic of interorganizational networks. Pp. 3-18 in *Societal Change between Markets and Organization*, ed. J. Child, M. Crozier & R. Mayntz. Aldershot: Avebury.
- Mayntz, R. (1993b). Governing failure and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. Pp. 9-20 in *Modern Governance*, ed. J. Kooiman. London: Sage.
- Mezirow, J. (2000). *Learning as Transformation: Critical Perspectives on a Theory in Progress*, San Francisco, CA: Jossey Bass.
- Milward, H., & Provan, K. (2006). *A Manager's guide to choosing and using networks*. Arlington: IBM Endowment for The Business of Government.
- Morse, R. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value, *The Leadership Quarterly*, 21(2), 231-245.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, Heidelberg: Springer Press.
- Nambisan, S. (2008). Transforming government through collaborative innovation, *Public Manager* 37(3): 36-41.
- O'Leary, R., & Bingham, L. B. (eds) (2009), *The Collaborative Public Manager*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Olsen, J. (2009). EU governance: Where do we go from here? Pp. 191-209 in *European Multi-level Governance*, ed. B. Kohler-Koch & F. Larat. Cheltenham: Edward Elgar.
- Page, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle, *The Leadership Quarterly*, 21(2), 246-263.
- Parry, K., & Bryman, A. (2006). Leadership in organizations, in S. Clegg, C. Hardy, T. Lawrence and W. Nord (Eds), *The Sage Handbook of Organization Studies*, London, UK: Sage Publications, pp. 447-468.
- Peters, B. (2010). Metagovernance and public management, in Osborne, S. P. (Ed.), *The New Public Governance?*, London: Routledge, 36-51.
- Peters, B. (2011). *Institutional Theory in Political Science*. London: Continuum.
- Polsby, N. (1984). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Powell, W., & DiMaggio, J. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields. *American Sociological Review*, 48(2).147-60.
- Powell, W., & DiMaggio, J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2). 229-52.
- Provan, K., & Milward, B. (1995). A preliminary theory of interorganizational effectiveness: A comparative study of four community mental health systems, *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Renée, M., & McAlister, S. (2011). *The Strengths and Challenges of Community Organizing as an Education Reform Strategy: What the Research Says*. Annenberg Institute for School Reform at Brown University.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Roberts, N., & Bradley, R. (1991). Stakeholder collaboration and innovation, *Journal of Applied Behavioural Science*, 27(2), pp. 209-227.
- Roberts, N., & King, P. (1996), *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 172-205.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein, *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.
- Scharpf, F. (1994). Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27-53.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Shirley, D. (2009). Community Organizing and Educational Change: A Reconnaissance, *Journal of Educational Change*, 10, 229-237.
- Skelcher, C., & Torfing, J. (2010). Improving democratic governance through institutional design: Civic participation and democratic ownership in Europe, *Regulation and Governance*, 4(1), 71-91.
- Straus, D. (2002), *How to Make Collaboration Work*, San Francisco, CA, Berrett Koehler Publishers.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005a). Network governance and post-liberal democracy, *Administrative Theory and Praxis*, 27(2), 197-237.

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005b). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (eds.) (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-58.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector, *Administration and Society*, 43(8), 842-868.
- Torfing, J., Peters, B., Pierre, J., & Sørensen, E. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford University Press.
- Torfing, J., & Krogh, A. H. (2013), *Samarbejdsdrevet innovation i bandeindsatsen*, Copenhagen: DJOEF Publishers.
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2014), A systematic review of co-creation and co-production', *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Von Hippel, E. (1988), *The Sources of Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- Von Hippel, E. (2005), *Democratizing Innovation*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Wart, M. (2013), Lessons from leadership theory and contemporary challenges of leaders, *Public Administration Review*, 73(4), 553-564.
- Warren, M. (2009). Governance-driven democratization. *Critical Policy Analysis*, 3(1), 3-13.

### HOW TO CITE THE ARTICLE

Torfing, J., & Díaz-Gibson, J. (2016). Transforming governance to enhance social and educational innovation. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 28 99-111. DOI:10.7179/PSRI\_2016.28.08

### AUTHOR'S ADDRESS

**Jacob Torfing.** Roskilde University, Universitetsvej 1, PO Box 260, DK-4000 Roskilde, Denmark.  
Correo electrónico/ E-mail: jtor@ruc.dk

**Jordi Díaz-Gibson.** Facultad de Psicología, Ciencias de la Educación y del Deporte, Blanquerna.  
Universidad Ramon Llull. c/Císter 34, 08022, Barcelona, España  
Correo electrónico/ E-mail: jorgedg@blanquerna.url.edu

### ACADEMIC PROFILE

**Jacob Torfing.** Jacob Torfing is professor in politics and institutions at Roskilde University and director of the Roskilde School of Governance. He has chaired the Danish Political Science Association and served at the Executive Committee of the European Consortium for Political Research (ECPR). He has published more than 25 books and 200 articles.

**Jordi Díaz-Gibson.** Jordi Díaz-Gibson is an Associate Professor in Education in Blanquerna, Ramon Llull University, Barcelona (Spain). He develops his research in educational networks, networked leadership and collaborative ecosystems based on innovation. He is the coordinator of the Net-EduProject.

