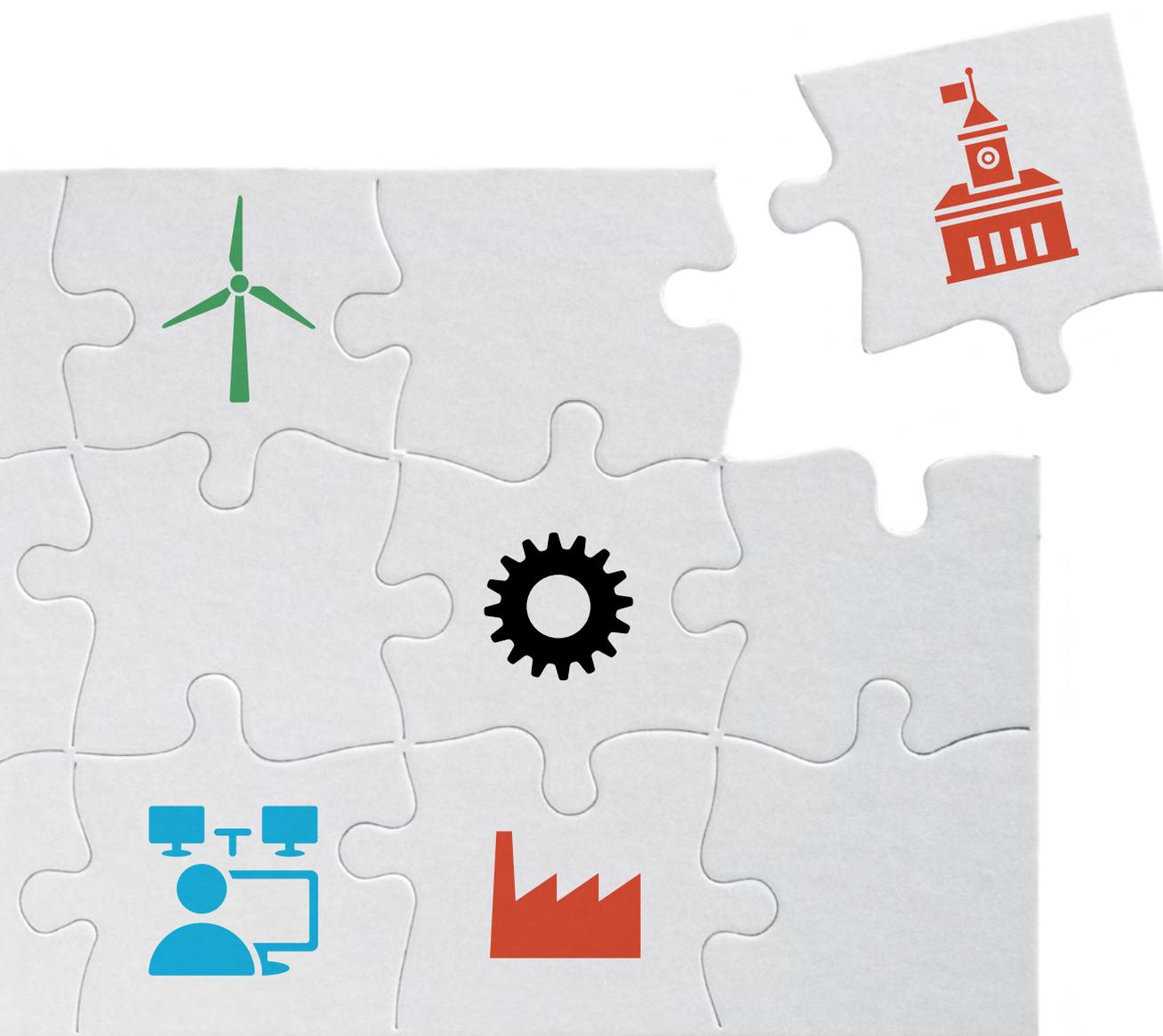


## Hacia un nuevo modelo de desarrollo territorial: el reto de reaprender formas de trabajo

Miren Estensoro y Miren Larrea



**Asociación Pacto Industrial de  
la Región Metropolitana de Barcelona**

Tel.: (34) 932 600 222  
pacte@pacteindustrial.org  
www.pacteindustrial.org

ISSN edición electrónica: 2385-7846

Diciembre 2015

© Associació Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona  
Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto

Las opiniones expresadas en los documentos de esta colección corresponden a sus autores. El Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona no se identifica necesariamente con estas opiniones.

El Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona es una asociación constituida en el año 1997 con la misión de configurar una alianza estratégica entre administraciones públicas, organizaciones empresariales y sindicatos, para impulsar la competitividad de la industria, fomentar la creación de empleo y mejorar la cohesión social y la sostenibilidad en el territorio metropolitano.

**Miren Estensoro** es investigadora en Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad y docente en la Universidad de Deusto. Ha facilitado procesos en el ámbito del desarrollo local, centrandó su investigación en temas de innovación social, diversificación productiva, gobernanza e investigación-acción.

**Miren Larrea** es investigadora sénior en Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad y docente en la Universidad de Deusto. En su perfil destaca la coordinación de varios procesos de investigación-acción en el ámbito del desarrollo territorial. En esta línea, trabaja los temas de la gestión de conflictos y la construcción de capacidades.



A lo largo de los años, la literatura del desarrollo y de la competitividad regional ha ido elaborando los marcos conceptuales que han acompañado las políticas. En ese camino nos encontramos en estos momentos en Europa, con el reto de abordar estrategias de especialización inteligente. El concepto ha tenido una difusión muy rápida, pero la implementación se está encontrando con dificultades. Este documento presenta, en primer lugar, un diagnóstico de cuáles son los problemas encontrados en el proceso de implementación de estas estrategias en el País Vasco. A continuación, se plantean algunos aprendizajes, entre los que destacan la necesidad de abordar de forma explícita los debates ideológicos subyacentes a estos procesos y el papel que la universidad y, más en concreto, la investigación pueden jugar para abordar los retos de la implementación de las estrategias territoriales.

Palabras clave: *estrategias de especialización inteligente, gobernanza multinivel, complejidad, investigación-acción, aprendizaje en las políticas (policy learning)*

Al llarg dels anys, la literatura del desenvolupament i la competitivitat regional ha elaborat els marcs conceptuals que han acompanyat les polítiques. En aquest camí és en el que es troba actualment Europa, amb el repte d'abordar estratègies d'especialització intel·ligent. El concepte ha tingut una difusió molt ràpida, però la implementació està trobant dificultats. Aquest document presenta, en primer lloc, un diagnòstic de quins són els problemes que es troben en el procés d'implementació d'aquestes estratègies al País Basc. Tot seguit, es plantegen alguns aprenentatges, entre els quals destaquen la necessitat d'abordar de manera explícita els debats ideològics subjacents a aquests processos i el paper que la universitat i, més concretament, la investigació, poden jugar per emprendre els reptes de la implementació de les estratègies territorials.

Paraules clau: *estratègies d'especialització intel·ligent, governança multinivell, complexitat, recerca acció, aprenentatge en les polítiques (policy learning)*

Throughout the years, the literature on regional competitiveness and development has set out the conceptual frameworks that have accompanied the corresponding policies. This is the stage we find ourselves at in Europe, faced with the challenge of addressing smart specialisation strategies. We have become familiar with this concept very quickly, although its implementation is experiencing certain difficulties. First, this document presents a diagnosis of the problems encountered during the process of implementing these strategies in the Basque Country. It then puts forward a number of lessons that have been learnt, including the need to explicitly address the ideological debates that underlie these processes and examine the role that the university can play – and, more specifically, the role that research can play – in meeting the challenges of implementing territorial strategies.

Keywords: *smart specialisation strategies, multi-level governance, complexity, research-action, policy learning*



# Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>9</b>
<b>2. Aproximación metodológica</b>	<b>11</b>
2.1. Las agencias de desarrollo comarcal en el País Vasco	12
2.2. Proyecto de investigación-acción en la comarca del Goierri	13
2.3. Bilbao Next Lab	14
2.4. Gipuzkoa Sarean	15
2.5. Orkestra	16
<b>3. Marco para la reflexión: las estrategias de especialización inteligente</b>	<b>18</b>
<b>4. Gobernanza multinivel: entre lo local, lo provincial y lo regional</b>	<b>22</b>
4.1. Introducción a la gobernanza multinivel	23
4.2. Marco para la reflexión	25
4.3. Reflexiones desde la práctica en el nivel regional	27
4.4. Reflexiones desde la práctica en el nivel provincial	28
4.5. Reflexiones desde la práctica en el nivel local	30
4.5.1. Un ejemplo de construcción de un nuevo modelo de gobernanza comarcal en red: el caso de la comarca del Goierri (Gipuzkoa)	31
4.5.2. Aportación de las redes comarcales a los procesos de especialización inteligente: ejemplos de capilaridad	33
<b>5. Afrontando los retos de la nueva gobernanza: la diversidad</b>	<b>37</b>
5.1. La explicitación del debate ideológico	39
5.1.1. Reflexiones en torno a Gipuzkoa Sarean	39
5.1.2. Actores críticos para el debate ideológico: los partidos políticos	42
5.2. La investigación-acción como estrategia para el cambio	43
5.2.1. El potencial desaprovechado de la investigación social en el ámbito de la especialización inteligente	43
5.2.2. La investigación-acción contribuye al aprovechamiento del potencial de la investigación social	45
5.2.3. La investigación-acción conlleva la gestión del conflicto	46
5.2.4. La gestión del conflicto conlleva construir conocimiento colectivo en la acción	48
<b>6. Conclusiones</b>	<b>49</b>
<b>Anexo 1.</b> Localización de Bilbao, de Gipuzkoa y de la comarca del Goierri	52
<b>Anexo 2.</b> Reflexiones en torno a la transformación de los modelos organizativos de los gobiernos	53
<b>Bibliografía</b>	<b>55</b>



1

## Introducción

Este documento de trabajo elaborado por Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad responde al encargo realizado por el Pacte Industrial con el fin de reflexionar sobre nuevos modelos de desarrollo territorial.

El documento toma como punto de partida el interés por debatir el concepto de especialización inteligente y estrategias específicas vinculadas a la misma. La diversificación productiva es, en la actualidad, uno de los mayores retos para las empresas y los territorios que, con una actitud proactiva, pretenden lograr un posicionamiento para su tejido productivo. La especialización inteligente se ha convertido en una aproximación central para abordar este reto de la diversificación tanto en el ámbito de las políticas de innovación regionales en Europa como en lo que la literatura denomina «nueva política industrial» (Rodrik 2004; Foray 2013).

Sin embargo, este no es un documento sobre especialización inteligente. Se centra en dos aspectos que son relevantes en relación con estas estrategias, pero lo eran también en relación con otros conceptos que marcaron las políticas de innovación con anterioridad. Se trata de la integración de las distintas escalas territoriales en las políticas orientadas al desarrollo económico y los mecanismos para pasar de los planes a las acciones en este ámbito. Se trata de retos que eran ya relevantes en relación con los sistemas regionales de innovación, territorios inteligentes, clústeres e innovación abierta, y posiblemente seguirán estando irresueltos cuando otro concepto acapare el debate del desarrollo industrial o económico de las regiones. El argumento central de este documento de trabajo es que la resolución de estos retos requiere cambios en profundidad en los roles de los distintos actores del territorio y en sus formas de interacción. Estos cambios no se producen de forma espontánea, y es necesario «aprender a aprender». Es decir, es necesaria una metodología que, de modo consciente, aborde el desarrollo de las capacidades que los distintos actores del territorio requieren para abordar el cambio.

Para desarrollar este argumento central, el documento presenta, tras esta introducción, un breve marco sobre las estrategias de especialización inteligente (*Smart Specialization Strategies*). Esto permite sentar algunas bases y un lenguaje que servirán de hilo conductor para el resto del documento. Tras ello se presenta la metodología de trabajo para la elaboración del documento y una descripción de cada uno de los casos que sirven como ejemplos prácticos de la discusión. Estos casos son el proceso de investigación-acción de la comarca del Goierri, Bilbao Next Lab, Gipuzkoa Sarean y Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad. Por su relevancia como actores del territorio en la mayoría de estos proyectos, se realiza también una breve presentación sobre qué son las agencias de desarrollo comarcal en el País Vasco. Una vez establecidas estas bases, se profundiza en la primera parte del argumento central, que trata sobre las deficiencias en el abordaje de las conexiones entre las múltiples escalas dentro de una región. El documento analiza distintas escalas (regional, provincial y local), presentando cómo se han trabajado los retos de la especialización inteligente y mostrando cómo las distintas escalas han actuado prácticamente de

**El documento trata sobre la integración de las diferentes escalas territoriales y los mecanismos para pasar de los planes a la acción**

**Los retos actuales requieren cambios en los roles de los diferentes actores del territorio y sus formas de interacción**

espaldas al resto. Paralelamente, se comparten reflexiones sobre una potencial articulación multinivel que permitiría superar esta situación. Esta parte del documento sirve de diagnóstico de la situación y plantea las dificultades y los retos detectados en los procesos analizados. Tras ello, se aborda la segunda parte del argumento central, que va orientada a reflexionar sobre cómo se puede pasar de la teorización a la construcción en la acción de las respuestas a estos retos. Dicha propuesta se desarrolla en torno a dos ejes básicos: el primero es la relevancia de la explicitación del debate ideológico en los procesos de aprendizaje en las políticas; el segundo es el potencial de la investigación-acción como estrategia para superar los actuales procesos lineales de aprendizaje y pasar a modos cogenerativos. El documento finaliza con un apartado de conclusiones.

2

## Aproximación metodológica

El concepto central para entender la aproximación metodológica del documento de trabajo es la praxis, interpretada como la estrecha conexión entre la teoría y la práctica. Esta conexión se ha construido a través de la participación de las autoras, como facilitadoras, en varios proyectos de investigación-acción.

La investigación-acción, tal y como se detallará más adelante, se construye a través de la conexión de tres elementos básicos: la participación (cogeneración interactiva de conocimiento entre investigadores y actores del territorio), la acción (transformación de dichos conocimientos en sucesos concretos) y la investigación (transformación del conocimiento cogenerado en *outputs* académicos).

El procedimiento seguido para la elaboración del documento ha sido el de sistematizar los aprendizajes llevados a cabo en varios proyectos en dos grandes apartados: el primero está orientado a mostrar el diagnóstico que se hace de los procesos de especialización inteligente desde una perspectiva multinivel; el segundo recoge los aprendizajes en torno a cómo se pueden abordar los procesos de cambio a partir del diagnóstico realizado.

A partir de estos dos apartados se procede a construir las conclusiones que podríamos definir como reflexiones sobre la praxis. Es decir, se toma distancia de los aprendizajes y conceptualizaciones trabajadas en los proyectos y se plantean algunas cuestiones específicas de este documento.

Para que el lector pueda entender mejor la aproximación a la praxis, a continuación se presentan brevemente los tres casos de investigación-acción que dan pie al documento y que han sido facilitados por las autoras. Se trata de los casos de la comarca del Goierri, Gipuzkoa Sarean y Bilbao Next Lab. Los dos primeros se presentan con más detalle en la discusión, el tercero ha servido de marco para las reflexiones, pero no se presenta en detalle fuera de este apartado metodológico. A estos se les añade, en esta sección, un caso complementario, el de Orkestra, que ha sido el marco en el que se han desarrollado todos los proyectos de investigación. Tampoco se presenta específicamente en el documento más allá de este apartado metodológico, pero es importante entender la filosofía de este instituto para entender cómo se ha trabajado en los casos del Goierri y Gipuzkoa Sarean. En uno de los apartados posteriores del documento se hace mención de un proyecto de RIS3 (*Research and Innovation Smart Specialisation Strategy*) con el Gobierno Vasco, realizado por Orkestra, en el cual las autoras no han facilitado el proceso, pero sí participado como *outsiders* (investigadores que han ayudado a los facilitadores del proceso a reflexionar sobre el mismo). Dicho proyecto no se presenta en este apartado porque se considera que la presentación posterior es suficientemente clara y no requiere introducción. Finalmente, en los tres proyectos de investigación-acción (Goierri, Bilbao Next Lab y Gipuzkoa Sarean) hay una participación relevante de las agencias de desarrollo comarcal. Es por ello que, antes de presentar los casos de investigación-acción, se procede en los siguientes párrafos a presentar qué son estas agencias en el País Vasco.

**El documento se ha elaborado desde la praxis: sistematizando los aprendizajes realizados en varios proyectos facilitados por las autoras**

**2.1.****Las agencias de desarrollo comarcal en el País Vasco**

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) cuenta con una amplia red de agencias de desarrollo comarcal distribuidas a lo largo y ancho de todo el territorio. La mayoría de estas agencias fueron fundadas a finales de la década de los ochenta y presentan características similares, aunque se detectan particularidades del modelo en cada uno de los territorios históricos. Así, en el caso de Gipuzkoa, la identidad comarcal ha marcado un proceso «natural» en el que algunos ayuntamientos se han ido agrupando para crear agencias de ámbito comarcal, once en total, y abordan hoy en día un concepto de desarrollo comarcal amplio en cuanto a sus áreas de trabajo. En el caso de Bizkaia, son veinte los centros Behargintza que en su mayoría, como centros municipales, tienen el objetivo de fomentar el empleo y la creación de empresas en Bizkaia. En el caso de Araba, el modelo no está tan definido como en los otros dos territorios, aunque cuenta con nueve agencias.

De las agencias que se detectan en la geografía vasca, treinta y una están asociadas a Garapen, la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo Comarcal. Esta asociación tiene el objetivo de fomentar la creación de estas agencias, además de hacer de nodo de las mismas con el fin de potenciar el papel de estos entes locales y representarlos ante las demás administraciones e instituciones. El grado de cobertura que tienen estas agencias es del 85,39 % de la población total del País Vasco.

Una de las características más importantes de las agencias es la cercanía a la realidad local del territorio. Otra es la transición hacia nuevos modelos de gobernanza y su papel en las nuevas políticas industriales a través de la generación de redes de cercanía. Esta transición nos lleva a argumentar que las agencias de desarrollo comarcal, como parte del entramado institucional del País Vasco, aportan capilaridad que puede ser importante no solo a la hora de diseñar políticas locales, sino en el ámbito de las políticas de especialización inteligente a nivel regional. Las redes locales facilitadas por agencias comarcales vinculan a varios tipos de actores en los procesos de especialización inteligente, pero son relevantes sobre todo a la hora de generar oportunidades para las pymes. En ese sentido, las agencias pasan a implementar políticas para el desarrollo local con una aproximación colaborativa y colectiva. En vez de responder a los retos de los actores locales de una forma individual, facilitan procesos en los cuales se abordan retos compartidos y colectivos que cuentan con un mayor potencial de transformación. Aunque los servicios que suponen la simple transferencia y aplicación de programas definidos en el gobierno provincial y regional son una actividad que se mantiene, este nuevo rol de facilitadores de procesos de desarrollo local supone una oportunidad para replantear el papel del nivel local tanto para el cambio en las propias políticas para el desarrollo local como en las políticas regionales, como son las estrategias de especialización.

A la hora de evitar duplicidades en el sistema de innovación regional, es importante entender las complementariedades y subsiguientes oportunidades de coordinación de todo el sistema institucional. Consideramos que hay una carencia en este sentido que inhibe el papel que las agencias comarcales pueden jugar en las políticas regionales.

Si se consiguen superar estas limitaciones, las redes locales que se están articulando abren la puerta hacia nuevos modelos de gobernanza, en los que la coordinación autoorganizativa entre distintos agen-

**El País Vasco dispone de una red de cuarenta agencias distribuidas por las tres provincias: 31 están asociadas a Garapen**

**Las redes de proximidad que facilitan las ADL aportan capilaridad y permiten emprender los retos locales con un mayor potencial de transformación**

tes es la base. Se trata de un elemento de interés desde la perspectiva de las estrategias de especialización inteligente que posteriormente se presentarán.

#### Agencias de desarrollo comarcal

Número y localización	40 agencias - 9 en Araba, 20 en Bizkaia y 11 en Gipuzkoa 31 asociadas a Garapen (Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo Comarcal) www.garapen.net
Características	Cercanía a la realidad local Transición hacia nuevos modelos de gobernanza a través de la generación de redes de cercanía

## 2.2.

### Proyecto de investigación-acción en la comarca del Goierri

La comarca del Goierri, en el sur de Gipuzkoa, está compuesta por dieciocho municipios con una población que ronda los 42.000 habitantes. La actividad económica se basa fundamentalmente en el sector industrial, que en la actualidad concentra aproximadamente el 50 % del empleo. Respecto al sector industrial, cabe explicitar que se trata de un sector metalmecánico en el que el 78 % del empleo se concentra en diez empresas. La mayoría de las empresas son pequeñas pymes que bien podríamos denominar microempresas. La comarca se caracteriza, por tanto, por una fuerte concentración de empleo y actividad.

Goieki es la Agencia de Desarrollo Comarcal de Goierri. La agencia se creó en el año 1993, constituida por los dieciocho ayuntamientos que conforman la comarca. Su Consejo de Administración está compuesto por representantes políticos de todos los partidos presentes en los ayuntamientos de la comarca, y la presidencia de este Consejo se asigna de manera rotativa a los alcaldes de los tres municipios de mayor tamaño. El personal de la agencia lo forman un equipo de entre doce o quince personas que se reparten en diferentes departamentos: Zerbitzualdea, Departamento de Ayuda al Sector Industrial; la Incubadora, Departamento para la Ayuda a las Personas Emprendedoras; Goitur, encargado de promover el turismo comarcal, y el Departamento de Medio Ambiente.

Desde el 2007 hasta el 2011, uno de los objetivos de Goieki fue promover una red, denominada Lankidetza Sarea (LS), entre las empresas comarcales para mejorar las capacidades competitivas de las mismas. LS busca, a través de la colaboración, tanto el desarrollo de capacidades de las personas (sobre todo directivos) que forman las empresas como el impulso a procesos de diversificación de producto, mercado y sector. Esta red es un ejemplo de las que se mencionaban en el apartado anterior y que han supuesto un cambio en el rol de las agencias de desarrollo comarcal en el País Vasco. Una de las autoras trabajó hasta el 2011 en la facilitación de esta red junto con otras dos personas de la agencia.

LS supuso un cambio en el modo de relación entre la agencia y las empresas, y a partir del 2011 se comienza un proceso para integrar a otros agentes comarcales en dicho proceso de transformación en el modelo de gobernanza para el desarrollo económico local. El resultado de esta nueva fase se materializa actualmente en la creación del Foro Industrial, donde participan representantes de un grupo de grandes empresas junto a directivos de la agencia, la escuela de Formación

**La comarca del Goierri ha forjado, durante la última década, un nuevo modelo de gobernanza y replantea el modo de hacer política económica**

Profesional (FP), el campus universitario y el centro tecnológico localizados en la comarca, y agentes políticos que a su vez tienen cargos en la agencia. Una de las autoras actúa como facilitadora de este espacio, en este caso como investigadora de Orkestra. Aunque la incorporación de otros actores (representantes de otros partidos políticos, sindicatos o empresas pequeñas, entre otros) se realice de forma escalonada y, por tanto, se trate de una asignatura pendiente, este espacio pretende crear un foro multiagente para la definición de políticas en el ámbito del desarrollo industrial de la comarca. Pretende así replantear el modo de hacer política en el ámbito del desarrollo industrial.

#### Goieki - Agencia de Desarrollo Comarcal de Goierri

Goierri - comarca

18 municipios; 42.000 habitantes; 50% de empleo en el sector industrial, sector metalmeccánico, concentración del 78% del empleo en 10 empresas

Goieki - agencia

- Fundada el 1993
- Consejo de Administración compuesto por representantes políticos de todos los partidos
- 12-15 personas en el equipo de personal de la agencia
- 4 departamentos: Zerbitzualdea, Departamento de Ayuda al Sector Industrial; la Incubadora, Departamento para la Ayuda a las Personas Emprendedoras; Goitur, encargado de promover el turismo comarcal, y el Departamento de Medio Ambiente.
- Lankidetzeta Sarea y Foro Industrial: redes locales que han transformado los modelos de gobernanza comarcales para la diversificación y desarrollo industrial
- Orkestra como facilitadora de un proceso de investigación-acción en el seno del Foro Industrial
- [www.goierri.eus/es/](http://www.goierri.eus/es/)

### 2.3.

#### Bilbao Next Lab

Bilbao Next Lab es una iniciativa impulsada por el Ayuntamiento de Bilbao con el objetivo de promover un proceso de transformación económica a través de la especialización inteligente. La iniciativa comenzó antes de que Orkestra entrara a finales del 2013 a facilitar el proceso de aprendizaje que el equipo de alcaldía asumía para poder promover el proceso de transformación que buscaba. Actualmente, dicho proceso de aprendizaje se está llevando a cabo a través de un proceso de investigación-acción facilitado por Orkestra.

El equipo de alcaldía del Ayuntamiento considera que el futuro de la ciudad requiere ir más allá de las políticas de transformación urbana y asumir una actitud proactiva en el ámbito de la política económica. Aunque no existan competencias formales en dicha materia, el Ayuntamiento dispone de instrumentos que permiten ahondar en este sentido. Uno de los agentes claves al respecto es Bilbao Ekintza, la agencia de desarrollo económico de la ciudad, donde el Ayuntamiento centra la mirada para que pueda promover un proceso de transformación que permita reforzar y desarrollar actividad económica en aquellos sectores o actividades de mayor valor añadido y que, a su vez, permitan posicionar la ciudad a nivel mundial.

El proceso de investigación-acción se ha desarrollado, sobre todo, en el grupo formado por la alcaldía del Ayuntamiento de Bilbao, la dirección de Bilbao Ekintza e investigadores de Orkestra. A partir de finales

**Bilbao Next Lab busca la transformación económica a través de una estrategia de especialización para la ciudad**

del 2014, otros agentes (miembros del Consejo de Administración de Bilbao Ekintza o los propios directores y técnicos de la agencia) se han incorporado de forma puntual al proceso. En el momento de redactar este documento, dicho proceso ha permitido al Ayuntamiento definir una serie de prioridades (verticales y horizontales) que conforman la actual estrategia de especialización de la ciudad. Esta será trasladada al equipo entrante después de las elecciones del 24 de mayo. Una de las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de cara a dar sostenibilidad al proyecto ha sido el hecho de implicar a directivos y técnicos de Bilbao Ekintza en el mismo, lo cual permite mantener vivo el proceso en momentos de relevo político.

#### Bilbao Next Lab

- Proceso de investigación-acción para la definición del modelo de transformación económica de Bilbao y de las herramientas de política que faciliten la implantación y desarrollo de ese modelo.
- Orkestra como facilitador del proceso de investigación-acción desarrollado, sobre todo, en el seno del equipo de alcaldía del Ayuntamiento.
- [www.bilbao.net](http://www.bilbao.net)
- [www.bilbao.net/cs/Satellite?cid=1279139254722&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO\\_contenidoFinal](http://www.bilbao.net/cs/Satellite?cid=1279139254722&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal)

#### 2.4.

#### Gipuzkoa Sarean

Gipuzkoa Sarean es un proyecto promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa, que contribuye a la generación de un modelo de gobernanza multinivel en esta provincia. El proyecto se inició en el 2009, en el contexto de Gipuzkoa Aurrera. En su primera etapa, que se prolongó hasta las elecciones forales del 2011, el proyecto se orientó hacia el diseño de intervenciones que permitieran desarrollar el capital social, es decir, las redes, relaciones de confianza y visión compartida que permitieran mejorar la competitividad de Gipuzkoa. Para ello se pretendía desarrollar redes en el ámbito empresarial, en el educativo y en el de las organizaciones del conocimiento, en el político y en el sociocultural. Tras las elecciones del 2011, el nuevo gobierno que asumió la Diputación Foral redefinió el proyecto tanto en relación con sus objetivos como en el lenguaje utilizado. Así, Gipuzkoa Sarean pasó de ser un proyecto para la generación de capital social para la competitividad a ser un proyecto para la construcción de puentes para un nuevo modelo de desarrollo territorial. La propuesta de un nuevo modelo de desarrollo territorial se tradujo en un nuevo modelo de relaciones de la Diputación con los actores socioeconómicos del territorio, en especial, con las agencias de desarrollo comarcal.

Esta nueva gobernanza se ha traducido, entre otros elementos, en la puesta en marcha de una mesa intercomarcal en la que participan tanto los representantes comarcales como los de la Diputación. La representación comarcal se ha atribuido en esta primera etapa a las agencias de desarrollo comarcal, entendiendo que el objetivo no acaba con su integración en el nuevo modelo de gobernanza, sino que son nodos que deberían facilitar la integración del resto de actores comarcales en la dinámica de construcción de políticas. Las agencias de desarrollo comarcal están representadas en la mesa intercomarcal por el presidente de la agencia y su director o gerente. El presidente es normalmente el alcalde de uno de los municipios que conforman la agencia, y representa la visión política de la comarca. Los directores o gerentes

**Gipuzkoa Sarean  
ha contribuido a la  
generación de un modelo  
de gobernanza multinivel  
en la provincia de  
Gipuzkoa**

### **El proyecto Gipuzkoa Sarean ha permitido generar capacidades para poner en práctica el nuevo modelo de relaciones planteado por la Diputación**

son los máximos representantes de los cuadros técnicos, que materializan la actividad de las agencias en el día a día.

A través de la actividad de la mesa intercomarcal se han abordado algunos retos considerados críticos tanto por los representantes comarcales como por los de la Diputación. La colaboración ha estado orientada a adaptar una serie de decretos del ámbito de la promoción económica y la energía.

Una de las características de este proceso ha sido el denominado proceso de investigación-acción para facilitadores, que se ha desarrollado sobre todo de la mano de equipos técnicos de las agencias con participación más puntual del perfil político. Este proceso ha estado orientado a generar las capacidades para desarrollar en la práctica el nuevo modelo de relaciones planteado por el Gobierno de la Diputación. Para ello se ha entrado en un debate en profundidad sobre el modelo de desarrollo territorial propuesto como marco de actuación, lo que ha permitido generar un lenguaje y una visión compartidos sobre el cambio que se está emprendiendo.

Una de las autoras de este documento de trabajo ha participado en el proyecto desde su inicio en el 2009, asumiendo la dirección académica del mismo en el 2010 y facilitando tanto el proceso de reflexión y diseño del nuevo modelo de relaciones entre el 2011 y el 2013 como parte de la implementación de dicho modelo con actores comarcales a partir del 2013. Este espacio ha sido un laboratorio privilegiado para abordar muchos de los retos de la construcción de nuevas gobernanzas.

#### **Gipuzkoa Sarean**

- Proyecto para la redefinición del modelo de desarrollo territorial de Gipuzkoa
- Promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa
- Diferentes fases desde que comenzó en el 2009
- Generación de un nuevo modelo de relaciones entre la Diputación y los actores socioeconómicos del territorio, en especial, las agencias de desarrollo comarcal
- Orkestra como facilitador del proceso de investigación-acción asumiendo la dirección académica del proyecto

#### **2.5.**

#### **Orkestra**

Para poder entender de forma adecuada la aproximación a la investigación-acción que presentan los anteriores proyectos, es relevante tener en cuenta la misión de Orkestra y su evolución durante los últimos años.

Orkestra fue fundada en el 2006 como parte de la Fundación Deusto, pero sin ser parte de la estructura departamental de la universidad. Este diseño respondía desde el inicio a la intención de que Orkestra fuera una unidad que desde la universidad tuviera una conexión muy fuerte con el territorio. Para hacerlo posible, se buscaron fórmulas organizativas flexibles. Los documentos fundacionales de Orkestra establecen que se creó para «influir en la competitividad real del País Vasco». Esto significa que el instituto no solo está pensado para observar la competitividad, sino también para cambiarla.

Dos elementos importantes del modelo organizativo del instituto son su Consejo de Administración y su Consejo Asesor. En el primero se reúnen los principales *stakeholders* del instituto, que, además de la propia universidad, son el Gobierno Vasco, las Diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa, y cuatro grandes empresas que, junto con las anteriores

### **Orkestra-IVC se creó para influir en la competitividad del País Vasco: no solo para observar sino también para transformar**

administraciones públicas, contribuyen a la financiación del proyecto. El objetivo del Consejo de Administración es mantener la conexión entre la investigación realizada en Orkestra y las necesidades de los actores públicos y privados del territorio. Por otra parte, el Consejo Asesor está constituido por una serie de expertos internacionales en el ámbito de las áreas de conocimiento del instituto. Este Consejo facilita la conexión a redes internacionales. El equilibrio entre lo local y lo global es una de las características del instituto.

El otro eje relevante para la interpretación de Orkestra como caso de estudio en este documento es el esfuerzo realizado para innovar en metodologías de investigación que permitieran abordar el reto de hacer investigación transformadora en el País Vasco. Una de las líneas de trabajo abordadas es la consolidación de una aproximación propia a la investigación-acción para el desarrollo territorial. Esta aproximación es la que ha inspirado los proyectos de investigación-acción que dan base a las reflexiones planteadas en este documento.

La apuesta por vincularse con los actores del territorio ha requerido de Orkestra no solo nuevas aproximaciones a la investigación, sino también una reformulación radical de su estructura organizativa. Desde el 2014 se ha apostado por una estructura organizativa plana que supera los tradicionales departamentos y agrupa a las personas que se implican en los procesos de investigación en torno a proyectos. Para apoyar estos proyectos, se han definido otros espacios de diálogo y gestión de conocimiento que permiten articular las competencias de las personas en torno a los procesos en marcha o en definición.

#### **Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad**

- Fundada en el 2006
- Misión fundacional: influir en la competitividad real del País Vasco
- Consejo de Administración compuesto por representantes de la Universidad de Deusto, Gobierno Vasco, diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa y cuatro grandes empresas
- Consejo Asesor constituido por expertos internacionales en las áreas de conocimiento del instituto
- Investigación transformadora: apuesta por innovar en metodologías como la investigación-acción
- Reformulación organizativa desde el 2014 que supera departamentos e implica procesos de investigación en torno a proyectos
- [www.orkestra.deusto.es](http://www.orkestra.deusto.es)

3.

## Marco para la reflexión: las estrategias de especialización inteligente

Tal y como se señaló en la introducción al documento, el hilo conductor para la reflexión van a ser las estrategias de especialización inteligente y, más en concreto, las estrategias RIS3.

El objetivo de este apartado no es presentar el estado actual del debate en torno a estas estrategias, sino hacer una presentación introductoria al concepto en los términos en que Dominique Foray, uno de los precursores del concepto, lo planteó. El objetivo es conectar este concepto con los dos retos planteados en la introducción en términos de construcción de nuevas gobernanzas multinivel y la traslación de planes a acciones en el ámbito del desarrollo territorial.

Las estrategias de especialización inteligente son estrategias de I+D (investigación y desarrollo) que buscan generar ventajas competitivas en el territorio en función de las oportunidades y fortalezas existentes. Son estrategias territoriales que pasan por hacer elecciones y definir prioridades basadas en dichas fortalezas. Estas prioridades inciden en las diferentes políticas del territorio (ciencia y tecnología, política industrial, estrategia territorial, etcétera). Es por ello que, a diferencia de otras políticas de innovación en las que la priorización no se enfatiza, estas estrategias requieren una lógica de intervención más vertical a la hora de priorizar aquellas áreas en las que se centrará la intervención para permitir a los territorios diferenciarse. Tal y como apunta Foray (2013: 6), es necesario subrayar que los beneficios de la especialización son fundamentales para la I+D. La relación entre la priorización de ciertas actividades de I+D y cómo esto afecta al tejido productivo no queda del todo resuelta en la literatura sobre el tema. Sin embargo, de cara al debate sobre la gobernanza en el que se centra este documento, es importante señalar que en su origen la especialización inteligente se plantea en términos de priorización de ciertas actividades de I+D que después pueden tener un efecto positivo en el tejido productivo, y no tanto en la priorización de una parte del tejido productivo.

La especialización inteligente no es una doctrina de planificación que exija a las regiones especializarse en una serie concreta de industrias. Lo que pretende en cambio, es disponer de medios sólidos y transparentes para identificar actividades, a nivel regional, cuyo objetivo sea analizar y descubrir nuevas oportunidades tecnológicas y de mercado, y, por lo tanto, abrir nuevos campos para construir ventajas competitivas para las regiones. Por esta razón, más que ofrecer un método para establecer si una hipotética región presenta algún punto fuerte en unas actividades concretas, como por ejemplo el turismo y la industria pesquera, la cuestión crucial sería averiguar si esa región saldría beneficiada y debería especializarse en ciertos proyectos de I+D e innovación en algunas actividades clave como turismo e industria pesquera. (Foray 2013: 4)

**Las estrategias de especialización inteligente buscan generar ventajas competitivas en esas prioridades basadas en las oportunidades y fortalezas existentes**

La intervención en aquellos campos priorizados requiere nuevos modos de hacer política, y uno de los principales retos al respecto es el de generar dinámicas de interacción con el sector privado de cara a materializar los beneficios de los procesos de priorización. Y es que «se identificarán prioridades allí donde los emprendedores descubran nuevas actividades» (Foray 2013: 10), es decir, a través de lo que se denominan «procesos de descubrimiento emprendedor». El desafío que la especialización inteligente supone para las políticas públicas es, por tanto, enorme, ya que «supone que su objetivo es diseñar y hacer compatibles dos requisitos críticos y algo conflictivos entre sí: identificar prioridades de acuerdo con una lógica vertical (especialización) y poner a trabajar a las fuerzas del mercado para que revelen áreas y dominios en los que seleccionar prioridades» (Foray 2013: 10).

Es en relación con dicho conflicto donde topamos con el denominado «dilema del gigante ciego» (David 2005; Foray 2013: 20), que hace referencia al (antiguo) estilo de diseño de políticas en el cual los agentes públicos asignan prioridades y concentran recursos basándose en ejercicios formales, fundamentados a su vez en teorías sólidas y racionales que excluyen el conocimiento empresarial. Ello conlleva que las agencias públicas tienen más oportunidades de influir en la trayectoria del futuro crecimiento cuando menos saben lo que deberían hacer. La concepción de las estrategias de especialización inteligente plantea que los emprendedores (en un sentido amplio) se encuentran mejor posicionados para descubrir los ámbitos de la I+D y de la innovación en los que tiene probabilidades de sobresalir una región, teniendo en cuenta sus capacidades y sus activos de producción (Foray 2013: 11). En ese sentido, el reto está en saber identificar los ámbitos de oportunidad y ser coherente en dicho apoyo, sin saber si la apuesta de especialización podrá estabilizarse y será sostenible en el tiempo (Foray *et al.* 2011). El papel de los gobiernos en esta nueva aproximación es apoyar el crecimiento de las actividades priorizadas a través de medidas orientadas a resolver problemas de coordinación, garantizar proveedores clave, atraer proveedores de servicios y otras empresas. Aunque su rol también incluya la definición de una visión estratégica general sobre el futuro de la economía que facilite la selección de prioridades a nivel micro, el «auténtico desafío para los políticos es la observación, detección y seguimiento». Es decir, cómo combinar el análisis a nivel macro y la observación de la «microdinámica» (Foray *et al.* 2011; Foray 2013).

La intervención en torno a una serie de prioridades requiere también, además de nuevos modos de evaluar, otros modos de financiación pública. El descubrimiento de áreas y la consiguiente definición de prioridades es un proceso vivo que continuamente supone abrir y cerrar ciclos en la intervención. Es en el apoyo de los diferentes «ciclos de vida» de estas prioridades donde Foray (2013: 21) reconoce la necesidad de promover la complementariedad entre las diferentes políticas departamentales de los gobiernos regionales. Concretamente, se refiere a las estrategias generales de innovación regional que, con carácter más horizontal, pueden ser clave para dar sostenibilidad a las iniciales apuestas llevadas a cabo desde las estrategias de especialización inteligente.

En los párrafos anteriores se han planteado los retos que para las políticas se presentan en los documentos fundacionales de las estrategias RIS3. Sin embargo, en el apartado introductorio señalábamos que este documento de trabajo se desarrolla en el marco de la reflexión

**Estas estrategias requieren nuevas dinámicas de interacción con el sector privado en comparación con la concepción tradicional de política industrial**

## La concepción del RIS3 casi no menciona el papel de los niveles territoriales subregionales ni cómo abordar la transformación del rol del Gobierno

RIS3, pero abordando dos retos que, aun siendo relevantes en este contexto, no son específicos de esta estrategia: la coordinación entre distintas escalas territoriales y el desafío de pasar de los marcos teóricos y conceptuales a la acción. A continuación, se reflexiona sobre cómo estos retos han sido abordados en la concepción del RIS3.

Por un lado, tenemos el reto de la articulación multinivel: entender cómo se aborda la complejidad generada a partir de las diferentes políticas y estrategias que se definen en diferentes niveles territoriales y conviven en un mismo territorio o región. Las estrategias de especialización inteligente, definidas la mayoría a nivel regional, son un ejemplo de estrategias que se enfrentan al reto de abordar dicha complejidad.

Foray (2013) reconoce que los procesos RIS3 requieren poner énfasis en la lógica de abajo arriba (*bottom up*) o descentralizadora del proceso de diseño de políticas, y también obliga a los diseñadores de políticas a promover y poner en práctica modernos mecanismos de gobernanza. Dicho replanteamiento de los modelos de gobernanza tiene que ver con el principio de que la especialización inteligente es una estrategia «inclusiva» (Foray 2013: 15). Sin embargo, este principio de inclusión se interpreta en términos de dar a cada sector la oportunidad de estar presente en la estrategia a través de proyectos o de apoyar descubrimientos empresariales y actividades emergentes en sectores en los que parece difícil que se desarrollen espontáneamente (Foray *et al.* 2011). En cambio, al hablar del carácter inclusivo de esta estrategia apenas se menciona el papel de estrategias definidas en niveles territoriales subregionales. La aproximación descentralizada que propone el RIS3 en su concepción se limita a considerar la inclusión del sector privado en su articulación. Si se menciona al resto de agentes territoriales, se hace por el papel que los mismos pueden tener a la hora de contribuir a fortalecer aquellos ámbitos que son parte de las prioridades ya definidas dentro de la estrategia. Se trata, por tanto, de apoyar la creación de condiciones para que surjan los «múltiples microsistemas de experimentos y descubrimientos», que son la base del proceso de especialización (Foray 2013), pero ello ocurre en un espacio regional considerado homogéneo o carente de otros niveles de definición de estrategias.

Foray (2013) reconoce que el desarrollo de las prioridades pasa por reconocer que ni «regiones» predefinidas ni sectores específicos pueden ser utilizados *ex ante* para establecer los límites de la dinámica de la especialización inteligente. Este argumento se deriva del hecho que la ecología de la innovación es más amplia que la que pertenece al sistema regional particular. Este principio, trasladado al ámbito subregional, supone reconocer que los procesos de descubrimiento emprendedor y las estrategias de especialización inteligente deben de considerar cómo abordar el equilibrio entre competencia y coordinación interterritorial.

Por todo ello, a la hora de reflexionar sobre el papel del resto de niveles territoriales en las estrategias de especialización inteligente, emerge un nuevo reto: cómo gestionar el equilibrio entre competencia y cooperación entre los distintos territorios subregionales. Las estrategias de especialización se basan en concentrar los recursos en pocos campos, «concentrando así los esfuerzos para generar esos efectos de masa crítica y de tamaño que no se conseguirán si se hace de todo un poco» (Foray 2013: 6). Si distintos niveles subregionales para la intervención (municipios, comarcas o provincias, por ejemplo) desarrollan sus propias dinámicas vinculadas a procesos de diversificación (estén o no

etiquetadas como estrategias de especialización inteligente) las ventajas de la concentración de los esfuerzos se desvanecen. Una de las soluciones a este reto que, no desde la conceptualización, pero sí desde la práctica, se ha solido proponer es el de la alineación del resto de actores subregionales en torno a la estrategia definida por gobiernos regionales. Esto, sin embargo, tiene pocos visos de ser una solución factible cuando se considera que cada unidad territorial subregional tiene legitimidad para construir su propia visión del futuro y esta no siempre encajará con lo priorizado a nivel regional. Se apela en estos casos a la racionalidad y a la solidaridad. Es en estos términos en que se plantea uno de los grandes retos analizados en este documento, el de la gobernanza entre estos distintos niveles, que se produce en un estado natural de conflicto debido a que los distintos niveles pueden legítimamente plantear distintos intereses.

Abordamos ahora el segundo de los retos en torno al cual se articula el documento de trabajo: el pasar de los documentos a la acción en el ámbito RIS3. En la literatura sobre el tema, al abordar los procesos de implementación de estas estrategias se hace sobre todo referencia a la actuación del Gobierno. *A priori*, el Gobierno debe ayudar a generar relaciones entre agentes que contribuyan a la especialización en los ámbitos priorizados. Es en estos espacios donde se pone de manifiesto el rol de observador del sector público y facilitador de conexiones con universidades, centros tecnológicos y otros agentes del conocimiento, proveedores y/o usuarios relacionados con dichos ámbitos. También se hace mención al reto de solucionar fallos de coordinación pero relacionados con apoyar la provisión de respuestas adecuadas a la cadena de suministro (en formación de capital humano por ejemplo) o a las nuevas «necesidades de conocimiento» de las industrias tradicionales que están comenzando a adaptarse y a experimentar los procesos de diversificación (Foray 2013). En cambio, no se profundiza en las dificultades que supone abordar dichos cambios en términos de la transformación de los roles asumidos por las personas en el Gobierno ni cómo se pueden facilitar los procesos de aprendizaje que contribuyan a dicho cambio. Esta es la perspectiva adoptada en la segunda parte de este documento de trabajo.

#### Estrategias de especialización inteligente

- Estrategias de investigación y desarrollo (I+D) que buscan generar ventajas competitivas en el territorio basándose en las oportunidades y fortalezas existentes y pasan por hacer elecciones y definir prioridades basadas en dichas fortalezas: lógica de intervención vertical.
- Requiere nuevos modos de hacer política: procesos de descubrimiento emprendedor que necesita generar nuevas dinámicas de interacción con el sector privado.
- El Gobierno como observador, detector y agente de seguimiento de oportunidades de descubrimiento.
- La aproximación descentralizada de estas estrategias se limita a considerar la inclusión del sector privado en su articulación.
- El espacio regional se considera como algo homogéneo o carente de otros niveles de definición de estrategias.
- Retos principales: poner en práctica la gobernanza multinivel y facilitar procesos de transformación del rol del gobierno (de líder jerárquico a facilitador de la estrategia).
- <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>

4.

## 4. Gobernanza multinivel: entre lo local, lo provincial y lo regional

En esta sección se aborda, en primer lugar, el reto de plantear algunos conceptos que ayuden a entender la gobernanza multinivel y su aportación a la resolución de los retos que plantean estrategias como las de especialización inteligente o RIS3. En segundo lugar se presentan algunos ejemplos de cómo esta gobernanza se está abordando en el País Vasco.

La figura 1 plantea los principales elementos del debate conceptual. Por otra parte, la tabla 1 recoge un resumen de los principales mensajes desde la práctica.

**Figura 1. Conceptos básicos en la sección**



**Tabla 1. Situación por niveles de la gobernanza multinivel intrarregional en el País Vasco**

Nivel regional	Pasos incipientes hacia el trabajo en red con otros niveles (provincial, municipal)
Nivel provincial	Experiencia en construcción de una nueva gobernanza con comarcas, falta coordinación con el gobierno regional
Nivel comarcal	Experiencias innovadoras puntuales pero falta un marco general de actuación

En los siguientes apartados se elaboran tanto los principales conceptos presentados como los casos que ilustran las reflexiones sobre el estado de la gobernanza multinivel dentro de la región.

#### 4.1.

#### **Introducción a la gobernanza multinivel**

Las estrategias de especialización que se vienen definiendo en las regiones europeas suponen un paso más hacia la descentralización de la política de innovación que, a menudo, depende íntegramente de los gobiernos nacionales. En cambio, el peligro es que a nivel regional se repliquen modos centralistas a la hora de definir e implementar políticas. Algo que parece que la política europea pretende evitar.

En esta sección planteamos un reto al cual los territorios se enfrentan al promover procesos de especialización inteligente: la articulación multinivel. Aun reconociendo que el nivel europeo, sobre todo de la mano de las directrices de la Comisión Europea, es una escala relevante cuando se interpreta la incidencia de las distintas escalas en los procesos de especialización inteligente, el análisis basado en casos se centra en el nivel regional (CAPV) y en los subregionales, ya que, por cuestiones metodológicas, no se cuenta con estudios de caso que permitan incluir a la Comisión Europea como actor en estos procesos.

Para entender el hilo argumental de esta sección es necesario diferenciar la escala territorial de la posición jerárquica y de poder que cada gobierno puede ejercer. El hecho de que un gobierno regional cuente con una serie de competencias y/o recursos para la definición de políticas para la especialización inteligente supone una posición de poder con relación al resto de niveles gubernamentales en dicho ámbito de la política. Ello significa que el gobierno regional es un actor relevante y con capacidad de incidir. Pero esto no necesariamente implica que dicho gobierno regional pueda determinar cuál será la actuación ni del resto de niveles de administraciones públicas (gobiernos subregionales o agencias) ni sobre del resto de actores territoriales como universidades, centros tecnológicos y, sobre todo, la empresa privada. Por lo tanto, la competencias sobre este tipo de políticas confieren poder a los gobiernos regionales, pero las estrategias RIS3 requieren la actuación coordinada de toda otra serie de actores cuya participación en el proceso no se da de forma automática. Ello implica que tanto los procesos de descubrimiento emprendedor que las estrategias de especialización pretenden impulsar como los nuevos modos de gobernanza que los actuales retos de cualquier política para la competitividad y el desarrollo territorial necesitan desarrollar pasan por generar nuevos modos de relaciones entre los agentes del territorio.

No existe una competencia formal que adjudique este objetivo o que hacer a una escala territorial específica. De hecho, cada escala y correspondiente nivel gubernamental ponen en marcha diferentes mecanismos, procesos y escenarios para la generación de relaciones. Se trata, por tanto, de un aspecto *soft* que condiciona las políticas con una aproximación más *hard*. El reto de la especialización inteligente es, por tanto, un reto compartido por más actores del territorio que el gobierno regional, ya que el nuevo modo de relaciones depende de múltiples actores del territorio. Esto posibilita argumentar que los procesos de especialización inteligente requieren abordar un contexto de complejidad en el cual los múltiples actores del territorio pueden contribuir con su aportación.

Las situaciones de complejidad implican que en el territorio interactúan una serie de actores que pueden tener perspectivas distintas y, a veces, contrapuestas sobre cuáles son los principales problemas del territorio y las posibles soluciones a dichos problemas. Sin embargo, no

**Disponer de una serie de competencias no necesariamente implica poder determinar la actuación del resto de niveles y actores territoriales**

**Los procesos de especialización inteligente requieren abordar situaciones de complejidad en las que varios actores del territorio pueden hacer aportaciones**

existe en el territorio un sistema jerárquico que permita a ninguno de los actores imponer su perspectiva con un mecanismo de «orden y mando». Esto no es contradictorio ni con que exista un reparto de competencias al que los distintos actores se atengan ni con que los actores actúen con responsabilidad interpretando siempre que su marco de actuación está conectado a otros. Desde una perspectiva sistémica debería pensarse no solo en el beneficio propio, sino en el del conjunto. Este principio tampoco niega que haya actores más poderosos que otros o con mayor capacidad de influencia. La complejidad implica que los distintos actores están abocados a dialogar y entenderse si se quiere optimizar la utilización de los recursos de cara a la mejora de la competitividad.

De este modo, no se puede obviar que las políticas, como las estrategias de especialización inteligente, pueden incentivar o desincentivar ciertas actuaciones por parte de empresas, actores del sistema del conocimiento e incluso otros niveles de gobierno. Pero sería ingenuo pensar que las decisiones de cada uno de estos otros actores se toman exclusivamente en función de las directrices y prioridades establecidas en los distintos procesos de reflexión y planificación impulsados desde la política.

Este concepto de complejidad, llevado al entramado institucional de la CAPV que actúa hoy en día para apoyar los procesos de especialización inteligente, significa que tanto el Gobierno Vasco (gobiernos regionales) como las diputaciones y los municipios (algunos con sus agencias de desarrollo comarcal) a menudo se condicionan mutuamente a la hora de dar respuesta a las necesidades sentidas en sus ámbitos de actuación. Estos condicionantes no siempre son percibidos o gestionados de forma explícita, pero se plasman en dificultades para desarrollar las visiones construidas a distintos niveles. En ocasiones hay interpretaciones distintas sobre cuáles son los problemas y las soluciones de cada territorio. En dicha situación, la estrategia de especialización pasa por la construcción de los procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos entre los distintos niveles de gobierno y administraciones públicas. Para hacerlo, se necesita un diagnóstico continuado de la diversidad territorial que permita entender por qué los demás están adoptando esas estrategias y cómo se pueden encontrar los espacios para la colaboración. Es el único camino a la construcción de una visión compartida.

La visión compartida no solo es, como frecuentemente se interpreta, compartir los grandes objetivos o el diagnóstico sobre los principales retos. Difícilmente encontramos actores en la CAPV o en cualquier otro territorio que no estén de acuerdo con mejorar la eficiencia del sistema productivo, innovar y mejorar la competitividad para mantener o mejorar la calidad de vida de los habitantes. También es compartido el reto de la diversificación productiva, es necesario transitar hacia actividades productivas de mayor valor añadido y potencial de mercado. Sin embargo, la construcción de la visión compartida que pueda conducir a una coordinación eficiente de las acciones, e incluso a la colaboración, pasa por construir una visión compartida de las diferencias. Por entender que, más allá de estos lugares comunes, los distintos actores– incluyendo los distintos niveles de gobierno y las agencias que acompañan la implementación de sus políticas– tienen interpretaciones distintas de cuáles son los caminos para responder a estos retos. La construcción de la visión compartida pasa por entender las diferencias y aceptar la legitimidad del otro de tener dicha interpretación. El argumento central al respecto es que, los espacios mínimos de acuerdo y

**Tener en cuenta la complejidad implica construir procesos de diálogo para la construcción de una visión compartida**

colaboración, construidos a partir de esta visión compartida sobre las diferencias, tienen mayor potencial para pasar a la acción que los lugares comunes definidos sin dicho reconocimiento.

**4.2.**

**Marco para la reflexión**

El debate en torno a los sistemas regionales de innovación ha puesto de manifiesto que los procesos de innovación requieren superar una escala territorial única y dar mayor credibilidad a las relaciones que se generan entre diferentes escalas (Brunnell y Coe 2001). La aproximación multinivel conlleva el debate sobre nuevos modos de gobernanza. Cuando hablamos de un modelo de gobernanza multinivel, nos referimos al conjunto de mecanismos de interacción entre diferentes niveles territoriales y las estructuras resultantes de dichas interacciones. Cooke y Memedovic (2003) afirman que la región es una escala relevante para la política de innovación, donde participan diferentes organismos de la Administración pública y del sector privado. En este sentido, también es un contexto para la gobernanza, donde tanto actores públicos con ámbitos de actuación a distintas escalas como privados pueden interactuar para tomar decisiones que afectan al sistema (Estensoro y Larrea 2012).

Uno de los marcos que ayudan a plantear el reto de los modelos de gobernanza es el del nuevo regionalismo (Wallis 2003; Windsheimer 2007). El nuevo regionalismo hace referencia al empoderamiento de los actores del territorio, y supone un cambio de paradigma en cómo se negocian y definen las políticas, involucrando a otros actores adicionales al Gobierno en la toma de decisiones y evolucionando hacia modelos con poder y responsabilidades compartidos.

De acuerdo con Windsheimer (2007), son cinco los elementos que diferencian al nuevo regionalismo, caracterizado por su visión de red en la gobernanza, de la aproximación jerárquica a la gobernanza. Estos elementos están recogidos en la tabla 2 y permiten diferenciar los modos de gobernanza basados en la jerarquía de aquellos basados en redes.

**La aproximación multinivel conlleva reconsiderar los modos de gobernanza: de qué modo interactúan los actores para tomar decisiones que afecten al sistema**

**Tabla 2. Aproximaciones jerárquicas y de red a la gobernanza**

Aproximación	<b>Jerárquica</b>	<b>En red</b>
Elementos		
<b>Prioridades</b>	Estructura	Proceso
<b>Fronteras</b>	Cerrado	Abierto
<b>Formas de participación en las decisiones</b>	Coordinación	Colaboración
<b>Mecanismos de vínculo</b>	Rendimiento de cuentas	Confianza
<b>Fuente del poder</b>	Delegación de poder de arriba abajo	Empoderamiento

Fuente: adaptado de Windsheimer (2007)

El principal cambio reside en la transición de estructura a proceso. Mientras que la aproximación jerárquica se basa en estructuras fijas, la aproximación en red se focaliza en procesos para tomar decisiones. En los procesos, paso a paso, y siempre en función de las necesidades de los actores participantes, se redefine continuamente el camino a seguir para dar respuesta a la problemática de cada momento. También en los sistemas basados en redes se opta, a veces, por estrategias basadas en la creación de una nueva estructura, pero el foco principal se centra en procesos como la creación de visión, planificación estratégica, resolución de conflictos o generación de consensos. Los procesos requieren de estructuras específicas muchas veces, pero no siempre es necesaria la creación de un ente con responsabilidad jurídica propia para desarrollar redes.

Del mismo modo, los procesos propuestos por el nuevo regionalismo son procesos abiertos; la meta consiste en integrar a toda una red de actores, y, por tanto, el proceso pretende ir abriéndose conforme se desarrollen acciones. Es relevante así la apertura de estos procesos a todo aquel que esté implicado. Por tanto, los sistemas basados en redes cuentan con fronteras que están abiertas, difuminadas o que son elásticas. La red se delimita de una forma u otra dependiendo del tema que se esté tratando.

En este contexto, la coordinación pierde fuerza, y son la interacción y la colaboración entre actores las que ganan importancia. La coordinación implica que hay un agente que, normalmente por su posición jerárquica, se encarga de coordinar la actividad de los demás; la colaboración se entiende como un acuerdo voluntario entre iguales. En un contexto de colaboración, la generación de conocimiento surge de la interacción.

La generación de capital social en estos procesos es otra característica a subrayar. La actitud de servicio del agente dinamizador debe salir a la luz y generar herramientas para construir confianza entre agentes que de otra manera no se encontrarían. De esa confianza dependerá después la búsqueda de sinergias, la interacción y la cooperación que se pueda presentar. Se trata de generar la confianza suficiente como para que el rendimiento de cuentas quede en un plano secundario, como un requerimiento formal. Algunos de los elementos que facilitan dejar atrás el rendimiento de cuentas suponen una nueva forma de entender la financiación y la asunción de responsabilidades dentro de la red.

Finalmente, debemos hacer referencia al hecho del empoderamiento de los agentes participantes. Esto implica capacitar a distintas comunidades para implicarlas de forma constructiva en las decisiones a nivel regional. El empoderamiento supone también implicar a entidades, con o sin ánimo de lucro, y que actúan en diferentes escalas territoriales, en decisiones que eran típicamente entendidas como correspondientes al ámbito del gobierno regional.

Este es un elemento con conexiones importantes, con la transición de la coordinación a la cooperación. Para llegar a un estadio de colaboración, es importante que se produzcan procesos de empoderamiento en los que, por una parte, el resto de actores de la región (públicos y privados) se capaciten para participar en proyectos que hasta ahora no habían considerado dentro de su actividad. Por otra parte, debe empoderarse a los agentes considerados «débiles» en el sistema para que puedan ejercer su papel en términos de igualdad.

Los casos analizados, sobre todo en el caso del Goierri y de Gipuzkoa, muestran que una aproximación en red no necesariamente supone el desmantelamiento total de los modos jerárquicos de gobernanza. La realidad observada, más que en la sustitución de un modelo por otro, se ha basado en hacer posible la convivencia de ambos modelos.

El argumento central en este documento es que la complejidad de los retos planteados en las estrategias de especialización inteligente, y que se ha mostrado en apartados anteriores, hace que en estos casos una gobernanza en red pueda ser más eficiente que una jerárquica. Las experiencias anteriores nos hacen pensar que, de desarrollarse dicha aproximación en red, esta se dará en coexistencia con las jerarquías existentes actualmente. Sin embargo, no es posible dicha coexistencia sin cambios relevantes en los modos de trabajar desde la jerarquía. El reto se centra, por lo tanto, en ir generando capacidades de funcionamiento en red dentro de estructuras que funcionan de manera mayoritariamente jerárquica.

Este argumento nos lleva a una reflexión final sobre la relevancia de las personas que impulsan los procesos de transformación de modelos de gobernanza, buscando, normalmente, la convivencia de nuevas gobernanzas en red con estructuras jerárquicas preexistentes. Nos referiremos a estas personas como facilitadores de los procesos: son esas personas o grupos de personas que provocan continuos ciclos de reflexión-acción-reflexión en los actores (ConectaDEL 2013) y que pasan a ser una parte clave en la construcción de modos de gobernanza en red. El desarrollo de redes locales que permiten la generación de nuevos modelos de gobernanza requiere, entonces, de facilitadores que gestionen estos procesos. Esto nos permite apuntar que las capacidades de las personas que trabajan en gobiernos y en agencias influyen sobremanera en los modelos de desarrollo que se promueven; una influencia que creemos infravalorada.

#### 4.3.

#### **Reflexiones desde la práctica en el nivel regional**

Un caso que puede ilustrar la dificultad de estos procesos de construcción de nuevas gobernanzas en el ámbito de la especialización inteligente es el de la definición de la estrategia RIS3 en el País Vasco. Este proceso comenzó con la realización de un diagnóstico de las ventajas y las potencialidades del tejido productivo. Una vez contrastado dicho diagnóstico, se pasó a definir una serie de prioridades verticales (biociencias, fabricación avanzada y energía) y horizontales (refuerzo de la colaboración público-privada, reordenación de la red vasca de ciencia, tecnología e innovación, alineación del sistema universitario con las áreas RIS3, atracción y gestión del talento, potenciación de la internacionalización de la red vasca de ciencia y tecnología, innovación en gestión pública e innovación en transformación social y empresarial) en las cuales se centraría el proceso de especialización.

Las priorizaciones realizadas han tenido su incidencia en las reflexiones del Gobierno a la hora de tomar decisiones en torno al sistema vasco de ciencia y tecnología y la I+D. Sin embargo, el elemento en el que en estos momentos centramos la reflexión es la coordinación/colaboración con otros niveles de gobierno y agencias que se ha llevado a cabo. El objetivo es reflexionar sobre los procesos de construcción de la gobernanza multinivel y sobre hasta qué punto estas se realizan desde aproximaciones jerárquicas o de red.

Una vez definidas dichas prioridades, se propuso, desde el Gobierno Vasco, un proceso a las diputaciones y, representantes de las tres capi-

**Una gobernanza en red puede ser más eficiente que una de jerárquica para emprender los retos que plantea la especialización inteligente**

tales vascas (Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz) para la identificación de sinergias entre las diferentes estrategias definidas por los diferentes niveles de gobierno. Este proceso constó de dos talleres: en el primero, el Gobierno Vasco trasladó al resto de participantes los ejes principales de su estrategia RIS3; en el segundo se propuso desde el Gobierno Vasco que tanto las diputaciones como los gobiernos de las tres capitales trabajaran en un documento que identificara las sinergias de su estrategia con la estrategia RIS3 del Gobierno Vasco. Orkestra fue quien recogió estos documentos para integrarlos en un solo documento que pretendía activar un proceso para ahondar en la articulación de las diferentes estrategias. Dicho proceso no prosiguió, por considerarse, en ese momento, que no se trataba de un ámbito prioritario de actuación y porque presentaba dificultades a la hora de poner la reflexión en práctica.

El proceso permite plantear tanto la relevancia que para cada nivel de gobierno tiene la articulación con los demás niveles como la dificultad de hacer operativa dicha articulación como dos escollos importantes para el desarrollo de gobernanzas en red que faciliten la articulación multinivel de las estrategias de diversificación.

Desde la perspectiva del concepto de complejidad, presentado anteriormente, nuestro argumento es que, con frecuencia, las dificultades que se encuentran para que no se avance en estos espacios de coordinación/colaboración tienen que ver con los elementos analizados anteriormente en el marco del nuevo regionalismo y los modelos de gobernanza. Uno de los principales es el poder, un elemento que a menudo está ausente en los modelos analíticos sobre sistemas regionales de innovación o incluso en los propios marcos de la especialización inteligente. Evidentemente, no hay una negación explícita de la existencia de los juegos de poder, pero estos juegos y equilibrios no se plantean explícitamente como elementos críticos del modelo. Esto hace que los modelos tengan una aproximación muy basada en una racionalidad de maximización de la eficiencia. Podría parecer que los actores del territorio actuarán de forma racional y, si hay una forma de hacer que el proceso sea eficiente, lo asumirán. Es por ello que los modelos analíticos tradicionales a veces no ayudan a entender por qué la coordinación/colaboración no ocurre. En la segunda parte de este documento de trabajo abordaremos algunos de estos elementos. En esta sección hemos querido establecer, mediante ejemplos, un diagnóstico de la situación.

#### 4.4.

#### **Reflexiones desde la práctica en el nivel provincial**

En este apartado nos centramos en el papel que, desde el nivel provincial, las diputaciones pueden jugar a la hora de desarrollar un nuevo modo de gobernanza multinivel que aumente la eficiencia de estrategias territoriales complejas, como las de especialización inteligente. Aunque la diferencia entre las competencias existentes según la comunidad autónoma condiciona el papel de las diputaciones, consideramos que muchos de los aprendizajes derivados de Gipuzkoa Sarean, caso en el que centramos esta reflexión, son válidas para distintos contextos.

Tras un cambio de gobierno en el 2011, Gipuzkoa Sarean pasó de ser un proyecto para la generación de capital social para la competitividad a ser un proyecto para la construcción de puentes para un nuevo modelo de desarrollo territorial. Antes de definir de forma conjunta entre políticos e investigadores cuál era el concepto de desarrollo te-

**Cada nivel de gobierno debe afrontar la articulación con el resto de niveles y la tiene que hacer operativa**

**Se debe plantear de modo explícito y gestionar la existencia de juegos y equilibrios de poder como parte de la realidad**

**Las diputaciones pueden jugar un papel en los modos de gobernanza multinivel que aumente la eficiencia de estrategias territoriales complejas**

territorial que guiaría el proceso, el Gobierno puso encima de la mesa tres criterios que el proyecto debía cumplir:

- a) Ser un proyecto que se iniciara desde la reflexión pero para la acción, es decir, un concepto orientado a su implementación.
- b) Ser un proyecto basado en la participación de los actores del territorio.
- c) Ser un proyecto con una aproximación territorial que integrara lo comarcal.

Sobre estas bases, el desarrollo territorial se definió como un «proceso de movilización y participación de los diferentes actores (públicos y privados) en el que discuten y consensuan estrategias que pueden guiar actuaciones individuales y colectivas» (Larrea 2013). Esta conceptualización se basa en el hecho de que el desarrollo territorial tiene por eje central la participación de los actores territoriales, y solo a través de esta participación se pueden llegar a definir estrategias y actuaciones del territorio.

Para trasladar este concepto a la acción se elaboró una lista de actores del territorio con los que iniciar los procesos de movilización y participación de cara a la futura definición de estrategias territoriales. No pretendía ser una lista completa de actores de Gipuzkoa, sino que planteaba las potenciales interlocuciones a establecer a medio plazo. Dichos actores eran: Diputación Foral de Gipuzkoa, ayuntamientos, agencias de desarrollo comarcal, redes de colaboración comarcales, centros formativos, asociaciones en el ámbito cultural, asociaciones en el ámbito social, actores en la economía social, sindicatos, empresas, asociaciones de empresas, universidades, centros tecnológicos y figuras relacionadas (CIC, etc.) y la sociedad civil. Siguiendo las prioridades establecidas en términos de integración del nivel comarcal en el planteamiento, los actores prioritarios a la hora de llevar este concepto a la acción fueron las agencias de desarrollo comarcal.

Optar por este concepto conlleva la búsqueda de una aproximación al desarrollo territorial que no se mide en términos de crecimiento del PIB, sino en términos del grado en que los actores que constituyen el territorio participan en la definición e implementación de su propio proceso de desarrollo. Ello no implica que aspectos tratados en aproximaciones al desarrollo territorial más tradicionales en el territorio (orientados al crecimiento y al desarrollo económico) no se vayan a abordar en esta, pero se plantea que esto ocurra de la mano de los actores del territorio, siendo un objetivo explícito del proceso el abrir el diálogo a una diversidad mayor de voces y perspectivas de lo que ha sido tradicional. Asimismo, plantea un nuevo modelo de gobernanza multinivel en la provincia.

En el apartado anterior, señalamos que la construcción de modos de gobernanza en red no siempre requiere la creación de nuevas estructuras. Sin embargo, en este caso, sí lo hizo. Para llevar a la práctica el nuevo modelo de desarrollo territorial, el Gobierno creó, dentro del gabinete del Diputado General, la nueva Dirección de Desarrollo Territorial. Dicha dirección contaba con tres personas y tenía el mandato principal de materializar el nuevo modelo de desarrollo territorial. La prioridad se estableció en la construcción de un nuevo modelo de relaciones con las agencias de desarrollo comarcal.

Los primeros puentes entre la Diputación, a través de su dirección para el desarrollo territorial, y las agencias de desarrollo comarcal se

**Gipuzkoa Sarean  
planteaba una  
aproximación al  
desarrollo territorial  
medido por la  
participación de los  
actores en el proceso  
de desarrollo**

iniciaron estableciendo procesos de participación con tres perfiles distintos de representantes comarcales: la representación política, de la mano de los alcaldes que presiden cada agencia de desarrollo comarcal; la representación de la dirección de las agencias a través de sus gerentes o directores, y la representación técnica a través de especialistas que en cada comarca puedan asumir labores de facilitación del nuevo modelo de gobernanza. Fue a través de la movilización y la participación de estos actores en dos espacios denominados «mesa intercomarcal» y «proceso de investigación-acción para facilitadores» (ver presentación del caso en el apartado metodológico) como se empezó a materializar en la práctica el modelo de desarrollo territorial adoptado y el nuevo modelo de gobernanza multinivel que se pretendía desarrollar.

Este caso ilustra cómo se puede abordar la construcción de espacios para la coordinación multinivel. Uno de los temas abordados en la mesa intercomarcal fue un decreto sobre el sector energético que la Diputación definió después de haber trabajado el tema con los representantes comarcales. El mismo incide sobre un sector planteado como prioritario en la estrategia RIS3 del Gobierno Vasco. Mediante este decreto se financiaron procesos de mapeo de empresas vinculadas, o potencialmente vinculadas, a la cadena de valor energética comarca por comarca. El proceso podía haber sido un contexto idóneo para experimentar procesos de descubrimiento emprendedor dentro de un marco RIS3. Sin embargo, el nuevo modelo de relaciones que articula el nivel comarcal y el provincial no ha sido todavía conectado al nivel regional.

**Hacer visible y operativo el papel del nivel local en la especialización inteligente puede ser una fuente de competitividad**

#### 4.5.

#### **Reflexiones desde la práctica en el nivel local**

En esta parte del documento venimos compartiendo reflexiones desde la práctica sobre cómo construir una gobernanza multinivel que apoye estrategias territoriales como las de especialización inteligente. Abordamos ahora el papel del nivel local, al que dedicamos mayor espacio, por una parte, porque la trayectoria de las autoras viene de ese nivel, pero también porque se trata un nivel mucho menos estudiado que el regional, en el que operan actores que en el nivel regional se consideran «débiles» y que, sin embargo, consideramos que pueden jugar un papel relevante en el conjunto del sistema.

Para ilustrar el momento que este nivel vive en el País Vasco y argumentar su posición en torno a estrategias de especialización inteligente, la sección cuenta con dos apartados: el primero muestra, a través del caso de Goieki, en la comarca del Goierri, cuáles son algunos elementos clave para entender este nivel y su aportación al sistema regional; el segundo muestra cómo algunas agencias están abordando específicamente las estrategias de especialización inteligente.

En el caso presentado a nivel del País Vasco, hemos constatado las dificultades de abordar una gobernanza multinivel. El caso de Gipuzkoa mostraba un proceso incipiente de integración de nivel provincial con el comarcal. Goieki es una de las agencias de desarrollo comarcal que participa en Gipuzkoa Sarean. El proceso de desarrollo de un nuevo modelo de gobernanza se ha realizado, en gran medida, pensando en la gobernanza de la comarca. En este caso se señalarán los intentos realizados por abrir este modelo a otros niveles y las dificultades encontradas para ello.

#### 4.5.1.

#### Un ejemplo de construcción de un nuevo modelo de gobernanza comarcal en red: el caso de la comarca del Goierri (Gipuzkoa)

Lankidetzta Sarea (LS) fue un proyecto que supuso un evidente cambio en el modo en el cual la Agencia de Desarrollo Comarcal Goieki se relaciona con las empresas de la comarca. De ser un proveedor de servicios y programas diseñados por la Diputación Provincial o el Gobierno Vasco pasó a facilitar un proceso de colaboración que suponía empoderar a las empresas locales para la definición de las líneas de actuación que desde la agencia se promoverían para apoyar su competitividad. La incorporación de personas con conocimientos técnicos (ingeniería sobre todo) fue clave para generar este cambio.

Aunque LS supuso la transformación de las relaciones entre la agencia y las empresas, esta red todavía estaba lejos de generar un nuevo modelo de gobernanza para el desarrollo económico en la comarca. Muchos agentes que influyen o se ven influenciados por las políticas para el desarrollo económico estaban fuera de esta dinámica de colaboración. En el 2012 se creó el Foro Industrial con el objetivo de abordar este reto. Hasta entonces, la agencia se guiaba por el Plan Estratégico Comarcal, que, de la mano de una empresa consultora, se definía con la participación de diferentes agentes locales que se reunían en un periodo de tiempo reducido para la propuesta de las diferentes líneas de acción. El Foro Industrial supuso el cambio que busca pasar del plan al proceso estratégico a través de:

- a) Una implicación continuada de los agentes en la reflexión en torno a los retos para el desarrollo industrial en la comarca.
- b) Líneas de acción que definen la política para el desarrollo industrial derivadas de un continuo proceso de negociación.
- c) Visión compartida entre los agentes implicados.

Todo ello permite iniciar la redefinición del modelo de gobernanza. A continuación se aborda la explicitación de los factores que han facilitado este proceso (adaptado de Estensoro 2015):

- a) Los actores territoriales deben compartir el interés por generar un nuevo modelo de gobernanza  
Además de los propios facilitadores, que normalmente están en la agencia de desarrollo comarcal, el resto de actores deben ser conscientes de la necesidad de cambiar los modos de gobernanza. Si no, el proceso de cambio puede verse paralizado. Esta toma de conciencia puede ser provocada y los facilitadores pueden jugar dicho rol catalizador.
- b) Motivación y confianza  
Los actores que se embarcan en estos procesos de cambio en los modos de relación deben creer en ello y sentirse parte de ello. El sentimiento de pertenencia es, por tanto, clave para facilitar la transformación. Esto es fundamental para justificar la inversión de tiempo que estos procesos conllevan.
- c) Compromiso político y lenguaje compartido con los agentes políticos  
Replantear los modos de gobernanza puede ir en contra de aproximaciones jerárquicas en la forma de hacer política. Es importante entender que el cambio en los modos de gobernanza pasa por cam-

**El empoderamiento de las empresas locales puede ser una de las contribuciones del nivel local**

**Los nuevos modelos de gobernanza requieren que las empresas reconozcan que hace falta cambiar**

**El conflicto entre redes y jerarquía es parte del debate en torno al cambio en los modos de gobernanza**

**La combinación de conocimiento académico y de experiencia puede ser un impulso para la transformación de la gobernanza**

- biar dichos modos jerárquicos, pero a la hora de plantear los nuevos, los agentes políticos deben sentir que estos procesos de transformación les permitirán avanzar en el cumplimiento de sus objetivos como un actor más del territorio. El diálogo entre facilitadores (frecuentemente localizados en la agencia comarcal) y políticos será crucial para consensuar, desde el comienzo, la aproximación que el proceso de transformación debe seguir y el cometido de los agentes políticos en el mismo.
- d) Recursos para apoyar el proceso y la confianza en el uso de los mismos. Los procesos de transformación de modelos de gobernanza requieren tiempo, continuidad y rigurosidad. La formalización de estos procesos a través de recursos dedicados a los mismos incrementa su importancia y empodera al propio proceso.
  - e) Facilitadores con conocimiento experto y conocimiento de proceso. Tal y como se subrayaba anteriormente, la facilitación acelera los procesos de innovación social. El caso de Foro Industrial del Goierri demuestra las ventajas de contar con conocimiento experto y conocimiento de proceso, aportados por la facilitadora, que en este caso era investigadora (una de las autoras de este documento). Esto permite corroborar la influencia que el conocimiento de los facilitadores supone para los procesos de desarrollo territorial, y permite plantear la posible contribución de investigadores sociales en los procesos de transformación en el ámbito de la especialización inteligente y las políticas de desarrollo territorial en general. Este último punto se aborda con mayor detalle en el apartado titulado «afrentando los retos de la diversidad».

Estos procesos de reflexión-acción-reflexión facilitados por el proceso de investigación-acción han dado lugar a dos líneas de trabajo principales en el seno del Foro Industrial. Por un lado, el desarrollo de competencias transversales (liderazgo, autonomía, trabajo en equipo, comunicación, etcétera). Con este objetivo se han planteado nuevos espacios donde otros agentes comarcales se implican de forma escalonada. Entre dichos agentes están los representantes de diecisiete centros educativos de la comarca u otras empresas que ven con interés esta línea de trabajo. Por otro lado, a la hora de escribir este documento se está comenzando un nuevo ciclo de reflexión en torno a los retos de fabricación industrial en la comarca. Esta reflexión está relacionada con la oportunidad que la aproximación de Industria 4.0 o manufactura avanzada<sup>1</sup> puede suponer para la comarca y su desarrollo industrial. Se trata de un ámbito que coincide con las prioridades marcadas por la estrategia RIS3, definida por el Gobierno Vasco y en la que los intentos de coordinación se consideran clave. En el momento de escribir este documento, los intentos para promover dicha coordinación desde el nivel comarcal todavía no han tenido respuesta.

La Industria 4.0 o manufactura avanzada responde al reto de avanzar hacia una nueva fase de desarrollo industrial. Algunos autores se refieren, con relación a este concepto, a la cuarta revolución industrial que trata de basar los procesos manufactureros en *sistemas ciber-físicos* y superar así una fase (la tercera) en la cual el uso de la electrónica y las

<sup>1</sup> En este documento se utilizan ambos conceptos de forma indiferente aunque varios autores y documentos permitan identificar matices que diferencian ambas aproximaciones.

TIC ha sido clave para conseguir procesos de manufactura más automatizados (Acatech 2013). Para ello, será necesario convertir las empresas en entes inteligentes que desarrollen procesos productivos interconectados por nodos de redes inteligentes y la aplicación de lo que se denomina el «internet de las cosas» (*internet of things*). Esto permitirá incrementar exponencialmente la capacidad de generar, recoger y enviar información. Información que deberá ser procesada para generar respuesta y actuar *in situ* con el fin de aumentar la flexibilidad y la eficiencia productiva.

La integración de dichos sistemas aumenta, por tanto, la capacidad de autogestión de la producción en las empresas. De todos modos, cabe destacar que el salto que supone el integrar procesos de manufactura avanzada va más allá de integrar nuevas tecnologías en el proceso de producción, ya que implica dicha integración pero también un impulso hacia la servitización de las empresas e implica un cambio en sus modelos organizativos. Además, uno de los retos clave en la transformación que esta nueva fase requiere hace referencia a la generación de un nuevo sistema de empresas interconectado. Esto hace referencia al cambio en el modo de relaciones en la cadena de valor y las implicaciones correspondientes en los vínculos entre cliente y proveedor. La necesidad de desarrollar ecosistemas colaborativos interconectados entre las empresas pasa por transformar la cultura empresarial.

En el momento de escribir este documento, en el seno del Foro Industrial de la comarca del Goierri se vislumbran varias líneas de trabajo que pretenden facilitar la transición hacia esta nueva aproximación para el desarrollo industrial. Entre ellas destaca la reflexión continua que el Foro Industrial llevará a cabo en relación con esta nueva aproximación y el apoyo del proceso de investigación-acción en su conceptualización y adaptación, la adecuación de la oferta formativa comarcal (ciclos formativos y escuela de ingeniería), el apoyo a las empresas pequeñas para adaptar las relaciones entre cliente y proveedor y dada la cercanía con las mismas, el apoyo a todo tipo de empresas para la implantación y el desarrollo de nuevos procesos de producción y la coordinación con las estrategias provinciales y regionales que apoyen esta prioridad.

#### 4.5.2.

##### **Aportación de las redes comarcales a los procesos de especialización inteligente: ejemplos de capilaridad**

Con este apartado se pretende complementar el anterior señalando ejemplos concretos de cómo los nuevos modelos de gobernanza en red desarrollados por agencias de desarrollo comarcal pueden aportar estrategias de especialización inteligente. Esta aportación se materializa, en gran medida, en forma de capilaridad, es decir, la capacidad de llegar a las empresas de forma individualizada. Este aspecto es relevante en estrategias RIS3, pero abordarlo desde gobiernos regionales más allá de su relación con las empresas grandes no es factible. Adicionalmente, en la CAPV se han constituido en laboratorios para los nuevos modos de gobernanza al haber sido, junto con las asociaciones clúster, el contexto donde más se ha experimentado esta forma de trabajo.

En esta sección compartimos las reflexiones realizadas en un proyecto de investigación facilitado por las autoras en el que participaron

**Conviene cambiar la cultura empresarial antes de abordar la construcción de ecosistemas colaborativos**

**Las agencias de desarrollo comarcal pueden contribuir al cambio de cultura empresarial y a las estrategias de especialización inteligente**

las agencias de desarrollo comarcal del Goierri y el Urola Medio, con el objetivo de aprender mutuamente de las experiencias en el ámbito de la especialización inteligente.

Las aproximaciones desarrolladas en las dos agencias diferían significativamente. Para referirnos a las dos aproximaciones, nos referiremos en adelante a «estrategias *push*» y «estrategias *pull*». A continuación, se describen características que describen a cada una de estas estrategias e identificamos las diferencias entre ambas basándonos en algunos elementos clave. Estos dos enfoques no son mutuamente excluyentes y hay agencias que los compatibilizan. De hecho, consideramos que la integración de ambas perspectivas tiene el potencial de ayudar de forma más eficiente a desarrollar capacidades de innovación.

Las estrategias *pull*, que se han conceptualizado como modo de trabajo de las agencias partiendo de la experiencia de Goieki, buscan promover procesos de innovación en función de la demanda del mercado. En este caso, las agencias de desarrollo identifican oportunidades concretas hablando con potenciales clientes y obteniendo pedidos. Llevan a cabo una labor comercial para las empresas de la comarca. Las fuentes para dicha identificación suelen ser, por lo general, las empresas tractoras de la comarca, las propias empresas participantes en la red o las empresas extranjeras a las que se intenta acceder a través de mecanismos habituales como ferias. El método de trabajo consiste en que la agencia trabaje con las empresas de la comarca en el desarrollo de un nuevo producto, un nuevo proceso productivo o una nueva tecnología que responda a la demanda de mercado detectada por la agencia. Las agencias buscan que se trate de proyectos con un alto valor añadido y que supongan un salto cualitativo para la empresa participante. Normalmente, el desarrollo del proyecto requiere la colaboración de otros agentes del sistema de innovación: centros tecnológicos, universidades, KIBS (*Knowledge Intensive Business Services*), o centros de FP. Además del desarrollo de capacidades *hard*, son necesarias nuevas capacidades de carácter más *soft*. En el caso de las primeras, destaca el desarrollo de nuevos productos o tecnologías. En cambio, en el caso de las capacidades *soft*, podríamos resaltar estas otras: relaciones con agentes del sistema de innovación con los cuales no se ha colaborado antes; desarrollo de capacidades en diseño industrial, comercialización o internacionalización por el hecho de contar ahora con un producto propio, etc.

Las estrategias *push* se han conceptualizado tras analizar la forma de actuación de Iraurgi Berritzen, la agencia de desarrollo del Urola Medio. Esta estrategia busca el desarrollo de capacidades que permitan adaptarse a las exigencias requeridas por el mercado, pero sin que la agencia busque activamente demandas concretas que inicien el proceso. Son, por tanto, estrategias enfocadas a la oferta en vez de a la demanda. Por un lado, los espacios de colaboración entre empresas son espacios para el aprendizaje colectivo que permiten, sobre todo, el desarrollo de capacidades *soft*. Los ámbitos que suscitan más interés en este tipo de procesos de aprendizaje son: innovación organizativa, comercialización, calidad... Aunque el desarrollo de capacidades *soft* es central en este tipo de estrategia, los proyectos de las agencias también muestran la capacidad para trabajar en el desarrollo de capacidades *hard*. Así, en el caso analizado en el Urola Medio, como resultado de la colaboración en elementos *soft*, potenciada por la agencia de desarrollo

**En las estrategias *pull*, las agencias asumen la búsqueda de oportunidades de mercado para las empresas**

**En las estrategias *push*, las agencias se centran en el desarrollo de capacidades, sin interacción directa con el mercado**

comarcal entre diferentes empresas y centros tecnológicos, se han llevado a cabo proyectos de desarrollo de nuevos prototipos orientados a nichos concretos de mercado.

Ambas estrategias y los procesos de colaboración relacionados, comprenden diferencias en relación con varios aspectos (ver la tabla 3). Nos centramos en los siguientes:

a) El rol de la agencia de desarrollo

En el caso de las estrategias *pull*, las agencias comparten la responsabilidad de identificar la demanda del mercado en relación con productos o procesos específicos. En este sentido, las agencias también son responsables de responder a dicha demanda, y la satisfacción del cliente es un objetivo compartido entre las empresas y la agencia. En cambio, en las estrategias *push*, las agencias centran su actividad en la facilitación de procesos de colaboración para el desarrollo de capacidades; no hay una responsabilidad directa en la relación de las empresas de la comarca con sus clientes.

De todos modos, cabe destacar que las agencias de desarrollo comarcal deben de evitar actuar como comerciales de las empresas en el caso de las estrategias *pull*. El proceso de identificar la demanda del mercado puede ser un paso necesario para activar procesos de innovación con gran valor para las empresas, pero la agencia no debería descuidar su objetivo de que los proyectos se conviertan en procesos de aprendizaje que busquen un desarrollo de capacidades incremental.

b) El perfil de los facilitadores

Las diferencias entre los tipos de estrategias también suponen diferencias en las capacidades requeridas en los facilitadores, que son normalmente personal de la agencia. La necesidad de entender un lenguaje más «técnico» y poder hacer un seguimiento a los procesos de desarrollo de nuevos productos y procesos productivos es clave en las estrategias *pull*. Como consecuencia, personas con estudios de ingeniería son necesarias dentro del personal de las agencias. En el caso de las estrategias *push*, el rol de facilitador del personal de la agencia se basa en la intermediación entre los agentes. Es por ello que en la mayoría de estos casos, las personas que ejercen como facilitadores tienen estudios en ámbitos de las ciencias sociales. Este elemento permite resaltar la influencia del perfil del personal de las agencias en el rol de estas a la hora de impulsar la innovación y competitividad de las empresas. Frecuentemente, este tipo de estrategias no se tienen en cuenta a la hora de seleccionar al personal, y en vez de seleccionar a las personas adecuadas para la estrategia definida se define una estrategia que responde al perfil del personal de la agencia.

c) Capacidad de atracción de empresas

El hecho de que los proyectos de carácter *pull* se inicien con la invitación de la agencia a las empresas para que respondan a una oportunidad de mercado resulta en un mayor poder de atracción. Como consecuencia, el interés de las empresas por participar en este tipo de proyectos puede ser mayor. Los proyectos de desarrollo de capacidades *soft*, que son centrales en aquellas agencias que trabajan mayoritariamente con una aproximación *push*, pueden resultar menos atractivos. Al mismo tiempo, puede suponer dificultades ante la bús-

queda de apoyo en directivos y representantes políticos que prioricen resultados más tangibles. De todos modos, casos como Iraurgi Berritzen muestran cómo las empresas también valoran las estrategias *push*, las cuales, sostenidas en el tiempo, tienen incidencia en la capacidad de las empresas de buscar sus propias oportunidades de mercado.

**Tabla 3. Diferencias entre estrategias *pull* y *push***

	Estrategias <i>pull</i>	Estrategias <i>push</i>
Rol de la ADL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidad compartida con las empresas para la identificación y respuesta de la demanda del mercado</li> <li>• Necesidad de evitar actuar como comerciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfocado al desarrollo de capacidades <i>soft</i> y desarrollo de productos y procesos que buscan oportunidades en el mercado</li> <li>• Baja implicación de la agencia en dinámicas de mercado</li> </ul>
Perfil de los facilitadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de comprender el lenguaje relacionado con los procesos productivos de las empresas</li> <li>• Facilitadores con estudios de ingeniería</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfil de ciencias sociales sobre todo</li> </ul>
Capacidad de atracción de empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor atractivo para las empresas: interés por participar</li> <li>• Más resultados tangibles a corto plazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor atractivo aunque existen casos en los cuales se demuestra que las empresas valoran este tipo de estrategia</li> <li>• Dificultades para conseguir un compromiso político cuando se priorizan resultados tangibles a corto plazo</li> </ul>

5.

## **Afrontando los retos de la nueva gobernanza: la diversidad**

En los apartados anteriores se ha puesto de manifiesto la complejidad de afrontar una estrategia de especialización inteligente en el territorio. En esta parte del documento se comparten algunos aprendizajes sobre cómo gestionar los procesos para avanzar en la construcción de nuevas gobernanzas. Estos aprendizajes derivan sobre todo del caso de Gipuzkoa Sarean ya presentado, que sirvió como laboratorio para detectar cuáles son los elementos críticos de estos procesos de aprendizaje que permiten llegar a la acción. A continuación se presenta el marco conceptual construido a raíz de esta experiencia y se interpreta el mismo para contextos de políticas de especialización inteligente.

El marco propone dos ejes que es necesario trabajar. El primer eje se centra en la relevancia del debate ideológico en el proceso de las políticas. El término *ideología* es un término que frecuentemente genera rechazo y miedo. Parece implicar una aproximación obsoleta. Sin embargo, la RAE define *ideología* como el ‘conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político’, etc.

No hay política que no se defina partiendo de las ideas fundamentales que caracterizan el pensamiento de quienes participan en su diseño e implementación. Es decir, no hay política que no tenga un componente ideológico. Intentar aprender en el proceso de definición de políticas sin explicitar dichas posiciones genera grandes dificultades para el cambio, sobre todo si se considera que políticas como las de diversificación inteligente son fruto del esfuerzo de multiplicidad de actores tanto del sector público como del privado. Tal y como se señalaba anteriormente al discutir el concepto de complejidad, estos actores tienen perspectivas distintas sobre los retos y la forma de solucionarlos. Es difícil generar una visión compartida sobre el proceso de diversificación sin una discusión previa de los posicionamientos ideológicos que permita a cada uno entender desde dónde plantea el otro sus propuestas. Todos los casos analizados y presentados en este documento muestran que cuesta mucho explicitar las posiciones ideológicas en este tipo de proceso, por eso, en muchos de los casos, permanecen implícitas.

El segundo eje tiene que ver con la forma de abordar los procesos de aprendizaje. Frecuentemente se aborda el aprendizaje en estos temas como un proceso lineal en el que los expertos en el tema informan a los que van a desarrollar la implementación de cuáles son los principales conceptos y las fases del proceso. Son frecuentes también las comunicaciones en torno a buenas prácticas. Sin embargo, la experiencia en Gipuzkoa Sarean lleva a proponer una aproximación dialógica al proceso de aprendizaje, en el que se sigue manteniendo la figura del experto pero en un marco en el que existe un facilitador, papel que también puede ser jugado por investigadores, lo que facilita un proceso de diálogo en el que el conocimiento no se transmite de unos a otros, sino que se cogenera en un proceso de construcción colectiva. Resumi-

**Los cambios en los modos de hacer política requieren formas creativas de establecer el debate ideológico**

**Aprendemos para el cambio por medio del diálogo sobre los problemas y no cuando nos dicen qué tenemos que hacer**

mos la primera aproximación descrita al aprendizaje como una aproximación lineal de la teoría a la práctica en la que se asume que los expertos traen el conocimiento que los actores deben aplicar. Normalmente, esta aproximación va acompañada de una interpretación del proceso de las políticas, con una clara distinción entre la fase de planificación de la política (este es el momento en que la teoría es normalmente presentada y a veces discutida) y su fase de implementación. La alternativa se ha denominado aproximación no lineal entre teoría y práctica. Normalmente va alineada con una perspectiva del diseño e implementación que no es lineal, y se materializa como un proceso continuo de rediseño en la implementación de las políticas.

En la siguiente tabla se han sintetizado las posibles situaciones en términos de explicitación o no de las posiciones ideológicas y las aproximaciones al aprendizaje, y se han descrito cuatro situaciones posibles del proceso de aprendizaje en las políticas. Estas no pretenden ser una sistematización de cualquier posible situación, sino una herramienta para la reflexión y, en cierta medida, una provocación.

**Tabla 4. Situaciones en el proceso de aprendizaje en las políticas**

	Posiciones ideológicas implícitas	Posiciones ideológicas explícitas
Aproximación lineal de la teoría a la práctica	I. Libro de recetas para las políticas	III. Discurso político
Aproximación no lineal de la teoría a la práctica	II. Mejora en la eficiencia de los programas	IV. Aprendizaje social

Fuente: Karlsen y Larrea (2014b)

En las situaciones I y II no hay un debate explícito de las distintas posiciones ideológicas. En estos casos es difícil que haya una visión compartida de los cambios requeridos por la estrategia de especialización inteligente y, consecuentemente, es probable que el proceso genere cambios solo en la superficie.

Cuando las soluciones se intentan transferir de la teoría a la práctica, como en la situación I, se genera lo que hemos denominado un libro de recetas para las políticas. Se trata de interpretaciones normativas de la teoría y listas de buenas prácticas que normalmente resultan difíciles de implementar. Desde la investigación hemos trabajado con frecuencia de este modo, y como investigadores hemos preparado documentos con recomendaciones para los *policy makers*, que normalmente no se han implementado.

Cuando hay una conexión no lineal y continuada entre teoría y práctica, que rompe con la linealidad entre planificación e implementación pero sin un debate ideológico explícito, las mejoras se dan sobre todo en términos de la mejora de la eficiencia de un sistema cuyas bases se dan por sentado. Es lo que hemos denominado situación II. Este es el caso de lo que ocurre en muchos proyectos en los que conceptos como competitividad, innovación o sistema de innovación permanecen incuestionados, e incluso los indicadores para medirlos como el crecimiento en el PIB, las patentes o la inversión en I+D se dan por sentados y los proyectos se centran en mejorar alguna parte del sistema que se percibe como disfuncional a estos objetivos.

Cuando analizamos las situaciones III y IV, hay un debate explícito sobre las posiciones ideológicas. En la situación III, con una aproximación lineal, el aprendizaje se basa en la aplicación de una teoría dada a la práctica. Esto significa que los actores territoriales que participan en el proceso de especialización inteligente son «informados» sobre la teoría que inspira la acción y las posiciones ideológicas que hay detrás de la misma, pero los participantes no se involucran en un proceso colectivo para construir una interpretación y reinterpretación de esta teoría desde la práctica. En estos casos, los investigadores que participan en el proceso podrían estar ayudando al Gobierno a construir su discurso político, el cual tiene el objetivo de ser implementado, pero no estarían contribuyendo al aprendizaje social. Para que ocurra esto último, es necesario que los investigadores faciliten no solo el proceso de explicitación de las posiciones ideológicas y presupuestos teóricos de los gobiernos y el resto de actores, sino que además construyan y reconstruyan de forma continuada dicha teoría desde la práctica. En estos casos es cuando se genera un proceso de aprendizaje social (situación IV) y se crean las condiciones para el tipo de cambio de marco o paradigma que requiere una política eficaz de especialización inteligente.

Las transformaciones que la especialización inteligente implica en términos de gobernanza multinivel y colaboración público-privada son de una envergadura tal que es necesario un proceso de aprendizaje social, que se vincula a cambios de los marcos o paradigmas. Se trata de la situación IV, pero no siempre se dan las condiciones para conseguir este objetivo.

En las siguientes secciones se abordan cada uno de estos ejes más en profundidad. En primer lugar, se aborda el reto de explicitar el debate ideológico y las reflexiones realizadas en el contexto de Gipuzkoa Sarean sobre el tema. A continuación, se habla del papel que la universidad y la investigación pueden jugar para facilitar los procesos de aprendizaje social en las estrategias de especialización inteligente.

## 5.1.

### La explicitación del debate ideológico

#### 5.1.1.

##### Reflexiones en torno a Gipuzkoa Sarean

En el apartado anterior se ha señalado la relevancia de la explicitación de las distintas posiciones ideológicas a la hora de abordar procesos complejos como las políticas de especialización inteligente.

Esta constatación fue el resultado de un proceso de aprendizaje a largo plazo en el contexto de Gipuzkoa Sarean. Concretamente, el reto que se abordó a partir del 2013 con la creación de una nueva Dirección de Desarrollo Territorial, fue la construcción de un nuevo modelo de gobernanza que permitiera a la Diputación Foral de Gipuzkoa trabajar de forma conjunta con las once agencias de desarrollo comarcal de este territorio en el ámbito del desarrollo socioeconómico de Gipuzkoa. Esto significaba incidir mediante procesos de aprendizaje conjunto tanto en las políticas de la Diputación como en los procesos desarrollados por las agencias en las comarcas.

Gipuzkoa Sarean no es un proyecto directamente orientado a las estrategias de especialización inteligente, ya que el nuevo modelo de relaciones en el territorio se planteó como un marco más genérico de desarrollo territorial. Sin embargo, cuando se debatieron las nece-

**Una nueva gobernanza para la especialización inteligente plantea el debate de cambio de paradigma**

**Gipuzkoa Sarean ha abordado un nuevo modelo de relaciones entre la Diputación y las agencias de desarrollo comarcal**

sidades y los retos de las comarcas dentro del proyecto, se detectaron claramente las necesidades de diversificación. Se puede considerar, por lo tanto, que la construcción de un nuevo modelo de relaciones en Gipuzkoa Sarean aborda el reto anteriormente presentado de construir nuevos modelos de gobernanza en el territorio que faciliten potenciales procesos de especialización inteligente.

El nuevo modelo de relaciones planteado implicaba la creación a nivel provincial de varios espacios, entre los que destaca la mesa intercomarcal. Tal y como se señaló al presentar el caso, la mesa intercomarcal está formada por los presidentes de las once agencias de desarrollo comarcal (alcaldes), los directores de dichas agencias y los miembros de la Dirección de Desarrollo Territorial y la Dirección de Innovación de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Según los temas a tratar, otros miembros de la Diputación han participado en las sesiones. Este espacio es un contexto de gobernanza multinivel, en el sentido de que permite sistematizar las relaciones entre dos niveles distintos de gobierno y de políticas, el de la Diputación por un lado y el municipal/comarcal por otro.

Sin embargo, el modelo de Gipuzkoa Sarean aboga no solo por generar espacios de conexión entre las agencias y la Diputación, sino también por acompañar las agencias de desarrollo comarcal en la construcción, en cada comarca, de espacios de participación de los actores territoriales en los procesos de desarrollo socioeconómico. Es decir, se han apoyado procesos de construcción de nuevos modelos de relaciones en las comarcas. El conjunto de estas relaciones podría facilitar procesos como el descubrimiento emprendedor planteados en las estrategias de especialización inteligente.

Se aborda, a continuación, la cuestión del debate ideológico en este proceso. En uno de los talleres realizados al final de legislatura del 2015, se compartió, por parte de una de las autoras de este documento, una reflexión con los miembros de la mesa intercomarcal. El proceso había tenido un sesgo por el que las diferencias que podían existir entre los participantes de la mesa intercomarcal en torno al nuevo modelo planteado por la Diputación no se habían debatido explícitamente. Esto había hecho que se hubiera avanzado en el diseño y la implementación de una serie de programas y decretos de una forma innovadora, pero no se hubiera abordado de modo abierto la transformación del modelo de desarrollo territorial. Si utilizáramos el anterior modelo analítico para sintetizar esta reflexión, se hubiera podido decir que se había mejorado la eficiencia de los programas, pero sin generar un aprendizaje social. En Gipuzkoa Sarean, la Diputación había abogado abiertamente por un cambio de modelo de desarrollo territorial, por lo que había un desajuste entre el objetivo último y la aproximación utilizada.

Sin embargo, había habido otro espacio en el que se había tratado esta reflexión. Para apoyar el proceso de cambio, desde el 2013 se había definido un proceso de formación para técnicos de las agencias (hubo algún director que participó desde el principio y, posteriormente, se incorporó un político de forma continuada y otros de forma puntual). El objetivo era generar capacidades en las agencias para que el nuevo modelo de relaciones pudiera hacerse operativo. Al plantearse como un proceso formativo con investigadores, este proceso fue combinando procesos de reflexión y acción para el desarrollo de un nuevo modelo, y llegó a la explicitación de ciertos posicionamientos

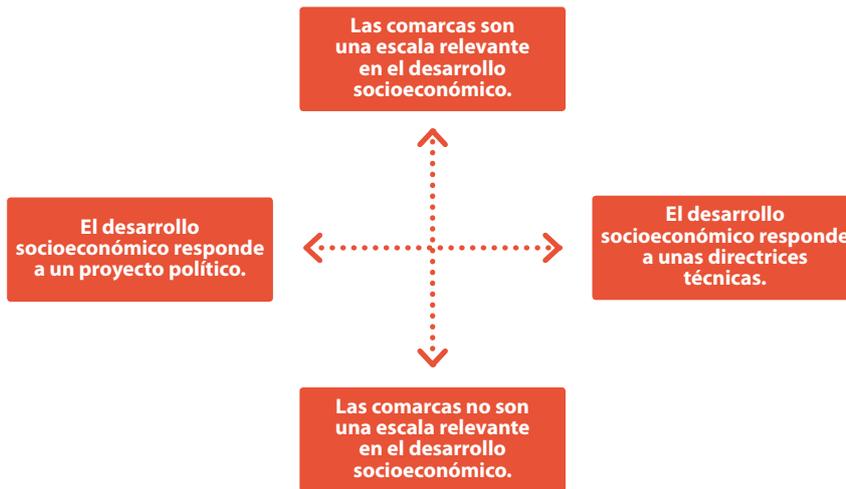
**Es importante que haya coherencia entre los modelos de relación en cada nivel y las relaciones entre niveles**

ideológicos, aunque fuera de forma indirecta y a través, sobre todo, de la percepción que los técnicos tenían de las motivaciones detrás de los comportamientos de presidentes y directores.

En este grupo de técnicos se llegaron a detectar dos ejes principales en los que había posiciones distintas que no se estaban debatiendo, y en torno a las cuales eran necesarios acuerdos de mínimos para que el proceso no se estancara. Las posiciones se sintetizaron en la siguiente figura.

**Las diferencias ideológicas no se dan solo en los grandes debates, sino que emergen en el día a día**

**Figura 2. Ejes del debate ideológico**



En este caso no se llegó a tipificar cada uno de los cuadrantes, pero sí se hizo un ejercicio de encontrar declaraciones por parte de los distintos participantes en el proceso que denotaban su interpretación, de un tipo u otro, y se llegó a la conclusión de que había participantes en el proceso (políticos de la Diputación y los ayuntamientos, gerentes y técnicos de agencia) posicionados, aunque no explícitamente, en cada uno de los cuadrantes.

Nuestro argumento en este caso es que la interpretación del papel que cada escala territorial juega en estrategias como las de especialización inteligente y, en concreto, el papel de lo local en estas políticas tiene un componente ideológico importante que no se ha debatido abiertamente en el proceso. Lo mismo ocurre con el peso que el proyecto político y las directrices técnicas deben tener en el proceso. Frecuentemente, como en Gipuzkoa Sarean, se abordan los procesos sin previamente debatir ni consensuar unos mínimos comunes en este tipo de elementos. Ello hace que los cambios producidos se mantengan en la superficie, generando, según el modelo analítico propuesto, libros de recetas, discursos políticos y, en el mejor de los casos, aumentando la eficiencia de los programas, pero pocas veces los cambios en modelos de gobernanza y de desarrollo presentados como objetivo final de las políticas.

### **Es importante introducir los partidos políticos en el debate sobre el desarrollo territorial**

#### **5.1.2.**

#### **Actores críticos para el debate ideológico: los partidos políticos**

En este apartado complementamos el anterior con una reflexión que se deriva no solo del caso de Gipuzkoa Sarean, sino prácticamente de la totalidad de los casos presentados en este documento. Dicha reflexión es la siguiente: aun interpretando que el debate ideológico descrito en este documento no es un debate partidista, es necesario introducir a los partidos políticos en el debate del desarrollo territorial y, por tanto, de las estrategias territoriales, como lo son las estrategias de especialización inteligente. A continuación, se desarrolla la reflexión que ha conducido a esta afirmación.

Los proyectos de investigación que han dado lugar a los casos presentados en este documento son proyectos desarrollados en colaboración por investigadores y algún gobierno en el País Vasco (Gobierno Vasco, diputaciones forales o ayuntamientos a través de sus agencias). Estas interlocuciones fueron siempre buscadas por Orkestra como instituto de investigación siguiendo el marco de los sistemas regionales de innovación. Este marco plantea que en una región hay tres grandes subsistemas que contribuyen a la innovación. El subsistema productivo, formado sobre todo por empresas; el subsistema de conocimiento, que engloba entre otros a universidades, centros tecnológicos, institutos de investigación y centros de formación) y el subsistema político. La literatura señala que el subsistema político está formado por los gobiernos y sus agencias. Por ello, desde la investigación se abrieron interlocuciones tanto con gobiernos como las agencias.

Sin embargo, en aquellos procesos de largo plazo, se constató que las interlocuciones establecidas no eran suficientes para entender la lógica de los procesos de decisión dentro de las políticas. Se detectó rápidamente que los gobiernos tenían abiertas interlocuciones con otro actor que no había aparecido en el modelo analítico de los sistemas regionales de innovación pero que estaba influyendo en los procesos. Se trataba de los partidos políticos. Se constató, además, que no solo este actor no aparecía en los modelos analíticos, sino que se hablaba del mismo con cierto recelo y no se debatía su influencia en los procesos de forma abierta. Sin embargo, varios de los procesos en marcha se vieron influidos en sus ritmos, en sus contenidos y, sobre todo, en su capacidad de llegar a acuerdos por estos actores.

Es por ello que desde la investigación proponemos la consideración explícita de los partidos políticos como actores del desarrollo territorial, lo que implica que es necesario abrir interlocuciones con estas organizaciones, entender sus lógicas a la hora de interpretar el desarrollo territorial y entre otros elementos del mismo, las estrategias de diversificación. Esto supone un cambio no solo para la investigación que pretende entender las dinámicas de desarrollo territorial, sino también para los propios partidos. Abrir sus reflexiones a los demás actores del desarrollo territorial y, entre ellos, a los actores académicos, supone un cambio importante en cómo los partidos se han relacionado con el resto de actores hasta el momento.

Uno de los retos detectados al respecto es el de entender las diferentes lógicas comunicativas de estos actores. Los gobiernos pueden desarrollar políticas orientadas a la búsqueda de sinergias y consensos. Los partidos necesitan enfatizar las diferencias. Esto implica que los procesos de diálogo facilitados tanto desde la investigación como otros

### **Es un reto que el resto de actores territoriales integren la diferente lógica comunicativa de los partidos**

espacios del desarrollo territorial deben generar lógicas de comunicación que compatibilicen la necesidad de búsqueda de acuerdos con la de la comunicación de las diferencias.

## 5.2.

### **La investigación-acción como estrategia para el cambio**

En los apartados anteriores, se ha demostrado de modo evidente la complejidad que supone abordar una estrategia de especialización inteligente en una región con una perspectiva integradora de las distintas escalas territoriales. En este apartado se aborda la proposición de que las capacidades de investigación social que el territorio sea capaz de activar pueden jugar un papel importante. Con mucha frecuencia este papel no se está jugando. El caso utilizado para ilustrar este argumento es el de Orkestra, que tiene intersecciones importantes con el resto de casos presentados ya que son proyectos de investigación propios.

El argumento se va a desarrollar abordando las siguientes proposiciones:

- a) Hay un potencial no aprovechado de la investigación social para el apoyo de estrategias de especialización inteligente.
- b) La investigación-acción puede ser una posible aproximación al aprovechamiento de este potencial.
- c) Abordar la investigación-acción conlleva gestión del conflicto.
- d) La gestión del conflicto requiere de la construcción de conocimiento colectivo en la acción.

Esta argumentación se desarrolla en los siguientes apartados y está basada sobre todo en la propuesta conceptual y metodológica formulada en Karlsen y Larrea (2014a).

### 5.2.1.

#### **El potencial desaprovechado de la investigación social en el ámbito de la especialización inteligente**

No hay una única aproximación a la interpretación del desarrollo territorial, la competitividad, la innovación y, por ende, la diversificación productiva, como tampoco hay una única aproximación a la investigación. Sin embargo, hay una aproximación predominante en la primera que ha llevado vinculada la aproximación predominante en la segunda.

Más concretamente, en el contexto europeo ha habido una interpretación de los procesos de innovación que tanto desde las políticas como desde la literatura ha estado vinculada a los conceptos de sistemas nacionales y regionales de innovación. El concepto de estrategias inteligentes de diversificación, que sirve como hilo conductor a este documento, tiene vínculos fuertes con el concepto de sistema regional de innovación.

La investigación vinculada a los sistemas regionales de innovación no plantea un debate explícito sobre el papel de los investigadores sociales y, por tanto, no niega ninguna de las aproximaciones posibles a su papel en el territorio. Sin embargo, la práctica muestra que la mayor parte de la investigación realizada sobre este tema asigna *de facto* un papel determinado a este investigador. Es el papel del observador externo que mide, describe, analiza y propone recomendaciones para los *policy makers* (personas involucradas en el diseño e implementación de políticas). Se trata de un papel que habitualmente se vincula a argumentos de neutralidad.

**Frecuentemente, el investigador social ha sido considerado un observador externo**

Si comparamos este papel de los investigadores sociales no analizado explícitamente pero materializado *de facto* con el papel que sí se les atribuye más explícitamente a los investigadores del ámbito tecnológico, observamos que bajo conceptos como el de transferencia se gestan colaboraciones en que los investigadores no solo analizan la innovación desde fuera, sino que ayudan a construirla.

Una de las conceptualizaciones que más han ayudado a entender este modo de trabajo de los investigadores en el ámbito tecnológico es el de modo 2 de generación de conocimiento frente al modo 1. En la siguiente tabla mostramos de forma reducida las principales características de ambos modos de generación de conocimiento.

**Tabla 5. Comparación entre el modo 1 y el modo 2 de creación de conocimiento**

Modo 1	Modo 2
El conocimiento se crea en el contexto de una comunidad académica	El conocimiento se crea en el contexto de su aplicación
El conocimiento se crea desde una sola disciplina	El conocimiento se crea de modo transdisciplinario
Se necesita conocimiento homogéneo	Se utiliza conocimiento heterogéneo
La producción del conocimiento se organiza de forma jerárquica	La organización es heterárquica, flexible y transitoria
El control de calidad se realiza mediante la revisión por pares	El control de calidad lo llevan a cabo los participantes en el proceso de creación de conocimiento mediante la rendición de cuentas

Fuente: Karlsen y Larrea (2014a), basado en Gibbons *et al.* (1994)

La idea central es que hay modos distintos de creación de conocimiento. Uno es el que propugna que el conocimiento se crea sobre todo en entornos especializados, normalmente en el contexto de ámbitos académicos, universitarios u otros organismos de investigación, y se transfiere después a aquellos que van a aplicarlo. El modo 2 genera espacios en los que el conocimiento se crea en el contexto de aplicación, por lo que no hay una transferencia sino una cogeneración del conocimiento.

Consideramos que en el caso de la especialización inteligente hay un potencial desaprovechado en el ámbito de la participación de investigadores sociales que trabajen en estos procesos en modo 2. Es decir, investigadores que no observen los procesos desde fuera para analizarlos, sino que se impliquen en su construcción. Uno de los elementos críticos en cuya construcción pueden participar es la construcción de modelos de gobernanza que faciliten los procesos de especialización inteligente, tanto en la fase de descubrimiento emprendedor como en posteriores fases de imitación de las innovaciones. De este modo, los investigadores sociales pueden conceptualizarse como facilitadores, tal y como se han definido en este documento.

La experiencia de Orchestra demuestra que la investigación-acción puede ser una estrategia que facilite estos modos de trabajo. Por ello en la siguiente sección se presentan algunos elementos de la Investigación-Acción para el Desarrollo Territorial (IADT), una aproximación desarrollada en el seno de Orchestra para abordar procesos de desarrollo territorial (ver Karlsen y Larrea 2014a).

**La integración de investigadores sociales en el ámbito de la construcción de estrategias de especialización inteligente tiene potencial**

### 5.2.2.

#### La investigación-acción contribuye al aprovechamiento del potencial de la investigación social

La investigación-acción es investigación realizada por un equipo de investigadores con un conjunto de actores del territorio (en la experiencia de Orkestra, sobre todo *policy makers*) con el doble objetivo de mejorar la situación de los actores y generar conocimiento académico relevante.

Uno de los elementos críticos de esta aproximación es el proceso cogerativo. El conocimiento que permite cumplir los objetivos anteriormente mencionados surge de la combinación de los distintos tipos de conocimiento que los participantes traen al proceso. No se trata de que los investigadores generen el conocimiento y lo transfieran en forma de información o recomendaciones, sino que se genere un proceso de diálogo cuyo resultado sean decisiones de los *policy makers* y resultados académicos de los investigadores.

Esta aproximación busca la conexión entre la investigación, la acción y la interacción, tal y como muestra la figura 3. La investigación conlleva la necesidad de mantener en todo momento viva la reflexión sobre el proceso, contrastando los marcos conceptuales utilizados para interpretar la realidad, construyendo marcos propios que permitan que el proceso avance. La acción implica que dicha reflexión siempre debe tener la acción (el cambio) en el horizonte y obliga a entender el proceso en términos de secuencias continuadas y cíclicas de reflexión y acción. Finalmente, esta conexión entre la reflexión y la acción solo puede articularse mediante la participación en el proceso de aquellos actores implicados en el reto abordado en cada momento.

**La investigación busca el cambio a través de la conexión de investigación, acción y participación**

Figura 3. El triángulo de la investigación-acción



Fuente: Figura cedida por James Karlsen

**Alguno de los problemas de las estrategias de especialización inteligente no se pueden solucionar mediante la imposición de la decisión de uno de los actores**

**5.2.3.**

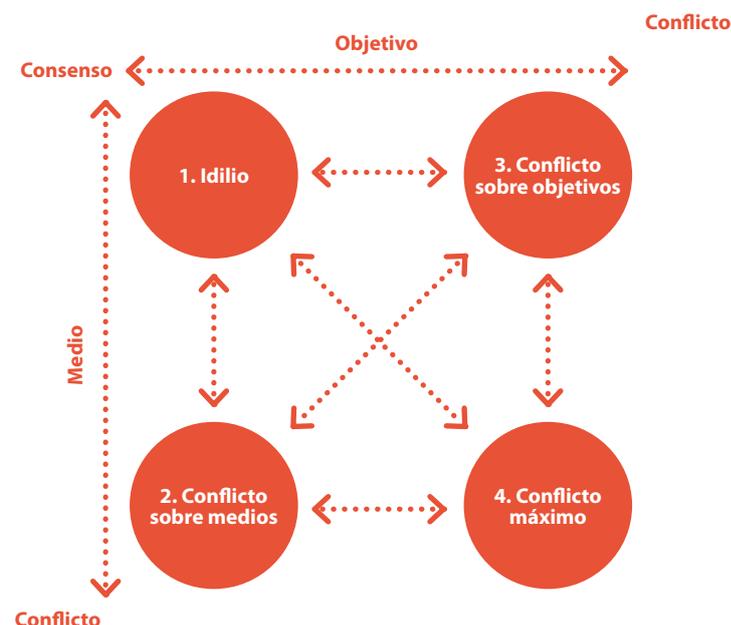
**La investigación-acción conlleva la gestión del conflicto**

Una de las características de los procesos de especialización inteligente es que son procesos que se desarrollan en un contexto de complejidad territorial, concepto que ya hemos definido. La complejidad territorial implica que el «orden y mando» no puede regir la relación entre actores y que serán necesarios procesos de diálogo para la negociación y la colaboración.

Uno de los principales retos con los que se encuentran los investigadores en la acción (forma en que denominaremos en adelante a los investigadores que trabajan con una aproximación de investigación-acción) es precisamente esta complejidad territorial. Los procesos de especialización inteligente son procesos en los que participan actores de distinta naturaleza que, por definición, abordan el proceso desde distintas perspectivas y, consecuentemente, tienen distintas interpretaciones de la situación. Por lo tanto, hay en el territorio conflictos que hay que resolver para poder avanzar.

No hay recetas para el investigador que quiere ser parte del proceso de abordar el conflicto o alcanzar el consenso. Sin embargo, la dimensión conflicto-consenso puede emplearse como una herramienta de análisis para entender situaciones de complejidad territorial y tratar de resolverlas. A continuación, compartiremos cómo se aborda este tema en Karlsen y Larrea (2014a) mediante dos marcos conceptuales vinculados a situaciones de conflicto. En la figura 4 se presenta un marco analítico para analizar la complejidad territorial. Dicho marco presenta dos dimensiones: objetivos de los actores (desarrollo territorial, innovación, mayor competitividad y mayor calidad de vida) y medios (financiación, organización del trabajo de desarrollo territorial, y las funciones y responsabilidades de los diferentes actores). La figura 4 ilustra que cualquier reto territorial puede enmarcarse en relación con el conflicto y el consenso entre los actores involucrados. De manera sencilla, podemos decir que existen, por tanto, cuatro situaciones posibles para cada reto territorial.

**Figura 4. Tipos de complejidad territorial**



Fuente: Karlsen (2010: 97)

La dicotomía entre objetivos y medios tiende a ser artificial en situaciones reales. Llegar a un consenso sobre los objetivos normalmente parece algo fácil de lograr. En muchos procesos de las políticas, redes o reflexiones estratégicas, los actores se ponen de acuerdo con facilidad sobre objetivos abstractos, tales como mejorar la innovación y la competitividad de las empresas o mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Este tipo de consenso es sencillo en el papel. No obstante, conforme se avanza hacia la definición concreta de medios y acciones, empiezan a surgir contradicciones en el modo en el que los actores entienden esos grandes objetivos. Es necesario construir una visión compartida sobre el significado y las implicaciones de conceptos, tales como desarrollo territorial, competitividad e innovación, en la que participen los actores interdependientes del RIS. Es precisamente en el proceso de construir significados compartidos cuando las ágoras resultan necesarias y cuando el investigador social tiene un papel que desempeñar.

El marco conceptual puede utilizarse para abordar la perspectiva cíclica de conflicto y consenso. Su uso puede ayudar a un grupo a ser consciente de que la construcción del consenso para la acción no se reduce al resultado de un acuerdo específico en un momento determinado. Es, más bien, el resultado de un diálogo que se desarrolla entre actores territoriales a largo plazo, en el que el equilibrio entre conflicto y consenso cambia continuamente. Cuando el proceso alcanza un punto de consenso, se abre una ventana de oportunidad para actuar, lo que podría cambiar el equilibrio nuevamente. Con un nuevo equilibrio pueden surgir nuevos conflictos, lo que generará la necesidad de continuar con el diálogo y tratar de alcanzar un nuevo consenso en otro punto en el tiempo.

Para entender cómo se desarrolla la transición de conflicto a consenso hemos estado usando otro marco conceptual presentado en la tabla 6. En este caso, es esencial tener claro que tanto conflicto como consenso pueden ser implícitos o explícitos, porque ni conflicto ni consenso se expresan siempre de forma explícita (Karlsen y Larrea 2012). Es necesario explicitar el conflicto para abordarlo y para construir el consenso. Muchas redes para el desarrollo territorial se estancan porque los participantes no sienten que la red tiene la relevancia suficiente como para afrontar el coste de explicitar el conflicto.

**No hay recetas para abordar el conflicto, pero no hacerlo puede causar que los procesos se estancuen**

**Tabla 6. Diferentes situaciones de consenso y conflicto**

	Consenso	Conflicto
Explícito	1. Consenso explícito: «Estamos de acuerdo y así lo hacemos saber en la red».	3. Conflicto explícito: «Hacemos saber a los demás que estamos en desacuerdo».
Implícito	2. Consenso implícito: «Estamos tácitamente de acuerdo pero no realizamos ninguna acción para compartir este acuerdo».	4. Conflicto implícito: «Estamos tácitamente en desacuerdo pero no realizamos ninguna acción para que este desacuerdo se conozca».

Fuente: Karlsen y Larrea (2012: 222)

Hemos dicho que los procesos de especialización inteligente, por su naturaleza, son un espacio en conflicto. Lo que ahora añadimos es que gran parte de este conflicto es implícito. No se trata de que todo el conflicto se explicita, eso frenaría el desarrollo. El objetivo es identificar aquellos conflictos que suponen un freno para el desarrollo de dicha estrategia, porque son los que pueden hacer que el proceso se estanque. Una vez identificados, dichos conflictos deben explicitarse solo si (o en el grado en que) puedan abordarse y orientarse a algún proceso de construcción de consenso. Un conflicto que se explicita fuera del marco de un proceso constructivo puede destruir el diálogo, y un conflicto que se explicita y no se aborda puede también conducir al estancamiento del proceso.

#### 5.2.4.

#### La gestión del conflicto conlleva construir conocimiento colectivo en la acción

Adaptando los argumentos de Karlsen y Larrea (2014a) a la actual discusión sobre los procesos de especialización inteligente, cabe argumentar que la manera en la que el investigador social puede gestionar el conflicto una vez explicitado es la construcción de conocimiento colectivo en la acción.

Para entender este concepto es importante distinguir entre conocimiento como *stock* y conocimiento como proceso, o dicho de otra manera, conocimiento en la acción. Nuestra idea es que el conocimiento es un *stock* que puede transformarse en conocimiento en la acción en el contexto de un proceso de especialización inteligente, y que para ello es necesario generar capital social. Pero, como medio para lograr un fin, el capital social debe ajustarse a los objetivos de cada proceso de especialización inteligente, ya que no existe un tipo general de capital social que sea válido para todos esos procesos. El papel del investigador social no es solo el de crear conocimiento, sino también el de crear el capital social que apoye la transformación del conocimiento en conocimiento en la acción.

En Karlsen y Larrea (2014a) se define conocimiento colectivo en la acción como una capacidad, un patrón aprendido de acción colectiva, según el cual los actores, en este caso en un proceso de especialización inteligente, modifican sistemáticamente sus acciones a lo largo del tiempo a través del proceso de aprendizaje. El conocimiento colectivo en la acción es una capacidad que solo puede desarrollarse mediante el proceso de aprendizaje entre actores que se reúnen regularmente e interactúan unos con otros. Esto se persigue mediante el diálogo. De esta forma tienen lugar conexiones entre conceptos teóricos, discursos y situaciones reales que crean la base para la acción y para cambiar una situación determinada. En este proceso los conceptos teóricos se someten a discusión y se convierten en acciones concretas. El diálogo es un medio para provocar cambios en el lenguaje, en la conducta y en estructuras organizativas e institucionales.

El concepto de la literatura sobre sistemas regionales de innovación y especialización inteligente que mejor conecta con este enfoque dirigido al conocimiento colectivo en la acción es el «aprendizaje en las políticas» (*policy learning*). El aprendizaje en las políticas es el aprendizaje social en comunidades o redes (Bennett y Howlett, 1992), que se desarrolla en el proceso de definición de políticas. La investigación-acción, entendida como una aproximación al aprendizaje en las políticas, puede contribuir a la gestión más eficiente de los procesos de especialización inteligente.

**No es lo mismo entender el conocimiento como un *stock* que se acumula, que como un proceso**

**El conocimiento colectivo en la acción es una capacidad colectiva que ayuda un territorio a resolver problemas**

6.

## Conclusiones

El documento es el resultado de combinar, por una parte, los elementos de interés mostrados por el Pacto Industrial de Barcelona y, por otra, la experiencia de las autoras en proyectos de desarrollo territorial que responden a una lógica de investigación-acción. Las estrategias de especialización inteligente se han utilizado como hilo conductor que permitiera ordenar los distintos elementos para el debate y las distintas experiencias. Sin embargo, tal y como se ha señalado con anterioridad, no se trata de un documento sobre estrategias de especialización inteligente. Los principales elementos para la reflexión planteados podrían haber sido estructurados en torno a prácticamente cualquier tipo de estrategia de desarrollo territorial, pues son elementos que aparecen en estos procesos de forma sistemática.

El documento es, por lo tanto, una reflexión basada en la praxis, la conexión de la teoría y la práctica, sobre dos retos principales del desarrollo territorial: el primero es la necesidad de mejorar fórmulas de gobernanza multinivel; el segundo es conseguir que aquello que se planea pueda llevarse a la acción.

Para abordar el reto de la gobernanza multinivel se ha dibujado, en primer lugar, la relevancia del modelo de gobernanza en red frente a la gobernanza jerárquica. La gobernanza en red es necesaria porque existe complejidad regional. Esto implica la convivencia en el territorio de distintos actores, que incluyen los distintos niveles de gobierno de una región, con distintos intereses, cada uno de ellos legítimo. En un contexto como este los mecanismos de «orden y mando» han probado una y otra vez ser ineficientes. Sin embargo, se persiste en el mantenimiento de estructuras jerárquicas de gobernanza. Detrás de ello aparece un elemento que pocas veces se dibuja en los marcos conceptuales sobre desarrollo económico territorial: el poder. Frente a la racionalidad optimizadora de resultados que los marcos como los sistemas regionales de innovación o las mismas estrategias de especialización inteligente parecen asumir, la realidad nos muestra que frecuentemente los equilibrios de poder conducen a resultados no predecibles según los citados marcos. Necesitamos, por lo tanto, aproximaciones que hagan emerger los distintos intereses en conflicto y abordar la construcción de modelos de gobernanza que permitan trabajar sobre ellos. La investigación social, según hemos argumentado, puede hacer una contribución a este proceso.

Pero ¿cuáles son las claves para abordar este cambio? Tal y como sugerimos en el título de este documento de trabajo, la clave está en el cambio de formas de trabajo en el día a día. Puesto que nuestro trabajo se ha centrado sobre todo en la interacción entre distintos niveles de gobierno e investigadores sociales, es su cambio y nuestro cambio el que mejor podemos comprender.

En el caso de los gobiernos, las soluciones sobre el papel son fáciles. Espacios como los creados por la Diputación Foral de Gipuzkoa, en Gipuzkoa Sarean, para trabajar con las agencias de desarrollo comarcal, muestran que hay mecanismos fáciles de coordinación que pueden llegar a transformarse en espacios de colaboración. Pero ¿por qué tenemos tan pocos? Precisamente porque cada gobierno se aferra a sus

**La complejidad territorial requiere nuevas gobernanzas en red, hecho que conlleva considerar el conflicto y los temas de poder**

**La evolución hacia nuevos modos de gobernanza requiere cambiar las formas de trabajo del día a día**

espacios de poder. Porque la gobernanza en red, que es la que puede ayudar a abordar retos complejos como la especialización inteligente, requiere distribuir el poder, y esto es algo para lo que todavía muchos gobiernos no están preparados. Pero no solo se distribuye el poder, se distribuye también la corresponsabilidad en la construcción de las políticas. Y la experiencia muestra que aquellos gobiernos que experimentan con este tipo de redes, compartiendo parte de la capacidad de decisión, se encuentran a menudo con actores territoriales que prefieren el esquema anterior, en el que el Gobierno les financiaba sus proyectos o no, pero no se implicaba en diálogos sobre cómo podían después desarrollar sus proyectos. La colaboración, eje de los modos de gobernanza en red, conlleva no solo poder incidir en los procesos de los demás, sino aceptar que los demás incidan en nuestros procesos. De nuevo, la cesión de poder.

Los espacios de poder entre distintos gobiernos no son, sin embargo, el único escollo para abordar los modelos de gobernanza en red. Con frecuencia, lo que ralentiza los procesos (si no los paraliza) son los equilibrios de poder dentro de los gobiernos, entre distintos departamentos (ver ejemplos en el anexo 2). Es por ello que la transformación en la gobernanza solo puede llegar de la mano de la transformación en modelos organizativos de los gobiernos. Estos son dos ámbitos que en la literatura de la innovación normalmente se abordan de forma separada, pero que deberían tener un desarrollo en los próximos años si se quiere llegar a entender mejor los procesos de estrategia territorial.

Hemos simplificado nuestras conclusiones en torno a qué debe cambiar en los modos de trabajo de los gobiernos en términos de distribución del poder. Pero, a lo largo del documento, se ha citado a otro actor territorial que también se enfrenta al reto del cambio en sus modos de hacer para poder jugar un papel más transparente en las estrategias territoriales. Se trata de los partidos políticos. En el día a día, en nuestro saber común como ciudadanos, sabemos que los partidos políticos inciden en las decisiones de los gobiernos. Sin embargo, como académicos funcionamos con modelos que obvian esta relación. Abordar las estrategias territoriales con la participación de todos los actores relevantes requiere un ejercicio a los partidos políticos de participación en las dinámicas territoriales como un actor más. Eso no solo significa un cambio para los partidos, sino para el resto de actores para los que frecuentemente la interacción con los partidos es todavía una especie de tema tabú.

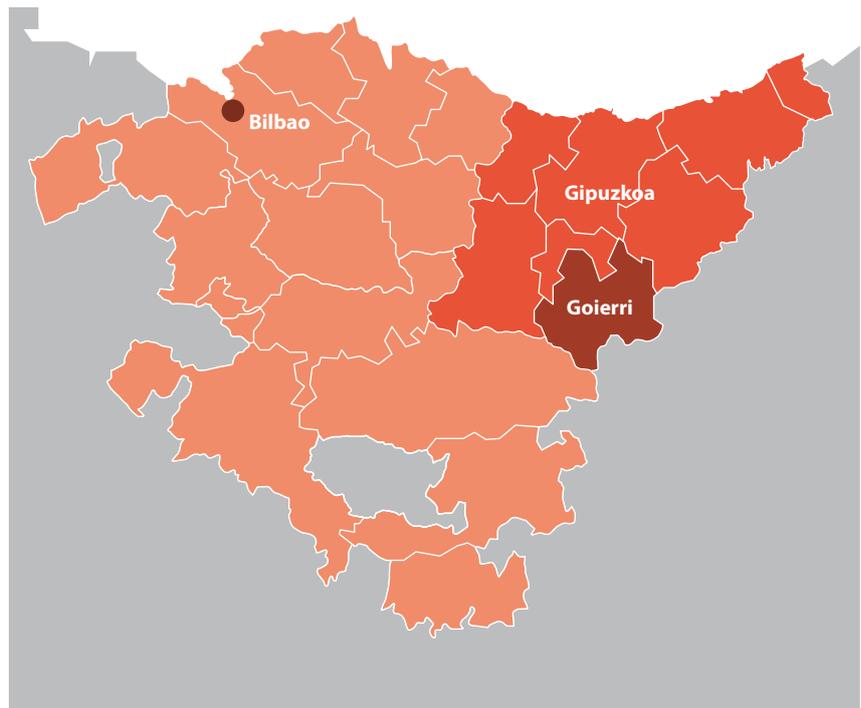
Para terminar, una dosis de autocrítica. En la comunidad académica nos hemos acostumbrado a observar la realidad y a dar recomendaciones, sin implicarnos en los procesos para que dichas recomendaciones pudieran ser llevadas a la práctica. Sin embargo, una gobernanza en red en la que los procesos se abordan de forma colaborativa requiere de la universidad y otros organismos de investigación la participación activa en dichos procesos. Esto no significa que toda la comunidad académica deba hacerlo ni que todos debamos implicarnos de la misma manera, pero estamos en un momento en el que es relevante plantearse cómo la universidad va a relacionarse con la sociedad y cuál va a ser su papel en la transformación social que las estrategias territoriales requieren. En este sentido, los procesos presentados a lo largo de este documento muestran que hay un papel potencial para los investigadores sociales en la construcción de la innovación social. Este papel re-

quiere a los investigadores asumir su rol como actores del territorio, y no solo como observadores o analistas del mismo. No hay una única fórmula para jugar este papel. En este documento hemos presentado la investigación-acción como una posible vía. Consideramos que hay un potencial de este tipo de investigación en el ámbito del desarrollo territorial que no se está aprovechando y que podría generar complementariedades con el tipo de investigación ya existente que favorecería los resultados de ambas aproximaciones.

## Anexo 1

# Localización de Bilbao, de Gipuzkoa y de la comarca del Goierri

Localización de Bilbao, de Gipuzkoa y de la comarca del Goierri



**Anexo 2**

# **Reflexiones en torno a la transformación de los modelos organizativos de los gobiernos**

## **El caso de Bilbao**

Bilbao Next Lab es un proyecto de investigación-acción impulsado por el Ayuntamiento de Bilbao y la Universidad de Deusto que tiene el objetivo de promover la transformación económica de la ciudad a través de una estrategia de especialización. El proceso de investigación-acción está liderado por un equipo de investigadores de Orkestra.

Uno de los argumentos centrales planteados por los representantes del Ayuntamiento a la hora de promover este proyecto, residía en el hecho que Bilbao necesita generar actividad económica para asegurar el desarrollo y el bienestar de la ciudad. De dicho argumento se desprende la necesidad de reconocer el rol de la ciudad en materia de política económica, considerando las limitaciones competenciales existentes.

Pero más allá de gestionar las limitaciones competenciales, cabe destacar que el hecho de hacer política económica desde la ciudad a través de una estrategia de especialización, requiere cambiar los modos de interacción del Ayuntamiento con los agentes de la ciudad y el territorio. Hay que tener en cuenta que el Ayuntamiento no tiene la posibilidad de definir qué es lo que la mayoría de dichos agentes debe hacer. Dentro de este marco de complejidad, los espacios de diálogo que permitan generar una visión compartida son más necesarios que nunca, lo que conduce a la necesidad de un cambio en los modos de hacer política.

Si bien esta idea ha ocupado uno de los lugares centrales en el proceso de reflexión que se ha desarrollado dentro del proyecto, la implementación de la misma activó una nueva reflexión: el cambio en el modo de relacionarse con los agentes del territorio debe estar acompañado por un cambio en el modo de hacer dentro del Ayuntamiento. Y es que una estrategia de especialización para el desarrollo económico supera las barreras de un departamento, concejalía o área específica. Su desarrollo está condicionado por la capacidad de generar una visión compartida entre aquellas personas que, desde su ámbito, actividad y quehacer diario, asuman que se trata de un reto compartido y aporten al proceso para abordarlo.

En el marco del proyecto se han emprendido varias acciones al respecto. Entre ellas destaca el hecho de que otros miembros del Ayuntamiento, además de los miembros de la alcaldía, participen en las reuniones junto al equipo de Orkestra-UD donde ha tenido lugar el proceso de investigación-acción. Esto supuso abrir el proceso estratégico a otros miembros de la organización que anteriormente se encontraban fuera de estos espacios.

## **El caso de Gipuzkoa Sarean**

Gipuzkoa Sarean es un ejemplo de cómo la transformación de los modelos de gobernanza territoriales llevan consigo la necesidad de cambiar modelos organizativos tanto en gobiernos como en las agencias.

El proyecto se inició en 2009 en el contexto de Gipuzkoa Aurrera. En su primera etapa, que se prolongó hasta las elecciones forales de 2011, el proyecto se orientó hacia el diseño de intervenciones que permitieran desarrollar el capital social, es decir, las redes, las relaciones de confianza y la visión compartida que permitieran mejorar la competitividad de Gipuzkoa. Para ello se pretendía desarrollar redes en el ámbito empresarial, el educativo y de las organizaciones del conocimiento, el político y el socio-cultural. Tras las elecciones de 2011 el nuevo gobierno que asumió la Diputación Foral redefinió el proyecto tanto en relación con sus objetivos como con el lenguaje utilizado. Así, Gipuzkoa Sarean pasó de ser un proyecto para la generación de capital social para la competitividad a ser un proyecto para la construcción de puentes para un nuevo modelo de desarrollo territorial. La propuesta de un nuevo modelo de desarrollo territorial se tradujo en un nuevo modelo de relaciones de la diputación con los actores socioeconómicos del territorio, en especial, las agencias de desarrollo comarcal.

La primera de las medidas adoptadas para materializar el nuevo modelo de relaciones fue la creación dentro de la diputación de una nueva Dirección de Desarrollo Territorial dependiente del Gabinete del Diputado General. Una de las funciones de esta nueva dirección, de vocación transversal, fue la materialización en el territorio del nuevo modelo de relaciones planteado. Ello conllevó la creación entre otros espacios de la denominada mesa intercomarcal. En la misma, se reúnen los presidentes de las once agencias de desarrollo comarcal de Gipuzkoa, los once gerentes o directores de dichas agencias y los representantes de la Diputación. El objetivo de la mesa es ir buscando el alineamiento estratégico entre los procesos de las agencias y la Diputación.

Tanto la creación de la dirección como de la mesa intercomarcal fueron procesos relativamente fáciles, pues se trataba de crear estructuras anteriormente inexistentes. Sin embargo, desde el inicio del trabajo de la mesa intercomarcal se percibió la necesidad de incorporar al proceso otros departamentos de la diputación, pues los elementos críticos en el alineamiento estratégico entre diputación y las agencias tenían que ver con los ámbitos competenciales de dichos departamentos. En este momento en el que fue necesario modificar hábitos de trabajo ya existentes el proceso redujo su velocidad y se encontró con obstáculos más importantes.

El proceso ha requerido un esfuerzo de construcción de visión compartida y confianza en el proyecto que se ha realizado prácticamente persona por persona dentro de la organización (la Diputación). Como resultados de este trabajo pueden mencionarse la incorporación no solo a nivel político, sino también técnico, de la Dirección de Innovación al proceso de implementación de Gipuzkoa Sarean y la colaboración de la Dirección de Desarrollo Territorial con la Dirección de Participación Ciudadana en el ámbito de los presupuestos participativos. Sin embargo, al final de la legislatura, el diseño inicial de una mesa de directores en la que de forma rutinaria podría abordarse la visión sistémica de las relaciones con los actores comarcales se sigue manteniendo como un objetivo en el horizonte.

## Bibliografía

- ACATECH (2013). «Recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0». *Final report of the Industrie 4.0 Working Group*. [En línea: <[http://www.acatech.de/fileadmin/user\\_upload/Baumstruktur\\_nach\\_Website/Acatech/root/de/Material\\_fuer\\_Sonderseiten/Industrie\\_4.0/Final\\_report\\_\\_Industrie\\_4.0\\_accessible.pdf](http://www.acatech.de/fileadmin/user_upload/Baumstruktur_nach_Website/Acatech/root/de/Material_fuer_Sonderseiten/Industrie_4.0/Final_report__Industrie_4.0_accessible.pdf)>. Consulta: 3 julio 2015].
- BENNETT, C. J.; HOWLETT, M. (1992). «The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change». *Policy Sciences*, 25 (3), pp. 275-294.
- BRUNNEL, T. G.; COE, N. M. (2001). «Spaces and scales of innovation». *Progress in Human Geography*, 25 (4), pp. 569-89.
- CONECTADEL (2013). *Sistematización de la experiencia*. [Taller Regional de Investigación Acción para el Desarrollo Territorial, Buenos Aires, 25 de febrero - 1 de marzo]. [En línea: <[http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/06/Sistematizacion\\_TallerIA\\_web.pdf](http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/06/Sistematizacion_TallerIA_web.pdf)>].
- COOKE, P.; MEMEDOVIC, O. (2003). «Strategies for regional innovation systems: learning transfer and applications». *UNIDO Policy Papers*.
- DAVID, P. A. (2005). «Path-dependence in economic processes: implications for policy analysis in dynamical system contexts». En: DOPFER (ed.). *The Evolutionary Foundations of Economics*. Cambridge University Press.
- ESTENSORO, M. (2012). *Local networks and socially innovative territories. The case of the Basque region and Goierri county*. Universidad del País Vasco. [Tesis doctoral].
- ESTENSORO, M. (2015). «How Can Social Innovation be Facilitated? Experiences from an Action Research Process in a Local Network». *Systemic Practice and Action Research*. Publicado en línea el 27 de marzo de 2015.
- ESTENSORO, M.; LARREA, M. (2012). «The evolution of local development agencies from service providers to facilitators in knowledge networks in the Basque Country: The role of academic expertise in the change process». En: BELLINI, N.; DANSON, M.; HALKIER, H. (ed.). *Regional Development Agencies: The Next Generation?* Abingdon: Routledge.
- FORAY, D.; DAVID, P. A.; HALL, B. H. (2011). «Smart Specialization: from academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation». *MTEI Working Paper 001*.
- FORAY, D. (2013). «The economic fundamentals of smart specialisation». *Ekonomiaz*, 83 (2), pp. 55-82.
- GIBBONS M.; LIMOGES C.; NOWOTNY H. [et al.] (1994). *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage.
- JENSEN, M. B.; JOHNSON, B.; LORENZ, E.; LUNDVALL, B. A. (2007). «Forms of knowledge and modes of innovation». *Research policy*, 36, pp. 680-693.
- KARLSEN J. (2010). «Regional Complexity and the Need for Engaged Governance». *Ekonomiaz*, 74, pp. 91-111.
- KARLSEN J.; LARREA M. (2012 a). «Emergence of Shared Leadership in the Basque Country». En: SOTARAUTA M.; HORLINGS I.; LIDDLE, J. (ed.). *Leadership and Change in Sustainable Regional Development*, London: Routledge, pp. 212-233.
- KARLSEN, J.; LARREA, M. (2014a). *Territorial development and action research: innovation through dialogue*. Farnham: Gower.

- KARLSEN J.; LARREA, M. (2014b). «The Contribution of Action Research to Policy Learning: The Case of Gipuzkoa Sarean». *International Journal of Action Research*, 10 (2), pp. 129-155.
- LARREA, M. (2013). «¿Hacia dónde evoluciona la participación para el desarrollo local? Reflexiones desde Gipuzkoa». En: CALVO, R.; RODRIGUEZ, A.; PORTET, J.; BOU, M. (coord.). *Ciudadanía Empoderada: cultura y participación para el desarrollo local*. Universidad de Valencia.
- MOULAERT, F.; MACCALLUM, D.; HILLIER, J. (2013). «Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice». En: MOULAERT, F.; MACCALLUM, D.; MEHMOOD, A.; HAMDOUCH, A. (ed.). *The international handbook on social innovation. Collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar, 13-24.
- RODRIK, D. (noviembre 2004). «Industrial policy for the twenty-first century». *CEPR Discussion paper Series* 4767.
- WALLIS, A. (2003) *The New Regionalism*. [En línea: <[http://www.munimall.net/eos/2002/wallis\\_regionalism.pdf](http://www.munimall.net/eos/2002/wallis_regionalism.pdf)>. Consulta: 15 noviembre 2006].
- WINDSHEIMER, D. (2007). «New Regionalism and Metropolitan Governance in Practice: a Major Smart Growth Construction Project in the Waterloo Region - the Light Rapid Transit-Project». *METAR - Papers in Metropolitan Studies*, 51/2007, Freie Universität Berlin. [En línea: <[http://www.geo.fu-berlin.de/geog/fachrichtungen/anthrogeog/teas/medien/download/publikationen/metar/METAR\\_51\\_Windsheimer\\_2008.pdf](http://www.geo.fu-berlin.de/geog/fachrichtungen/anthrogeog/teas/medien/download/publikationen/metar/METAR_51_Windsheimer_2008.pdf)>]. [Tesis de máster].

## **Colección Papers del Pacte Industrial**

Paper 1. **Reflexions a l'entorn de la mobilitat de mercaderies als polígons industrials de la Regió Metropolitana de Barcelona**

## **Colección Quaderns del Pacte Industrial**

Quadern 1. **Transport Públic i Treball.** Disponibilitat de transport públic col·lectiu als polígons industrials de la Regió Metropolitana de Barcelona

Quadern 2. **Mapa de la Formació Professional de la Regió Metropolitana de Barcelona.** Formació Professional i sistema productiu a la Regió Metropolitana de Barcelona

Quadern 3. **Indicadors, infraestructures i serveis d'Innovació.** Una primera anàlisi del potencial innovador de la Regió Metropolitana de Barcelona

Quadern 4. **Atlas Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona.** Anàlisi territorial. Estructura, dinàmica i inversió

Quadern 5. **Guia per a l'elaboració de Plans de Mobilitat als polígons industrials**

Quadern 6. **Anàlisi de les infraestructures de serveis dels polígons d'activitat econòmica de la Regió Metropolitana de Barcelona**

Quadern 7. **Iniciatives locals d'impuls a la innovació empresarial.** Guia per als Ajuntaments (tambien disponible en castellano)

Quadern 8. **Accessibilitat en transport públic col·lectiu als polígons d'activitat econòmica de la RMB**

Quadern 9. **Prospectiva de necessitats d'ocupació i formació a la RMB (2015 i 2020)**

Quadern 10. **El futur de la indústria de la construcció a la RMB**

Quadern 11. **El futur de la indústria de l'automòbil a la RMB**

Quadern 12. **La innovació tecnològica a la RMB: localització i tecnologia de les patents europees**

Quadern 13. **La xarxa de suport a la internacionalització econòmica de la RMB**

## **Otras publicaciones**

**La ciutat digital** (tambien disponible en castellano)

**Definició del gestor/a de la mobilitat en els polígons d'activitat econòmica.** Una proposta del Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona

Todas las publicaciones están disponibles en la web  
[www.pacteindustrial.org](http://www.pacteindustrial.org).





