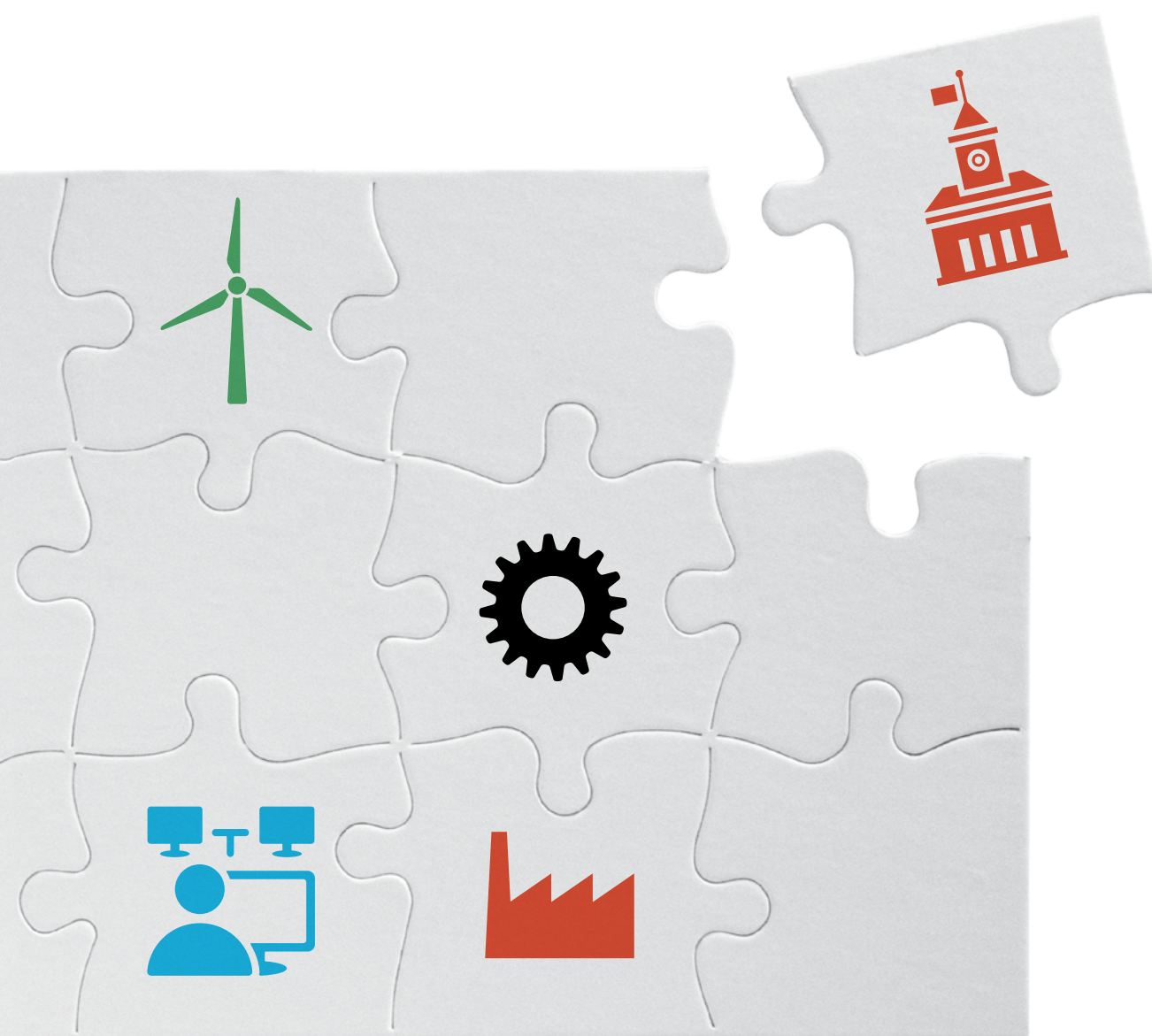


Vers un nou model de desenvolupament territorial: el repte de reaprendre formes de treball

Miren Estensoro i Miren Larrea



**Associació Pacte Industrial de
la Regió Metropolitana de Barcelona**

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

Dipòsit legal: DL B 13065-2017
ISSN edició impresa: 2385-7048
ISSN edició electrònica: 2385-7846
Primera edició: setembre de 2015
Segona edició: maig de 2017

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

Les opinions expressades en els documents d'aquesta col·lecció
corresponen als seus autors. El Pacte Industrial de la Regió
Metropolitana de Barcelona no s'identifica necessàriament amb
aquestes opinions.

El Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona és una associació constituïda l'any 1997 amb la missió de configurar una aliança estratègica entre administracions públiques, organitzacions empresarials i sindicats, per impulsar la competitivitat de la indústria, fomentar la creació d'ocupació i millorar la cohesió social i la sostenibilitat al territori metropolità.

Miren Estensoro és investigadora a Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad i docent a la Universitat de Deusto. Ha facilitat processos en l'àmbit del desenvolupament local i ha centrat la seva investigació en temes d'innovació social, diversificació productiva, governança i recerca acció.

Miren Larrea és investigadora sènior a Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad i docent a la Universitat de Deusto. Destaca la coordinació que ha fet de diversos processos de recerca acció en l'àmbit del desenvolupament territorial. En aquesta línia, treballa els temes de gestió de conflictes i construcció de capacitats.

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)

A lo largo de los años, la literatura del desarrollo y 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)

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

Índex

1. Introducció	9
2. Aproximació metodològica	11
2.1. Les agències de desenvolupament comarcal al País Basc	12
2.2. Projecte de recerca acció a la comarca de Goierri	13
2.3. Bilbao Next Lab	14
2.4. Gipuzkoa Sarean	15
2.5. Orkestra	16
3. Marc per a la reflexió: les estratègies d'especialització intel·ligent	18
4. Governança multinivell: entre l'àmbit local, el provincial i el regional	22
4.1. Introducció a la governança multinivell	23
4.2. Marc per a la reflexió	25
4.3. Reflexions des de la pràctica en el nivell regional	27
4.4. Reflexions des de la pràctica en el nivell provincial	28
4.5. Reflexions des de la pràctica en el nivell local	30
4.5.1. Un exemple de construcció d'un nou model de governança comarcal en xarxa: el cas de la comarca de Goierri (Gipuzkoa)	31
4.5.2. Aportació de les xarxes comarcals als processos d'especialització intel·ligent: exemples de capil·laritat	33
5. Abordant els reptes de la nova governança: la diversitat	37
5.1. L'explicitació del debat ideològic	39
5.1.1. Reflexions entorn de Gipuzkoa Sarean	39
5.1.2. Actors crítics per al debat ideològic: els partits polítics	42
5.2. La recerca acció com a estratègia per al canvi	43
5.2.1. El potencial desaprofitat de la investigació social en l'àmbit de l'especialització intel·ligent	43
5.2.2. La recerca acció contribueix a l'aprofitament del potencial de la investigació social	45
5.2.3. La recerca acció comporta la gestió del conflicte	46
5.2.4. La gestió del conflicte comporta construir coneixement col·lectiu en l'acció	48
6. Conclusions	49
Annex 1. Localització de Bilbao, de Gipuzkoa i de la comarca de Goierri	52
Annex 2. Reflexions entorn de la transformació dels models organitzatius dels governs	53
Bibliografia	55

1

Introducció

Aquest document de treball elaborat per Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad respon a l'encàrrec realitzat pel Pacte Industrial amb l'objectiu de reflexionar sobre nous models de desenvolupament territorial.

El document pren com a punt de partida l'interès per debatre el concepte d'especialització intel·ligent i les estratègies específiques que s'hi vinculen. La diversificació productiva és, actualment, un dels reptes més grans per a les empreses i els territoris que, amb una actitud proactiva, pretenen assolir un posicionament per al seu teixit productiu. L'especialització intel·ligent s'ha convertit en una aproximació central per abordar aquest repte de la diversificació tant en l'àmbit de les polítiques d'innovació regionals a Europa com en el que la literatura anomena «nova política industrial» (Rodrik 2004; Foray 2013).

Això no obstant, aquest no és un document sobre especialització intel·ligent. Se centra en dos aspectes que són rellevants en relació amb aquestes estratègies, però que ho eren també en relació amb altres conceptes que anteriorment van marcar les polítiques d'innovació. Es tracta de la integració de les diferents escales territorials en les polítiques orientades al desenvolupament econòmic i els mecanismes per passar dels plans a les accions en aquest àmbit. Es tracta de reptes que ja eren rellevants en relació amb els sistemes regionals d'innovació, territoris intel·ligents, clústers i innovació oberta, i possiblement seguiran estant irresolts quan un altre concepte acapari el debat del desenvolupament industrial o econòmic de les regions. L'argument central d'aquest document de treball és que la resolució d'aquests reptes requereix canvis profunds en els rols dels diferents actors del territori i de les seves formes d'interacció. Aquests canvis no es produeixen de manera espontània, i és necessari «aprendre a aprendre». És a dir, és necessària una metodologia que, de manera conscient, abordi el desenvolupament de les capacitats que els diferents actors del territori requereixen per emprendre el canvi.

Per desenvolupar aquest argument central, el document presenta, després d'aquesta introducció, un breu marc sobre les estratègies d'especialització intel·ligent (*Smart Specialization Strategies*). Això permet assentar algunes bases i un llenguatge que serviran de fil conductor per a la resta del document. Seguidament, es presenta la metodologia de treball per a l'elaboració del document i una descripció de cadascun dels casos que serveixen com a exemples pràctics de la discussió. Aquests casos són el procés de recerca acció de la comarca de Goierri, Bilbao Next Lab, Gipuzkoa Sarean i Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad. Per la rellevància que tenen com a actors del territori en la majoria d'aquests projectes, es fa també una breu presentació sobre què són les agències de desenvolupament comarcal al País Basc. Un cop establertes aquestes bases, s'aprofundeix en la primera part de l'argument central, que tracta sobre les deficiències en l'abordatge de les connexions entre les múltiples escales dins d'una regió. El document analitza diferents escales (regional, provincial i local), presenta com s'han anat treballant els reptes de l'especialització intel·ligent i mostra com aquestes escales han actuat pràcticament d'esquena a la resta.

El document tracta sobre la integració de les diferents escales territorials i els mecanismes per passar dels plans a l'acció

Els reptes actuals requereixen canvis en els rols dels diferents actors del territori i les seves formes d'interacció

Paral·lelament, es comparteixen reflexions sobre una potencial articulació multinivell, que permetria superar aquesta situació. Aquesta part del document serveix de diagnòstic de la situació i planteja les dificultats i els reptes detectats en els processos analitzats. Tot seguit, s'aborda la segona part de l'argument central, que està orientada a reflexionar sobre com es pot passar de la teorització a la construcció en l'acció de les respostes a aquests reptes. Aquesta proposta es desenvolupa entorn de dos eixos bàsics: el primer és la rellevància de l'explicitació del debat ideològic en els processos d'aprenentatge en les polítiques; el segon és el potencial de la recerca acció com a estratègia per superar els actuals processos lineals d'aprenentatge i passar a modes cogeneratius. El document acaba amb un apartat de conclusions.

2

Aproximació metodològica

El concepte central per entendre l'aproximació metodològica del document de treball és la praxi, interpretada com la connexió estreta entre la teoria i la pràctica. Aquesta connexió s'ha construït a través de la participació de les autores en diversos projectes de recerca acció, dels quals han estat facilitadores.

La recerca acció, tal com es detallarà més endavant, es construeix a través de la connexió de tres elements bàsics: la participació (cogeneració interactiva de coneixement entre investigadors i actors del territori), l'acció (transformació dels esmentats coneixements en fets concrets) i la investigació (transformació del coneixement cogenerat en *outputs* acadèmics).

El procediment seguit per elaborar el document ha estat el de sistematitzar els aprenentatges realitzats en diversos projectes en dos grans apartats: el primer està orientat a mostrar el diagnòstic que es fa dels processos d'especialització intel·ligent des d'una perspectiva multinivell; el segon recull els aprenentatges sobre com es poden abordar els processos de canvi a partir del diagnòstic realitzat.

A partir d'aquests dos apartats es procedeix a construir les conclusions, que podríem definir com a reflexions sobre la praxi. És a dir, s'agafa distància dels aprenentatges i les conceptualitzacions treballades en els projectes i es plantegen algunes qüestions específiques d'aquest document.

A fi que el lector pugui entendre millor l'aproximació a la praxi, a continuació es presenten breument els tres casos de recerca acció que donen peu al document i que han estat facilitats per les autores. Es tracta dels casos de la comarca de Goierri, Gipuzkoa Sarean i Bilbao Next Lab. Els dos primers es presenten amb més detall en la discussió, el tercer ha servit de marc per a les reflexions, però no es presenta en detall fora d'aquest apartat metodològic. A aquests, se'ls afegeix, en aquesta secció, un cas complementari, el d'Orkestra, que ha estat el marc en què s'han desenvolupat tots els projectes d'investigació. Tampoc no es presenta específicament en el document més enllà d'aquest apartat metodològic, però és important entendre la filosofia d'aquest institut per entendre com s'ha treballat en els casos de Goierri i Gipuzkoa Sarean. En un dels apartats posteriors del document, es menciona un projecte de RIS3 (*Research and Innovation Smart Specialisation Strategy*) amb el Govern basc, portat a terme per Orkestra, en el qual les autores no han facilitat el procés, tot i que sí que hi han participat com a *outsiders* (investigadors que ajuden els facilitadors del procés a reflexionar-hi). El dit projecte no es presenta en aquest apartat perquè es considera que la presentació posterior és suficientment clara i no requereix cap altra introducció. Finalment, en els tres projectes de recerca acció (Goierri, Bilbao Next Lab i Gipuzkoa Sarean) hi ha una participació rellevant de les agències de desenvolupament comarcal. És per aquest motiu que, abans de presentar els casos de recerca acció, en els paràgrafs següents es procedeix a presentar què són aquestes agències al País Basc.

El document s'ha elaborat des de la praxi: sistematitzant els aprenentatges realitzats en diversos projectes facilitats per les autores

2.1.

Les agències de desenvolupament comarcal al País Basc

La Comunitat Autònoma del País Basc (CAPB) disposa d'una xarxa àmplia d'agències de desenvolupament comarcal distribuïda al llarg de tot el territori. La majoria d'aquestes agències van ser fundades a finals de la dècada dels vuitanta i presenten característiques similars, tot i que es detecten particularitats del model en cadascun dels territoris històrics. Així, en el cas de Gipuzkoa, la identitat comarcal ha marcat un procés «natural» en què alguns ajuntaments s'han anat agrupant per crear agències d'àmbit comarcal, onze en total, i aborden avui dia un concepte de desenvolupament comarcal ampli quant a les seves àrees de treball. En el cas de Bizkaia, són vint els centres Behargintza que, majoritàriament, com a centres municipals, tenen l'objectiu de fomentar l'ocupació i la creació d'empreses a Bizkaia. En el cas d'Araba, el model no està tan definit com en els altres dos territoris, tot i que té nou agències.

De les agències que es detecten a la geografia basca, 31 estan associades a Garapen, l'Associació Basca d'Agències de Desenvolupament Comarcal. Aquesta associació té l'objectiu de fomentar la creació d'aquestes agències, a part de fer de node entre elles, amb la finalitat de potenciar el paper d'aquests ens locals i representar-los davant les altres administracions i institucions. El grau de cobertura que tenen aquestes agències és del 85,39% de la població total del País Basc.

Una de les característiques més importants de les agències és la proximitat a la realitat local del territori. Una altra és la transició vers nous models de governança i el paper que tenen en les noves polítiques industrials a través de la generació de xarxes de proximitat. Aquesta transició ens porta a argumentar que les agències de desenvolupament comarcal, com a part de l'entramat institucional del País Basc, aporten capilaritat que pot ser important no només a l'hora de dissenyar polítiques locals, sinó en l'àmbit de les polítiques d'especialització intel·ligent en l'àmbit regional. Les xarxes locals facilitades per agències comarcals vinculen diversos tipus d'actors en els processos d'especialització intel·ligent, però són rellevants sobretot a l'hora de generar oportunitats per a les pimes. En aquest sentit, les agències passen a implementar polítiques per al desenvolupament local amb una aproximació col·laborativa i col·lectiva. En lloc de respondre als reptes dels actors locals d'una manera individual, faciliten processos en què s'aborden reptes compartits i col·lectius que tenen un major potencial de transformació. Tot i que els serveis que suposen la simple transferència i aplicació de programes definits en el Govern provincial i regional sigui una activitat que es manté, aquest nou rol de facilitadors de processos de desenvolupament local suposa una oportunitat per replantejar el paper del nivell local tant per al canvi en les pròpies polítiques per al desenvolupament local com en les polítiques regionals, com són les estratègies d'especialització.

A l'hora d'evitar duplicitats en el sistema d'innovació regional, és important entendre les complementarietats i les subsegüents oportunitats de coordinació de tot el sistema institucional. Considerem que, en aquest sentit, hi ha una manca que inhibeix el paper que les agències comarcals poden jugar en les polítiques regionals.

Si s'aconsegueix superar aquestes limitacions, les xarxes locals que s'estan articulant obren la porta cap a nous models de governança, en

El País Basc disposa d'una xarxa de quaranta agències distribuïdes per les tres províncies: 31 estan associades a Garapen

Les xarxes de proximitat que faciliten les ADL aporten capilaritat i permeten emprendre els reptes locals amb un major potencial de transformació

què la coordinació autoorganitzativa entre els diferents agents és la base. Es tracta d'un element que té interès des de la perspectiva de les estratègies d'especialització intel·ligent que es presentaran posteriorment.

Agències de desenvolupament comarcal

Nombre i localització	40 agències - 9 a Araba, 20 a Bizkaia i 11 a Gipuzkoa 31 associades a Garapen (Associació Basca d'Agències de Desenvolupament Comarcal) www.garapen.net
Característiques	Proximitat a la realitat local Transició cap a nous models de governança a través de la generació de xarxes de proximitat

2.2.

Projecte de recerca acció a la comarca de Goierri

La comarca de Goierri, al sud de Gipuzkoa, està composta per divuit municipis amb una població que s'apropa als 42.000 habitants. L'activitat econòmica es basa fonamentalment en el sector industrial, que actualment concentra aproximadament el 50% de l'ocupació. Respecte d'això, cal explicitar que es tracta d'un sector metal·lomecànic en què el 78% de l'ocupació es concentra en deu empreses. La majoria de les empreses són petites pimes que bé podríem denominar microempreses. La comarca es caracteritza, per tant, per una forta concentració d'ocupació i activitat.

Goieki és l'Agència de Desenvolupament Comarcal de Goierri. L'agència es va crear l'any 1993, constituïda pels divuit ajuntaments que formen la comarca. El seu Consell d'Administració està compost per representants polítics de tots els partits presents als ajuntaments de la comarca, i la presidència d'aquest Consell s'assigna de manera rotativa als alcaldes dels tres municipis de mida més gran. El personal de l'agència està format per un equip de dotze o quinze persones que es reparteixen els diferents departaments: Zerbitzualdea, Departament d'Ajuda al Sector Industrial; la Incubadora, Departament per a l'Ajuda a les Persones Emprenedores; Goitur, encarregat de promoure el turisme comarcal, i el Departament de Medi Ambient.

Des de 2007 fins a 2011, un dels objectius de Goieki va ser promoure una xarxa, denominada Lankidetza Sarea (LS), entre les empreses comarcals, per millorar-ne les capacitats competitives. LS busca, a través de la col·laboració, tant el desenvolupament de capacitats de les persones (sobretot directius) que formen les empreses com l'impuls a processos de diversificació del producte, el mercat i el sector. Aquesta xarxa és un exemple de les que s'esmentaven a l'apartat anterior i que han suposat un canvi en el rol de les agències de desenvolupament comarcal al País Basc. Una de les autores va treballar fins al 2011 en la seva facilitació juntament amb dues altres persones de l'agència.

LS va suposar un canvi en el mode de relació entre l'agència i les empreses, i a partir de 2011 es comença un procés per integrar altres agents comarcals en aquest procés de transformació en el model de governança per al desenvolupament econòmic local. El resultat d'aquesta nova fase es materialitza actualment en la creació del Fòrum Industrial, en què participen representants d'un grup de grans empreses junt amb directius de l'agència, l'escola de Formació Professional (FP), el

La comarca de Goierri ha forjat, durant l'última dècada, un nou model de governança i replanteja la manera de fer política econòmica

campus universitari i el centre tecnològic localitzats a la comarca, i agents polítics que, al seu torn, tenen càrrecs a l'agència. Una de les autores actua com a facilitadora d'aquest espai, en aquest cas com a investigadora d'Orkestra. Tot i que la incorporació d'altres factors (representants d'altres partits polítics, sindicats i empreses petites, entre altres) es porti a terme de manera esglaonada i, per tant, es tracti d'una assignatura pendent, aquest espai pretén crear un fòrum multiagent per a la definició de polítiques en l'àmbit del desenvolupament industrial de la comarca. Pretén, així doncs, replantejar la manera de fer política en l'àmbit del desenvolupament industrial.

Goieki - Agència de Desenvolupament Comarcal de Goierri

Goierri - comarca

18 municipis; 42.000 habitants; 50 % d'ocupació en el sector industrial i metal·lomecànic, concentració del 78 % de l'ocupació en 10 empreses

Goieki - agència

- Fundada el 1993
- Consell d'Administració compost per representants polítics de tots els partits
- 12-15 persones en l'equip de personal de l'agència
- 4 departaments: Zerbitzualdea, Departament d'Ajuda al Sector Industrial; la Incubadora, Departament per a l'Ajuda a les Persones Emprenedores; Goitur, encarregat de promoure el turisme comarcal, i el Departament de Medi Ambient
- Lankidetza Sarea i Fòrum Industrial: xarxes locals que han transformat els models de governança comarcals per a la diversificació i desenvolupament industrial
- Orkestra com a facilitadora d'un procés de recerca acció en el si del Fòrum Industrial
- www.goierri.eus/es/

2.3.

Bilbao Next Lab

Bilbao Next Lab és una iniciativa impulsada per l'Ajuntament de Bilbao amb l'objectiu de promoure un procés de transformació econòmica a través de l'especialització intel·ligent. La iniciativa va començar abans que Orkestra entrés a finals de 2013 a facilitar el procés d'aprenentatge que l'equip d'alcaldia assumia per poder promoure el procés de transformació que buscava. Actualment, aquest procés d'aprenentatge s'està portant a terme a través d'un procés de recerca acció facilitat per Orkestra.

L'equip d'alcaldia de l'Ajuntament considera que el futur de la ciutat requereix anar més enllà de les polítiques de transformació urbanística i assumir una actitud proactiva en l'àmbit de la política econòmica. Tot i que no existeixin competències formals en aquesta matèria, l'Ajuntament disposa d'instruments que permeten aprofundir en aquest sentit. Un dels agents claus respecte d'aquest tema és Bilbao Ekintza, l'agència de desenvolupament econòmic de la ciutat, en la qual l'Ajuntament centra la mirada perquè pugui fer avançar un procés de transformació que permeti reforçar i desenvolupar activitat econòmica en aquells sectors o activitats de més valor afegit i que, al mateix temps, permetin posicionar la ciutat a escala mundial.

El procés de recerca acció s'ha desenvolupat, sobretot, en el grup format per l'alcaldia de l'Ajuntament de Bilbao, la direcció de Bilbao Ekintza i investigadors d'Orkestra. A partir de finals de 2014, altres

Bilbao Next Lab busca la transformació econòmica a través d'una estratègia d'especialització per a la ciutat

agents (membre del Consell d'Administració de Bilbao Ekintza o els mateixos directors i tècnics de l'agència) s'han incorporat de manera puntual al procés. En el moment de redactar aquest document, el dit procés ha permès que l'Ajuntament definís una sèrie de prioritats (verticals i horitzontals) que formen l'actual estratègia d'especialització de la ciutat. Aquesta serà traslladada a l'equip entrant després de les eleccions del 24 de maig. Una de les mesures adoptades per l'Ajuntament de cara a donar sostenibilitat al projecte ha estat el fet d'implicar-hi directius i tècnics de Bilbao Ekintza, fet que permet mantenir viu el procés en moments de relleu polític.

Bilbao Next Lab

- Procés de recerca acció per a la definició del model de transformació econòmica de Bilbao i de les eines de política que facilitin la implantació i el desenvolupament d'aquest model.
- Orkestra com a facilitador del procés de recerca acció desenvolupat, sobretot, en el si de l'equip de l'alcaldia de l'Ajuntament.
- www.bilbao.net
- www.bilbao.net/cs/Satellite?cid=1279139254722&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal

2.4.

Gipuzkoa Sarean

Gipuzkoa Sarean és un projecte promogut per la Diputació Foral de Gipuzkoa, que contribueix a la generació d'un model de governança multinivell en aquesta província. El projecte es va iniciar el 2009, en el context de Gipuzkoa Aurrera. En la primera etapa, que es va prolongar fins les eleccions forals de 2011, el projecte es va orientar cap al disseny d'intervencions que permetessin desenvolupar el capital social, és a dir, les xarxes, relacions de confiança i visió compartida que permetessin millorar la competitivitat de Gipuzkoa. Per fer-ho, es pretenia desenvolupar xarxes en l'àmbit empresarial, en l'educatiu i en el de les organitzacions del coneixement, en el polític i en el sociocultural. Després de les eleccions de 2011, el nou Govern que va assumir la Diputació Foral, va redefinir el projecte tant pel que fa als objectius com al llenguatge utilitzat. Així, Gipuzkoa Sarean va passar de ser un projecte per a la generació de capital social per a la competitivitat a ser un projecte per a la construcció de ponts per a un nou model de desenvolupament territorial. La proposta d'un nou model de desenvolupament territorial es va traduir en un nou model de relacions de la Diputació amb els actors socioeconòmics del territori, en especial, amb les agències de desenvolupament comarcal.

Aquesta nova governança s'ha traduït, entre altres elements, en la posada en marxa d'una mesa intercomarcal en què participen tant els representants comarcals com els de la Diputació. La representació comarcal s'ha atribuït, en aquesta primera etapa, a les agències de desenvolupament comarcal, entenent que l'objectiu no acaba amb la integració en el nou model de governança, sinó que són nodes que haurien de facilitar la integració de la resta d'actors comarcals en la dinàmica de construcció de polítiques. Les agències de desenvolupament comarcal estan representades a la mesa intercomarcal pel president de l'agència i el director o gerent. El president normalment és l'alcalde d'un dels municipis que formen l'agència, i representa la visió política de la comarca. Els directors o gerents són els màxims

Gipuzkoa Sarean ha contribuït a la generació d'un model de governança multinivell a la província de Gipuzkoa

El projecte Gipuzkoa Sarean ha permès generar capacitats per posar en pràctica el nou model de relacions plantejat per la Diputació

representants dels quadres tècnics, que materialitzen l'activitat de les agències en el dia a dia. A través de l'activitat de la mesa intercomarcal s'han abordat alguns reptes considerats crítics tant pels representants comarcals com pels de la Diputació. La col·laboració s'ha orientat a adaptar una sèrie de decrets de l'àmbit de la promoció econòmica i l'energia.

Una de les característiques d'aquest procés ha estat l'anomenat procés de recerca acció per a facilitadors, que s'ha desenvolupat sobretot amb el guiatge d'equips tècnics de les agències amb la participació més puntual del perfil polític. Aquest procés s'ha orientat a generar les capacitats per desenvolupar, a la pràctica, el nou model de relacions plantejat pel Govern de la Diputació. Per fer-ho, s'ha entrat en un debat en profunditat sobre el model de desenvolupament territorial proposat com a marc d'actuació, cosa que ha permès generar un llenguatge i una visió compartits sobre el canvi que s'està empenent.

Una de les autores d'aquest document ha participat en el projecte des de l'inici, el 2009. En va assumir la direcció acadèmica el 2010 i va facilitar tant el procés de reflexió i disseny del nou model de relacions entre el 2011 i el 2013 com part de la implementació del dit model amb actors comarcals a partir de 2013. Aquest espai ha estat un laboratori privilegiat per abordar molts dels reptes de la construcció de noves governances.

Gipuzkoa Sarean

- Projecte per a la redefinició del model de desenvolupament territorial de Gipuzkoa
- Promogut per la Diputació Foral de Gipuzkoa
- Diferents fases des que va començar el 2009
- Generació d'un nou model de relacions entre la Diputació i els actors socioeconòmics del territori, en especial, les agències de desenvolupament comarcal
- Orkestra com a facilitador del procés de recerca acció assumint la direcció acadèmica del projecte

2.5.

Orkestra

Per poder entendre de manera adequada l'aproximació a la recerca acció que presenten els projectes anteriors, és rellevant tenir en compte la missió d'Orkestra i l'evolució que ha tingut durant els últims anys.

Orkestra es va fundar el 2006 com a part de la Fundació Deusto, però sense ser part de l'estructura departamental de la universitat. Aquest disseny responia des de l'inici a la intenció que Orkestra fos una unitat que tingués, des de la universitat, una connexió molt forta amb el territori. Per fer-ho possible, es van buscar fórmules organitzatives flexibles. Els documents fundacionals d'Orkestra estableixen que es va crear per «influir en la competitivitat real del País Basc». Això significa que l'institut no sols està pensat per observar la competitivitat, sinó també per canviar-la.

Dos elements importants del model organitzatiu de l'institut són el Consell d'Administració i el Consell Assessor. En el primer es reuneixen els principals *stakeholders* de l'institut, que, a part de la mateixa universitat, són el Govern basc, les diputacions de Bizkaia i Gipuzkoa, i quatre grans empreses que, junt amb les administracions públiques anteriors, contribueixen al finançament del projecte. L'objectiu del Consell d'Ad-

Orkestra-IVC es va crear per influir en la competitivitat del País Basc: no sols per observar sinó també per transformar

ministració és mantenir la connexió entre la investigació realitzada a Orkestra i les necessitats dels actors públics i privats del territori. Per altra banda, el Consell Assessor està constituït per una sèrie d'experts internacionals en l'àmbit de les àrees de coneixement de l'institut. Aquest Consell facilita la connexió amb xarxes internacionals. L'equilibri entre l'àmbit local i el global és una de les característiques de l'institut.

L'altre eix rellevant per a la interpretació d'Orkestra com a cas d'estudi en aquest document és l'esforç realitzat per innovar en metodologies d'investigació que permetin abordar el repte de fer investigació transformadora al País Basc. Una de les línies de treball que se segueix és la consolidació d'una aproximació pròpia a la recerca acció per al desenvolupament territorial. Aquesta aproximació és la que ha inspirat els projectes de recerca acció que donen base a les reflexions plantejades en aquest document.

L'aposta per vincular-se als actors del territori ha requerit d'Orkestra no només noves aproximacions a la investigació, sinó també una reformulació radical de la seva estructura organitzativa. Des de 2014 s'ha apostat per una estructura organitzativa plana, que supera els departaments tradicionals i agrupa les persones que s'impliquen en els processos d'investigació a l'entorn de projectes. Per donar suport a aquests projectes, s'han definit altres espais de diàleg i gestió de coneixement que permeten articular les competències de les persones entorn dels processos en marxa o en definició.

Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad

- Fundada el 2006
- Missió fundacional: influir en la competitivitat real del País Basc
- Consell d'Administració compost per representants de la Universitat de Deusto, Govern basc, diputacions de Bizkaia i Gipuzkoa i quatre grans empreses
- Consell Assessor constituït per experts internacionals en les àrees de coneixement de l'institut
- Investigació transformadora: aposta per innovar en metodologies com la recerca acció
- Reformulació organitzativa des de 2014 que supera departaments i implica processos d'investigació a l'entorn de projectes
- www.orkestra.deusto.es

3.

Marc per a la reflexió: les estratègies d'especialització intel·ligent

Tal com s'assenyala en la introducció al document, el fil conductor per a la reflexió seran les estratègies d'especialització intel·ligent i, més en concret, les estratègies RIS3.

L'objectiu d'aquest apartat no és presentar l'estat actual del debat entorn d'aquestes estratègies, sinó fer una presentació introductòria al concepte en els termes en què ho va plantejar Dominique Foray, un dels precursors del concepte. L'objectiu és connectar aquest concepte amb els dos reptes plantejats a la introducció en termes de construcció de noves governances multinivell i la translació de plans a accions en l'àmbit del desenvolupament territorial.

Les estratègies d'especialització intel·ligent són estratègies d'R+D (recerca i desenvolupament) que busquen generar avantatges competitius en el territori d'acord amb les oportunitats i les fortaleeses existents. Són estratègies territorials que passen per fer eleccions i definir prioritats basades en les dites fortaleeses. Aquestes prioritats incideixen en les diferents polítiques del territori (ciència i tecnologia, política industrial, estratègia territorial, etcètera). És per això que, a diferència d'altres polítiques d'innovació en què la prioritització no s'emfatitza, aquestes estratègies requereixen una lògica d'intervenció més vertical a l'hora de prioritzar aquelles àrees en què se centrarà la intervenció per permetre que els territoris es diferenciïn. Tal com apunta Foray (2013: 6), cal subratllar que els beneficis de l'especialització són fonamentals per a l'R+D. La relació entre la prioritització de certes activitats d'R+D i com això afecta el teixit productiu no queda del tot resolta en la literatura sobre el tema. Tanmateix, de cara al debat sobre la governança en què se centra aquest document, cal assenyalar que originàriament l'especialització intel·ligent es planteja en termes de prioritització de certes activitats d'R+D que després poden tenir un efecte positiu en el teixit productiu, i no tant en la prioritització d'una part del teixit productiu.

L'especialització intel·ligent no és una doctrina de planificació que exigeixi a les regions especialitzar-se en una sèrie concreta d'indústries. El que pretén, en canvi, és disposar de mitjans sòlids i transparents per identificar activitats, a nivell regional, l'objectiu dels quals sigui analitzar i descobrir noves oportunitats tecnològiques i de mercat, i, per tant, obrir nous camps per construir avantatges competitius per a les regions. Per aquesta raó, més que oferir un mètode per establir si una hipotètica regió presenta algun punt fort en unes activitats concretes, com per exemple el turisme i la indústria pesquera, la qüestió crucial seria esbrinar si aquella regió en sortiria beneficiada i s'hauria d'especialitzar en certs projectes d'R+D i innovació en algunes activitats clau com el turisme i la indústria pesquera. (Foray 2013: 4, traducció nostra)

**Les estratègies
d'especialització
intel·ligent busquen
generar avantatges
competitius en aquelles
prioritats basades en les
oportunitats i fortaleeses
existents**

La intervenció en aquells camps prioritzats requereix noves maneres de fer política, i un dels reptes principals respecte d'aquesta qüestió és el de generar dinàmiques d'interacció amb el sector privat de cara a materialitzar els beneficis dels processos de priorització. I és que «s'identificaran prioritats allà on els emprenedors descobreixin noves activitats» (Foray 2013: 10). És a dir, a través del que es denominen «processos de descobriment emprenedor». El desafiament que l'especialització intel·ligent suposa per a les polítiques públiques és, per tant, enorme, ja que «suposa que el seu objectiu és dissenyar i fer compatibles dos requisits crítics i una mica conflictius entre si: identificar prioritats d'acord amb una lògica vertical (especialització) i posar a treballar les forces del mercat perquè revelin àrees i dominis en els quals seleccionar prioritats» (Foray 2013: 10).

És en relació amb el dit conflicte que topem amb l'anomenat «dilema del gegant cec» (David 2005; Foray 2013: 20), que fa referència a l'(antic) estil de disseny de polítiques en el qual els agents públics assignen prioritats i concentren recursos basant-se en exercicis formals, fonamentats al seu torn en teories sòlides i racionals que exclouen el coneixement empresarial. Això comporta que les agències públiques tenen més oportunitats d'influir en la trajectòria del futur creixement quan menys saben el que haurien de fer. La concepció de les estratègies d'especialització intel·ligent planteja que els emprenedors (en un sentit ampli) es troben millor posicionats per descobrir els àmbits de l'R+D i de la innovació en els quals té probabilitats de sobresortir una regió, tenint en compte les seves capacitats i els seus actius de producció (Foray 2013: 11). En aquest sentit, el repte està a saber identificar els àmbits d'oportunitat i ser coherent en aquest suport, sense saber si l'aposta d'especialització es podrà estabilitzar ni si serà sostenible en el temps (Foray *et al.* 2011). El paper dels governs en aquesta nova aproximació és donar suport al creixement de les activitats prioritzades a través de mesures orientades a resoldre problemes de coordinació, garantir proveïdors clau, atraure proveïdors de serveis i altres empreses. Tot i que el seu rol també inclogui la definició d'una visió estratègica general sobre el futur de l'economia que faciliti la selecció de prioritats a escala micro, «l'autèntic desafiament per als polítics és l'observació, detecció i seguiment». És a dir, com combinar l'anàlisi a escala macro i l'observació de la «microdinàmica» (Foray *et al.* 2011; Foray 2013).

La intervenció a l'entorn d'una sèrie de prioritats requereix també, a més de noves maneres d'avaluar, altres maneres de finançament públic. El descobriment d'àrees i la consegüent definició de prioritats és un procés viu que contínuament suposa obrir i tancar cicles en la intervenció. És en el suport dels diferents «cicles de vida» d'aquestes prioritats on Foray (2013: 21) reconeix la necessitat de promoure la complementarietat entre les diferents polítiques departamentals dels governs regionals. Concretament, es refereix a les estratègies generals d'innovació regional que, amb un caràcter més horitzontal, poden ser clau per donar sostenibilitat a les apostes inicials realitzades des de les estratègies d'especialització intel·ligent.

Als paràgrafs anteriors s'han plantejat els reptes que, per a les polítiques, es presenten en els documents fundacionals de les estratègies RIS3. No obstant això, en l'apartat introductori assenyalàvem que aquest document de treball es desenvolupa en el marc de la reflexió

Aquestes estratègies requereixen noves dinàmiques d'interacció amb el sector privat en comparació amb la concepció tradicional de política industrial

**La concepció del RIS3
gairebé no menciona
el paper dels nivells
territorials subregionals
ni com abordar la
transformació
del rol del Govern**

RIS3, però abordant dos reptes que, tot i ser rellevants en aquest context, no són específics d'aquesta estratègia: la coordinació entre diferents escales territorials i el desafiament de passar dels marcs teòrics i conceptuals a l'acció. A continuació, es reflexiona sobre com aquests reptes han estat tractats en la concepció del RIS3.

Per una banda, tenim el repte de l'articulació multinivell: entendre com s'encara la complexitat generada a partir de les diferents polítiques i estratègies que es defineixen en diferents nivells territorials i conviuen en un mateix territori o regió. Les estratègies d'especialització intel·ligent, definides la majoria a nivell regional, són un exemple d'estratègies que s'enfronten al repte d'afavorir aquesta complicitat.

Foray (2013) reconeix que els processos RIS3 requereixen posar èmfasi en la lògica de baix a dalt (*bottom up*), o descentralitzadora, del procés de disseny de polítiques, i també obliga els dissenyadors de polítiques a promoure i posar en pràctica mecanismes moderns de governança. Aquest replantejament dels models de governança té a veure amb el principi que l'especialització intel·ligent és una estratègia «inclusiva» (Foray 2013: 15). Malgrat això, aquest principi d'inclusió s'interpreta en termes de donar a cada sector l'oportunitat d'estar present en l'estratègia a través de projectes o de donar suport a descobriments empresarials i activitats emergents en sectors en els quals sembla difícil que es desenvolupin espontàniament (Foray *et al.* 2011). En canvi, en parlar del caràcter inclusiu d'aquesta estratègia amb prou feines es menciona el paper de les estratègies definides en nivells territorials subregionals. L'aproximació descentralitzada que proposa el RIS3, en la seva concepció, es limita a considerar la inclusió del sector privat en la seva articulació. Si es menciona la resta d'agents territorials, es fa pel paper que aquests poden tenir a l'hora de contribuir a reforçar aquells àmbits que són part de les prioritats ja definides dins de l'estratègia. Es tracta, per tant, de donar suport a la creació de condicions perquè sorgeixin els «múltiples microsistemes d'experiments i descobriments», que són la base del procés d'especialització (Foray 2013), però això passa en un espai regional considerat homogeni o mancat d'altres nivells de definició d'estratègies.

Foray (2013) reconeix que el desenvolupament de les prioritats requereix reconèixer que ni «regions» predefinides ni sectors específics poden ser utilitzats *ex ante* per establir els límits de la dinàmica de l'especialització intel·ligent. Aquest argument deriva del fet que l'ecologia de la innovació és més àmplia que la que pertany al sistema regional particular. Aquest principi, traslladat a l'àmbit subregional, suposa reconèixer que els processos de descobriment emprenedor i les estratègies d'especialització intel·ligent han de considerar com abordar l'equilibri entre competència i coordinació interterritorial.

Per tot això, a l'hora de reflexionar sobre el paper de la resta de nivells territorials en les estratègies d'especialització intel·ligent, emergeix un nou repte: com gestionar l'equilibri entre competència i cooperació entre els diferents territoris subregionals. Les estratègies d'especialització es basen a concentrar els recursos en pocs camps, «concentrant així els esforços per generar aquests efectes de massa crítica i de dimensions que no s'aconseguiran si es fa una mica de tot» (Foray 2013: 6). Si diferents nivells subregionals per a la intervenció (municipis, comarques o províncies, per exemple) desenvolupen les seves pròpies dinàmiques vinculades a processos de diversificació (es-

tiguin o no etiquetades com a estratègies d'especialització intel·ligent), els avantatges de la concentració dels esforços es dissipen. Una de les solucions a aquest repte que, no des de la conceptualització, però sí des de la pràctica, s'ha acostumat a proposar, és la de l'alineació de la resta d'actors subregionals entorn de l'estratègia definida per governs regionals. Això, tanmateix, no té pinta de ser una solució factible ja que es considera que cada unitat territorial subregional té legitimitat per construir la seva pròpia visió del futur i aquesta no sempre encaixarà amb el que es prioritza a nivell regional. En aquests casos, s'apela a la racionalitat i la solidaritat. És en aquests termes que es planteja un dels grans reptes analitzats en aquest document, el de la governança entre aquests diferents nivells, que es produeixen en un estat natural de conflicte ja que els diferents nivells poden plantejar, legítimament, interessos diferents.

Enfilem ara el segon dels reptes a l'entorn del qual s'articula el document de treball: el fet de passar dels documents a l'acció en l'àmbit RIS3. En la literatura sobre el tema, quan s'aborden els processos d'implementació d'aquestes estratègies es fa sobretot referència a l'actuació del Govern. *A priori*, el Govern ha d'ajudar a generar relacions entre agents que contribueixin a l'especialització en els àmbits prioritzats. És en aquests espais on es posa de manifest el rol d'observador del sector públic i facilitador de connexions amb universitats, centres tecnològics i altres agents del coneixement, proveïdors i/o usuaris relacionats amb tots aquests àmbits. També es fa menció del repte de solucionar errors de coordinació però relacionats amb donar suport a la provisió de respostes adequades a la cadena de subministrament (en formació de capital humà per exemple) o a les noves «necessitats de coneixement» de les indústries tradicionals que estan començant a adaptar-se i a experimentar els processos de diversificació (Foray 2013). En canvi, no s'aprofundeix en les dificultats que suposa abordar aquests canvis en termes de la transformació dels rols assumits per les persones en el Govern ni com es poden facilitar els processos d'aprenentatge que contribueixin al canvi esmentat. Aquesta és la perspectiva adoptada en la segona part d'aquest document de treball.

Estratègies d'especialització intel·ligent

- Estratègies de recerca i desenvolupament (R+D) que busquen generar avantatges competitiu en el territori d'acord amb les oportunitats i fortaleces existents i passen per fer eleccions i definir prioritats basades en aquestes fortaleces: lògica d'intervenció vertical.
- Requereix nous modes de fer política: processos de descobriment emprenedor que necessita generar noves dinàmiques d'interacció amb el sector privat.
- El Govern com a observador, detector i agent de seguiment d'oportunitats de descobriment.
- L'aproximació descentralitzada d'aquestes estratègies es limita a considerar la inclusió del sector privat en la seva articulació.
- L'espai regional es considera com quelcom homogeni o mancat d'altres nivells de definició d'estratègies.
- Reptes principals: posar en pràctica la governança multinivell i facilitar processos de transformació del rol del govern (de líder jeràrquic a facilitador de l'estratègia).
- <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>

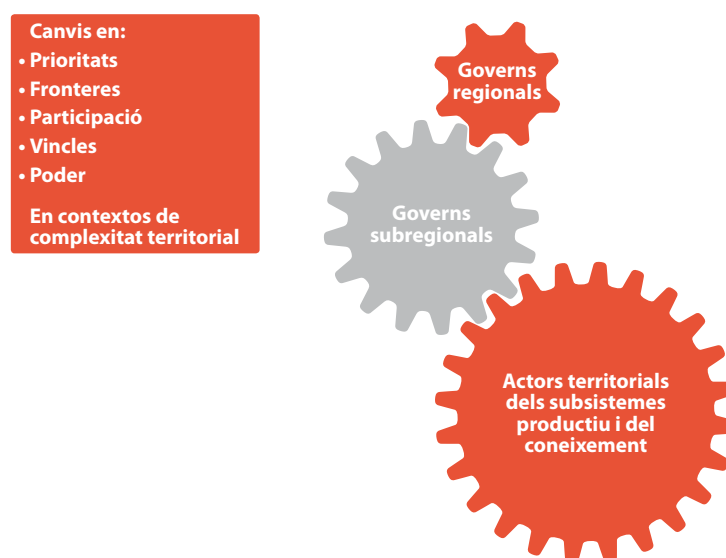
4.

Governança multinivell: entre l'àmbit local, el provincial i el regional

En aquesta secció s'aborda, en primer lloc, el repte de plantejar alguns conceptes que ajuden a entendre la governança multinivell i la seva aportació a la resolució dels reptes que plantegen estratègies com les d'especialització intel·ligent o RIS3. En segon lloc, es presenten alguns exemples de com aquesta governança s'està portant a terme al País Basc.

La figura 1 planteja els elements principals del debat conceptual. Per altra banda, la taula 1 recull un resum dels missatges més importants des de la pràctica.

Figura 1. Conceptes bàsics en la secció



Taula 1. Situació per nivells de la governança multinivell intraregional al País Basc

Nivell regional	Passes incipients vers el treball en xarxa amb altres nivells (provincial, municipal)
Nivell provincial	Experiència en la construcció d'una nova governança amb comarques, falta coordinació amb el govern regional
Nivell comarcal	Experiències innovadores puntuals però falta un marc general d'actuació

Als apartats següents s'elaboren tant els principals conceptes presentats com els casos que il·lustren les reflexions sobre l'estat de la governança multinivell dins de la regió.

4.1.

Introducció a la governança multinivell

Les estratègies d'especialització que s'han anat definint en les regions europees suposen un pas més cap a la descentralització de la política d'innovació que, tot sovint, depèn íntegrament dels governs nacionals. En canvi, el perill és que en el nivell regional es reproduïxin modes centralistes a l'hora de definir i implementar polítiques. Una cosa que sembla que la política europea pretén evitar.

En aquesta secció plantegem un repte al qual els territoris s'enfronten quan es promouen processos d'especialització intel·ligent: l'articulació multinivell. Tot i reconèixer que el nivell europeu, sobretot seguint les directrius de la Comissió Europea, és una escala rellevant a l'hora d'interpretar la incidència de les diferents escales en els processos d'especialització intel·ligent, l'anàlisi basada en casos se centra en el nivell regional (CAPB) i els subregionals, ja que, per raons metodològiques, no es disposa d'estudis de cas que permetin incloure la Comissió Europea com a actor en aquests processos.

Per entendre el fil argumental d'aquesta secció cal diferenciar l'escala territorial de la posició jeràrquica i de poder que cada govern pot exercir. El fet que un govern regional tingui una sèrie de competències i/o recursos per a la definició de polítiques per a l'especialització intel·ligent suposa una posició de poder en relació amb la resta de nivells governamentals en aquest àmbit de la política. Això vol dir que el govern regional és un actor rellevant i amb capacitat d'incidir. Però això no implica necessàriament que el dit govern regional pugui determinar quina serà l'actuació ni de la resta de nivells d'administracions públiques (governos subregionals o agències) ni de la resta d'actors territorials com són les universitats, els centres tecnològics i, sobretot, l'empresa privada. Per tant, les competències sobre aquesta mena de polítiques confereixen poder als governs regionals, però les estratègies RIS3 requereixen l'actuació coordinada de tota una altra sèrie d'actors, la participació dels quals en el procés no es dona de manera automàtica. Això implica que tant els processos de descobriment emprenedor que les estratègies d'especialització pretenen impulsar com les noves maneres de governança que els actuals reptes de qualsevol política per a la competitivitat i el desenvolupament territorial necessiten desenvolupar passen per generar nous modes de relacions entre els agents del territori.

No existeix una competència formal que adjudiqui aquest objectiu o quefer a una escala territorial específica. De fet, cada escala i el nivell governamental corresponent posen en marxa diferents mecanismes, processos i escenaris per a la generació de relacions. Es tracta, per tant, d'un aspecte *soft* que condiciona les polítiques amb una aproximació més *hard*. El repte de l'especialització intel·ligent és, per tant, un repte compartit per més actors del territori que el govern regional, ja que el nou mode de relacions depèn de múltiples actors del territori. Això possibilita argumentar que els processos d'especialització intel·ligent requereixen tenir en compte un context de complexitat en què els múltiples actors del territori puguin fer-hi la seva aportació.

Les situacions de complexitat impliquen que al territori interaccionen una sèrie d'actors que poden tenir perspectives diferents i, a vegades, contraposades, sobre quins són els problemes principals del territori i les possibles solucions a aquests problemes. No obstant això, no

Disposar d'una sèrie de competències no necessàriament implica poder determinar l'actuació de la resta de nivells i actors territorials

Els processos d'especialització intel·ligent requereixen abordar situacions de complexitat en les quals diversos actors del territori poden fer aportacions

existeix en el territori un sistema jeràrquic que permeti a cap dels actors imposar la seva perspectiva amb un mecanisme de domini absolut sobre el que cal fer. Això no és contradictori amb el fet que existeixi un repartiment de competències al qual els diferents actors s'atenguin i amb el qual els actors actuïn amb responsabilitat interpretant sempre que el seu marc d'actuació està connectat a d'altres. Des d'una perspectiva sistèmica s'hauria de pensar no només en el benefici propi, sinó en el del conjunt. Aquest principi tampoc no nega que hi hagi actors més poderosos que d'altres o amb una major capacitat d'influència. La complexitat implica que els diferents actors estan abocats a dialogar i a entendre's si es vol optimitzar la utilització dels recursos de cara a la millora de la competitivitat.

D'aquesta manera, no es pot obviar que les polítiques (com són les estratègies d'especialització intel·ligent) poden incentivar o desincentivar certes actuacions per part d'empreses, actors del sistema del coneixement i inclús altres nivells de govern. Però seria ingenu pensar que les decisions de cadascun d'aquests altres actors es prenen exclusivament en funció de les directrius i prioritats establertes en els diversos processos de reflexió i planificació impulsats des de la política.

Aquest concepte de complexitat, portat a l'entramat institucional de la CAPB que actua, avui dia, per donar suport als processos d'especialització intel·ligent, significa que tant el Govern basc (governos regionals) com les diputacions i els municipis (alguns amb les seves agències de desenvolupament comarcal) sovint es condicionen mútuament a l'hora de donar resposta a les necessitats sentides en els seus àmbits d'actuació. Aquests condicionants no sempre són percebuts o gestionats de manera explícita, però es plasmen en dificultats per desenvolupar les visions construïdes a diferents nivells. Algunes vegades hi ha interpretacions diferents sobre quins són els problemes i les solucions de cada territori. En una situació així, l'estratègia d'especialització comença per la construcció dels processos de diàleg i de recerca d'acords entre els diferents nivells de govern i les administracions públiques. Per fer-ho, es necessita un diagnòstic continuat de la diversitat territorial que permeti entendre per què la resta està adoptant aquestes estratègies i com es poden trobar els espais per a la col·laboració. És l'únic camí cap a la construcció d'una visió compartida.

La visió compartida no solament és, com freqüentment s'interpreta, compartir els grans objectius o el diagnòstic sobre els reptes principals. Difícilment trobem actors a la CAPB o en qualsevol altre territori que no estiguin d'acord a millorar l'eficiència del sistema productiu, innovar i millorar la competitivitat per mantenir o millorar la qualitat de vida dels habitants. També és compartit el repte de la diversificació productiva: cal transitar cap a activitats productives de major valor afegit i potencial de mercat. Tot i així, la construcció de la visió compartida que puguí conduir a una coordinació eficient de les accions, i inclús a la col·laboració, demana construir una visió compartida de les diferències. Per entendre que, més enllà d'aquests llocs comuns, els diferents actors, incloent-hi els diferents nivells de govern i les agències que acompanyen la implementació de les seves polítiques, tenen interpretacions diferents sobre quins són els camins per respondre a aquests reptes. Per construir la visió compartida cal entendre les diferències i acceptar que la interpretació de l'altre també és legítima. L'argument central és que els espais mínims d'acord i col·laboració,

**Tenir en compte
la complexitat implica
construir processos de
diàleg per a la construcció
d'una visió compartida**

construïts a partir d'aquesta visió compartida sobre les diferències, tenen un major potencial per passar a l'acció que els llocs comuns definits sense aquest reconeixement.

4.2.

Marc per a la reflexió

El debat entorn dels sistemes regionals d'innovació ha posat de manifest que els processos d'innovació requereixen superar una escala territorial única i donar més credibilitat a les relacions que es generen entre diferents escales (Brunnell i Coe 2001). L'aproximació multinivell comporta el debat sobre noves maneres de governar. Quan parlem d'un model de governança multinivell ens referim al conjunt de mecanismes d'interacció entre diferents nivells territorials i les estructures resultants d'aquestes interaccions. Cooke i Memedovic (2003) afirmen que la regió és una escala rellevant per a la política d'innovació, en què participen diferents organismes de l'Administració pública i el sector privat. En aquest sentit, també és un context per a la governança, en què tant actors públics amb àmbits d'actuació a escales diferents com privats poden interaccionar per prendre decisions que afecten el sistema (Estensoro i Larrea 2012).

Un dels marcs que ajuden a plantejar el repte dels models de governança és el del nou regionalisme (Wallis 2013; Windsheimer 2007). El nou regionalisme fa referència a l'apoderament dels actors del territori, i suposa un canvi de paradigma en la manera de negociar i definir les polítiques, en què s'involucren altres actors addicionals al Govern en la presa de decisions, fet que evoluciona cap a models amb poder i responsabilitats compartits.

D'acord amb Windsheimer (2007), són cinc els elements que diferencien el nou regionalisme, caracteritzat per la visió de xarxa que té sobre la governança, de l'aproximació jeràrquica a la governança. Aquests elements estan recollits a la taula 2 i permeten diferenciar els modes de governança basats en la jerarquia d'aquells basats en xarxes.

L'aproximació multinivell comporta reconsiderar els modes de governança: de quina manera interactuen els actors per prendre decisions que afecten el sistema

Taula 2. Aproximacions jeràrquiques i de xarxa a la governança

Aproximació	Jeràrquica	En xarxa
Elements		
Prioritats	Estructura	Procés
Fronteres	Tancat	Obert
Formes de participació en les decisions	Coordinació	Col·laboració
Mecanismes de vincle	Rendiment de comptes	Confiança
Font del poder	Delegació de poder	Apoderament

Font: adaptat de Windsheimer (2007)

El canvi principal rau en la transició d'estructura a procés. Mentre que l'aproximació jeràrquica es basa en estructures fixes, l'aproximació en xarxa es focalitza en processos per prendre decisions. En els processos, pas a pas, i sempre d'acord amb les necessitats dels actors participants, es redefineix contínuament el camí a seguir per donar resposta a la problemàtica de cada moment. En els sistemes basats en xarxes, també s'opta, a vegades, per estratègies basades en la creació d'una nova estructura, però el focus principal se centra en processos com la creació de visió, planificació estratègica, resolució de conflictes o generació de consensos. Els processos requereixen d'estructures específiques moltes vegades, però no sempre cal la creació d'un ens amb responsabilitat jurídica pròpia per desenvolupar xarxes.

De la mateixa manera, els processos proposats pel nou regionalisme són processos oberts; la meta consisteix a integrar tota una xarxa d'actors i, per tant, el procés pretén anar-se obrint a mesura que es desenvolupin accions. És rellevant així l'obertura d'aquests processos a tot aquell que hi estigui implicat. Per tant, els sistemes basats en xarxes disposen de fronteres que estan obertes, difuminades o que són elàstiques. La xarxa es delimita d'una manera o altra segons el tema que s'estigui tractant.

En aquest context, la coordinació demana força, i són la interacció i la col·laboració entre actors les que guanyen importància. La coordinació implica que hi ha un agent que, normalment per la posició jeràrquica que ocupa, s'encarrega de coordinar l'activitat de la resta; la col·laboració s'entén com un acord voluntari entre iguals. En un context de col·laboració, la generació de coneixement sorgeix de la interacció.

La generació de capital social en aquests processos és una altra característica que cal subratllar. L'actitud de servei de l'agent dinamitzador ha de sortir a la llum i generar eines per construir confiança entre agents que d'altra manera no es trobarien. D'aquesta confiança dependrà després la recerca de sinergies, la interacció i la cooperació que es puguin presentar. Es tracta de generar la confiança suficient perquè el rendiment de comptes quedi en un pla secundari, com un requeriment formal. Alguns dels elements que faciliten deixar enrere el rendiment de comptes suposen una nova manera d'entendre el finançament i l'assumpció de responsabilitats dins de la xarxa.

Finalment, hem de fer referència al fet de l'apoderament dels agents participants. Això implica capacitar diferents comunitats per implicar-les de manera constructiva en les decisions d'àmbit regional. L'apoderament suposa també implicar entitats, amb ànim de lucre o sense, i que actuen en escales territorials diferents, en decisions que eren típicament enteses com a corresponents a l'àmbit de govern regional.

Aquest és un element amb connexions importants, amb la transició de la coordinació a la cooperació. Per arribar a un estadi de col·laboració, és important que es produeixin processos d'apoderament en què, per una banda, la resta d'actors de la regió (públics i privats) es capacitin per participar en projectes que fins ara no havien considerat dins de la seva activitat. Per altra banda, s'ha d'apoderar els agents considerats «dèbils» en el sistema perquè puguin exercir el seu paper en termes d'igualtat.

Els casos analitzats, sobretot en el cas de Goierri i Gipuzkoa, mostren que una aproximació en xarxa no necessàriament suposa el des-

mantellament total dels modes jeràrquics de governança. La realitat observada, més que en la substitució d'un model per un altre, s'ha basat a fer possible la convivència de tots dos models.

L'argument central en aquest document és que la complexitat dels reptes plantejats en les estratègies d'especialització intel·ligent, i que s'ha mostrat en apartats anteriors, fa que en aquests casos una governança en xarxa pugui ser més eficient que una de jeràrquica. Les experiències anteriors ens fan pensar que si es desenvolupa aquesta aproximació en xarxa, coexistiria amb les jerarquies existents actualment. Tot i això, aquesta coexistència no és possible sense canvis rellevants en els modes de treballar des de la jerarquia. El repte se centra, per tant, a anar generant capacitats de funcionament en xarxa dins d'estructures que funcionen de manera majoritàriament jeràrquica.

Aquest argument ens porta a una reflexió final sobre la rellevància de les persones que impulsen els processos de transformació de models de governança, buscant, normalment, la convivència de noves governances en xarxa amb estructures jeràrquiques preexistents. Ens referirem a aquestes persones com a facilitadores de processos: són aquestes persones o grups de persones els que provoquen cicles continus de reflexió-acció-reflexió en els actors (ConectaDEL 2013) i que passen a ser una part clau en la construcció de modes de governança en xarxa. El desenvolupament de xarxes locals que permeten la generació de nous models de governança requereix, llavors, facilitadors que gestionin aquests processos. Això ens permet apuntar que les capacitats de les persones que treballen en governs i agències influeixen enormement sobre els models de desenvolupament que es promouen: una influència que creiem infravalorada.

4.3.

Reflexions des de la pràctica en el nivell regional

Un cas que pot il·lustrar la dificultat d'aquests processos de construcció de noves governances en l'àmbit de l'especialització intel·ligent és el de la definició de l'estratègia RIS3 al País Basc. Aquest procés va començar amb la realització d'un diagnòstic dels avantatges i les potencialitats del teixit productiu. Un cop contrastat aquest diagnòstic, es va definir una sèrie de prioritats verticals (biociències, fabricació avançada i energia) i horitzontals (reforç de la col·laboració públicoprivada, reordenació de la xarxa basca de ciència, tecnologia i innovació, alineació del sistema universitari amb les àrees RIS3, atracció i gestió del talent, potenciació de la internacionalització de la xarxa basca de ciència i tecnologia, innovació en gestió pública i innovació en transformació social i empresarial) en les quals se centraria el procés d'especialització.

La prioritització realitzada ha tingut incidència en les reflexions del Govern a l'hora de prendre decisions entorn del sistema basc de ciència i tecnologia i l'R+D. No obstant això, l'element en què en aquests moments centrem la reflexió és la coordinació/col·laboració amb altres nivells de govern i agències que s'ha portat a terme. L'objectiu és reflexionar sobre els processos de construcció de la governança multinivell i sobre fins a quin punt aquestes es realitzen des d'aproximacions jeràrquiques o de xarxa.

Un cop definides les prioritats, es va proposar, des del Govern basc, un procés a les diputacions i representants de les tres capitals basques (Bilbao, Donostia i Vitoria-Gasteiz) per a la identificació de sinergies

Una governança en xarxa pot ser més eficient que una de jeràrquica per emprendre els reptes que planteja l'especialització intel·ligent

Cada nivell de govern ha de fer front a l'articulació amb la resta de nivells i l'ha de fer operativa

Cal plantejar de manera explícita i gestionar l'existència de jocs i equilibris de poder com a part de la realitat

Les diputacions poden jugar un paper en els modes de governança multinivell que augmenti l'eficiència d'estratègies territorials complexes

entre les diferents estratègies definides pels diferents nivells de govern. Aquest procés va constar de dos tallers: en el primer, el Govern basc va traslladar a la resta de participants els eixos principals de l'estratègia RIS3; en el segon, es va proposar des del Govern basc que tant les diputacions com els governs de les tres capitals treballassin en un document que identifiqués les sinergies de la seva estratègia amb l'estratègia RIS3 del Govern basc. Orkestra va ser qui va recollir aquests documents per integrar-los en un d'únic que pretenia activar un procés per aprofundir en l'articulació de les diferents estratègies. Aquest procés no va prosseguir perquè es va considerar, en aquell moment, que no es tractava d'un àmbit prioritari d'actuació i perquè presentava dificultats a l'hora de posar en pràctica la reflexió.

El procés permet plantejar tant la rellevància que per a cada nivell de govern té l'articulació amb la resta de nivells com la dificultat de fer operativa aquesta articulació com dos esculls importants per al desenvolupament de governances en xarxa que facilitin l'articulació multinivell de les estratègies de diversificació.

Des de la perspectiva del concepte de complexitat, presentat anteriorment, el nostre argument és que, amb freqüència, les dificultats que es troben per no avançar en aquests espais de coordinació/col·laboració tenen a veure amb els elements analitzats anteriorment en el marc del nou regionalisme i els models de governança. Un dels principals és el poder, un element que tot sovint és absent en els models analítics sobre sistemes regionals d'innovació o inclús en els mateixos marcs de l'especialització intel·ligent. Evidentment, no hi ha una negació explícita de l'existència dels jocs de poder, però aquests jocs i equilibris no es plantegen explícitament com a elements crítics del model. Això fa que els models tinguin una aproximació molt basada en una racionalitat de maximització de l'eficiència. Sembla que els actors del territori actuaran de forma racional i, si hi ha una manera de fer que el procés sigui eficient, ho assumiran. És per això que els models analítics tradicionals a vegades no ajuden a entendre per què no es dona la coordinació/col·laboració. A la segona part d'aquest document de treball, tractarem alguns d'aquests elements. En aquesta secció hem volgut establir un diagnòstic de la situació per mitjà d'exemples.

4.4.

Reflexions des de la pràctica en el nivell provincial

En aquest apartat ens centrem en el paper que, des del nivell provincial, les diputacions poden jugar a l'hora de desenvolupar un nou mode de governança multinivell que augmenti l'eficiència d'estratègies territorials complexes, com les d'especialització intel·ligent. Tot i que la diferència entre les competències existents segons la comunitat autònoma condiciona el paper de les diputacions, considerem que molts dels aprenentatges derivats de Gipuzkoa Sarean, cas en què centrem aquesta reflexió, són vàlids per a diferents contextos.

Després d'un canvi de govern el 2011, Gipuzkoa Sarean va passar de ser un projecte per a la generació de capital social per a la competitivitat a ser un projecte per a la construcció de ponts per a un nou model de desenvolupament territorial. Abans de definir de manera conjunta entre polítics i investigadors quin era el concepte de desenvolupament territorial que guiaria el procés, el Govern va posar sobre

la taula tres criteris que el projecte havia de complir:

- a) Ser un projecte que s'iniciés des de la reflexió però vers l'acció, és a dir, un concepte orientat a ser implementat.
- b) Ser un projecte basat en la participació dels actors del territori.
- c) Ser un projecte amb una aproximació territorial que integrés l'àmbit comarcal.

Sobre aquestes bases, el desenvolupament territorial s'ha definit com un «procés de mobilització i participació dels diferents actors (públics i privats) en què discuteixen i consensuen estratègies que poden guiar actuacions individuals i col·lectives» (Larrea 2013). Aquesta conceptualització es basa en el fet que el desenvolupament territorial té per eix central la participació dels actors territorials, i només a través d'aquesta participació es poden arribar a definir estratègies i actuacions del territori.

Per traslladar aquest concepte a l'acció es va elaborar una llista d'actors del territori, amb els quals iniciar els processos de mobilització i participació de cara a la futura definició d'estratègies territorials. No pretenia ser una llista completa d'actors de Gipuzkoa, sinó que plantejava les interlocucions potencials a establir a mitjà termini. Aquests actors eren: Diputació Foral de Gipuzkoa, ajuntaments, agències de desenvolupament comarcal, xarxes comarcals de col·laboració, centres formatius, associacions en l'àmbit cultural, associacions en l'àmbit social, actors en l'economia social, sindicats, empreses, associacions d'empreses, universitats, centres tecnològics i figures relacionades (CIC, etc.) i la societat civil. Seguint les prioritats establertes en termes d'integració del nivell comarcal en el plantejament, els actors prioritaris a l'hora de portar aquest concepte a l'acció van ser les agències de desenvolupament comarcal.

Optar per aquest concepte comporta la recerca d'una aproximació al desenvolupament territorial que no es mesura en termes de creixement del PIB, sinó en termes del grau en què els actors que constitueixen el territori participen en la definició i implementació del seu propi procés de desenvolupament. Això no implica que aspectes tractats en aproximacions al desenvolupament territorial més tradicionals en el territori (orientats al creixement i al desenvolupament econòmic) no es tractin en aquesta, però es planteja que això passi seguint els actors del territori, ja que és un objectiu explícit del procés el fet d'obrir el diàleg a una diversitat major de veus i perspectives del que ha estat tradicional. Així mateix, planteja un nou model de governança multi-nivell a la província.

En l'apartat anterior hem assenyalat que la construcció de modes de governança en xarxa no sempre requereix la creació de noves estructures. Tot i això, en aquest cas, sí que va caldre. Per posar en pràctica el nou model de desenvolupament territorial, el Govern va crear, dins del gabinet del Diputat General, la nova Direcció de Desenvolupament Territorial. Aquesta direcció estava formada per tres persones i tenia el mandat principal de materialitzar el nou model de desenvolupament territorial. La prioritat es va establir en la construcció d'un nou model de relacions amb les agències de desenvolupament comarcal.

Els primers ponts entre la Diputació, a través de la seva Direcció per al Desenvolupament Territorial, i les agències de desenvolupament comarcal es van iniciar establint processos de participació amb tres perfils

Gipuzkoa Sarean plantejava una aproximació al desenvolupament territorial mesurat per la participació dels actors en el procés de desenvolupament

diferents de representants comarcals: la representació política, a través dels alcaldes que presideixen cada agència de desenvolupament comarcal; la representació de la direcció de les agències a través dels gerents o directors, i la representació tècnica a través d'especialistes que a cada comarca poden assumir labors de facilitació del nou model de governança. Va ser a través de la mobilització i la participació d'aquests actors en dos espais denominats «mesa intercomarcal» i «procés de recerca acció per a facilitadors» (vegeu la presentació del cas a l'apartat metodològic) que es va començar a materialitzar el model de desenvolupament territorial adoptat i el nou model de governança multinivell que es pretenia desenvolupar.

Aquest cas il·lustra com es pot plantejar la construcció d'espais per a la coordinació multinivell. Un dels temes tractats a la mesa intercomarcal va ser un decret sobre el sector energètic que la Diputació va definir després d'haver treballat el tema amb els representants comarcals. Aquest decret incideix sobre un sector plantejat com a prioritari en l'estratègia RIS3 del Govern basc. Mitjançant aquest decret es van finançar projectes de mapatge d'empreses vinculades, o potencialment vinculades, a la cadena de valor energètica, comarca per comarca. El procés podia haver estat un context idoni per experimentar processos de descobriment emprenedor dins d'un marc RIS3. No obstant això, el nou model de relacions que articula els nivells comarcal i provincial encara no ha estat connectat amb el nivell regional.

4.5.

Reflexions des de la pràctica en el nivell local

En aquesta part del document compartim reflexions des de la pràctica sobre com construir una governança multinivell que doni suport a estratègies territorials com les d'especialització intel·ligent. Tractem ara el paper del nivell local, al qual dediquem més espai, per una banda, perquè la trajectòria de les autores prové d'aquest àmbit, però també perquè és un nivell molt menys estudiat que el regional, en què operen actors que en el nivell regional es consideren «dèbils» i, malgrat això, considerem que poden jugar un paper rellevant en el conjunt del sistema.

Per il·lustrar el moment que aquest nivell viu al País Basc i argumentar la posició que ocupa pel que fa a les estratègies d'especialització intel·ligent, la secció s'organitza en dos apartats: el primer mostra, a través del cas de Goieki, a la comarca de Goierri, quins són alguns elements clau per entendre aquest nivell i l'aportació que fa al sistema regional; el segon mostra com algunes agències estan empenent específicament les estratègies d'especialització intel·ligent.

En el cas presentat a nivell del País Basc, hem constatat les dificultats de plantejar una governança multinivell. El cas de Gipuzkoa mostrava un procés incipient d'integració de nivell provincial amb el comarcal. Goieki és una de les agències de desenvolupament comarcal que participa a Gipuzkoa Sarean. El procés de desenvolupament d'un nou model de governança s'ha realitzat, en gran mesura, pensant en la governança de la comarca. En aquest cas, s'assenyalaran els intents realitzats per obrir aquest model a altres nivells i les dificultats que s'han trobat.

Fer visible i operatiu el paper del nivell local en l'especialització intel·ligent pot ser una font de competitivitat

4.5.1.

Un exemple de construcció d'un nou model de governança comarcal en xarxa: el cas de la comarca de Goierri (Gipuzkoa)

Lankidetza Sarea (LS) va ser un projecte que suposà un canvi evident en la manera en què l'Agència de Desenvolupament Comarcal Goieki es relaciona amb les empreses de la comarca. De ser un proveïdor de serveis i programes dissenyats per la Diputació Provincial o el Govern basc, va passar a facilitar un procés de col·laboració que suposava apoderar les empreses locals per a la definició de les línies d'actuació que des de l'agència es promouien per reforçar-ne la competitivitat. La incorporació de persones amb coneixements tècnics (enginyeria sobretot) va ser clau per generar aquest canvi.

Tot i que LS va suposar la transformació de les relacions entre agència i empreses, aquesta xarxa encara estava lluny de generar un nou model de governança per al desenvolupament econòmic en la comarca. Molts agents que influencien o es veuen influïts per les polítiques per al desenvolupament econòmic estaven fora d'aquesta dinàmica de col·laboració. El 2012 es va crear el Fòrum Industrial amb l'objectiu d'emprendre aquest repte. Fins llavors, l'agència es guiava pel Pla estratègic comarcal, que, a través d'una empresa consultora, es definia amb la participació de diferents agents locals que es reunien en un període de temps reduït per a la proposta de les diferents línies d'acció. El Fòrum Industrial va suposar el canvi que busca passar del Pla al procés estratègic a través de:

- a) Una implicació continuada dels agents en la reflexió entorn dels reptes per al desenvolupament industrial de la comarca.
- b) Línies d'acció que defineixen la política per al desenvolupament industrial derivades d'un procés de negociació continu.
- c) Visió compartida entre els agents implicats.

Tot això permet iniciar la redefinició del model de governança. A continuació, tractem l'explicitació dels factors que han facilitat aquest procés (adaptat d'Estensoro 2015):

- a) Els actors territorials han de compartir l'interès per generar un nou model de governança.
A més dels facilitadors mateixos, que normalment estan a l'agència de desenvolupament comarcal, la resta d'actors han de ser conscients de la necessitat de canviar els modes de governança. Si no, el procés de canvi es pot veure paralitzat. Aquesta presa de consciència pot ser provocada i els facilitadors poden jugar aquest rol catalitzador.
- b) Motivació i confiança.
Els actors que s'embarquen en aquests processos de canvi en els modes de relació han de creure-hi i sentir-se'n part. El sentiment de pertinença és, per tant, clau per facilitar la transformació. Això és fonamental per justificar la inversió de temps que comporten aquests processos.
- c) Compromís polític i llenguatge compartit amb els agents polítics.
Replantejar els modes de governança pot anar en contra d'aproximacions jeràrquiques en la manera de fer política. És important entendre que el canvi en els modes de governança requereix canviar

L'apoderament de les empreses locals pot ser una de les contribucions del nivell local

Els nous models de governança requereixen que les empreses reconeguin que cal canviar

El conflicte entre xarxes i jerarquia és part del debat entorn del canvi en els modes de governança

aquests modes jeràrquics, però a l'hora de plantejar els nous, els agents polítics han de sentir que aquests processos de transformació els permetran avançar en el compliment dels seus objectius com un actor més del territori. El diàleg entre facilitadors (freqüentment localitzats a l'agència comarcal) i polítics serà crucial per consensuar, des de l'inici, l'aproximació que el procés de transformació ha de seguir i la missió que hi han de tenir els agents polítics.

- d) Recursos per donar suport al procés i confiança en l'ús d'aquests recursos.

Els processos de transformació de models de governança requereixen temps, continuïtat i rigor. La formalització d'aquests processos a través de recursos especialment dedicats n'incrementa la importància i apodera el procés mateix.

- e) Facilitadors amb coneixement expert i coneixement de procés. Tal com se subratllava anteriorment, la facilitació accelera els processos d'innovació social. El cas del Fòrum Industrial de Goierri demostra els avantatges de disposar de coneixement expert i coneixement de procés, aportats per la facilitadora, que en aquest cas era investigadora (una de les autores d'aquest document). Això permet corroborar la influència que el coneixement dels facilitadors suposa per als processos de desenvolupament territorial, i permet plantejar la possible contribució d'investigadors socials en els processos de transformació en l'àmbit de l'especialització intel·ligent i les polítiques de desenvolupament territorial en general. Ens aproximem a aquest últim amb més detall en l'apartat titulat «Abordant els reptes de la nova governança: la diversitat».

Aquests processos de reflexió-acció-reflexió facilitats pel procés de recerca acció, han donat lloc a dues línies de treball principals en el si del Fòrum Industrial. Per una banda, el desenvolupament de competències transversals (lideratge, autonomia, treball en equip, comunicació, etcètera). Amb aquest objectiu s'han plantejat nous espais en què altres agents comarcals s'impliquen de manera esglaonada. Entre aquests agents hi ha els representants de disset centres educatius de la comarca o altres empreses que veuen amb interès aquesta línia de treball. Per altra banda, a l'hora d'escriure aquest document, està començant un nou cicle de reflexió entorn dels reptes de fabricació industrial a la comarca. Aquesta reflexió està relacionada amb l'oportunitat que l'aproximació de la Indústria 4.0,¹ o manufactura avançada, pugui suposar per a la comarca i el seu desenvolupament industrial. Es tracta d'un àmbit que coincideix amb les prioritats marcades per l'estratègia RIS3, definida pel Govern basc i en què els intents de coordinació es consideren claus. En el moment d'escriure aquest document, els intents per promoure aquesta coordinació des del nivell comarcal encara no han rebut resposta.

La Indústria 4.0, o manufactura avançada, respon al repte d'avançar cap a una nova fase de desenvolupament industrial. Alguns autors es refereixen, en relació amb aquest concepte, a la quarta revolució industrial que vol basar els processos manufacturers en *sistemes ciberfísics* i superar així una fase (la tercera) en la qual l'ús de l'electrònica i les

La combinació de coneixement acadèmic i d'experiència pot ser un impuls per a la transformació de la governança

1 En aquest document s'utilitzen tots dos conceptes de manera indiferent tot i que diversos autors i documents permeten identificar matisos que diferencien les dues aproximacions.

TIC ha estat clau per aconseguir processos de manufactura més automatitzats (Acatech 2013). Per fer-ho, caldrà convertir les empreses en ens intel·ligents que desenvolupin processos productius interconnectats per nodes de xarxes intel·ligents i l'aplicació del que es denomina «internet de les coses» (*internet of things*). Això permetrà incrementar exponencialment la capacitat de generar, recollir i enviar informació. Informació que haurà de ser processada per generar una resposta i actuar *in situ* amb la finalitat d'augmentar la flexibilitat i l'eficiència productiva.

La integració d'aquests sistemes augmenta, per tant, la capacitat d'autogestió de la producció en les empreses. De totes maneres, cal destacar que el salt que suposa el fet d'integrar processos de manufactura avançada va més enllà d'integrar noves tecnologies en el procés de producció, ja que suposa aquesta integració però també un impuls cap a la servitització de les empreses i implica un canvi en els seus models organitzatius. A més, un dels reptes clau en la transformació que aquesta nova fase requereix té a veure amb la generació d'un nou sistema interconnectat d'empreses. Això fa referència al canvi en el mode de relacions en la cadena de valor i les implicacions corresponents als vincles entre client i proveïdor. La necessitat de desenvolupar ecosistemes col·laboratius interconnectats entre les empreses implica transformar la cultura empresarial.

En el moment de redactar aquest document, en el si del Fòrum Industrial de la comarca de Gaià, s'albiren diverses línies de treball que pretenen facilitar la transició cap a aquesta nova aproximació per al desenvolupament industrial. Entre elles, destaca la reflexió contínua que el Fòrum Industrial portarà a terme en relació amb aquesta nova aproximació i el suport del procés de recerca acció pel que fa a la conceptualització i adaptació, l'adequació de l'oferta formativa comarcal (cicles formatius i escola d'enginyeria), el suport a les empreses petites per adaptar les relacions entre client i proveïdor i, atesa la proximitat amb aquestes, el suport a tot tipus d'empreses per a la implantació i el desenvolupament de nous processos de producció i la coordinació amb les estratègies provincials i regionals que donin suport a aquesta prioritat.

4.5.2.

Aportació de les xarxes comarcals als processos d'especialització intel·ligent: exemples de capil·laritat

Amb aquest apartat es pretén complementar l'anterior assenyalant exemples concrets de com els nous models de governança en xarxa, desenvolupats per agències de desenvolupament comarcal, poden aportar estratègies d'especialització intel·ligent. Aquesta aportació es materialitza, en gran mesura, en forma de capil·laritat, és a dir, la capacitat d'arribar a les empreses de manera individualitzada. Aquest aspecte és rellevant en estratègies RIS3, però no és factible d'assumir des de governs regionals més enllà de la relació que tenen amb les empreses grans. Addicionalment, a la CAPB s'han constituït en laboratoris per als nous modes de governança ja que han estat, juntament amb les associacions clúster, el context en què més s'ha experimentat aquesta forma de treball.

En aquesta secció compartim les reflexions realitzades en un projecte d'investigació facilitat per les autores en el qual van participar les

Cal canviar la cultura empresarial abans d'abordar la construcció d'ecosistemes col·laboratius

Les agències de desenvolupament comarcal poden contribuir al canvi de cultura empresarial i a les estratègies d'especialització intel·ligent

agències de desenvolupament comarcal de Goierri i l'Urola Mitjà, amb l'objectiu d'aprendre mútuament de les experiències en l'àmbit de l'especialització intel·ligent.

Les aproximacions desenvolupades en les dues agències difereixen significativament. Per referir-nos a les dues aproximacions, farem referència d'ara endavant a «estratègies *push*» i «estratègies *pull*». A continuació, es presenten les característiques que descriuen cadascuna d'aquestes dues estratègies i n'identifiquem les diferències segons alguns elements clau. Aquests dos enfocaments no són mútuament excloents i hi ha agències que els compatibilitzen tots dos. De fet, considerem que la integració de totes dues perspectives té el potencial d'ajudar de manera més eficient a desenvolupar capacitats d'innovació.

Les estratègies *pull*, que s'han conceptualitzat com a mode de treball de les agències partint de l'experiència de Goieki, busquen promoure processos d'innovació d'acord amb la demanda del mercat. En aquest cas, les agències de desenvolupament identifiquen oportunitats concretes parlant amb clients potencials i obtenint comandes. Porten a terme una labor comercial per a les empreses de la comarca. Les fonts per a aquesta informació solen ser, en general, les empreses tractores de la comarca, les mateixes empreses participants a la xarxa o les empreses estrangeres a les quals s'intenta accedir a través de mecanismes habituals, com ara les fires. El mètode de treball consisteix en el fet que l'agència treballi amb les empreses de la comarca en el desenvolupament d'un nou producte, un nou procés productiu o una nova tecnologia que respongui a la demanda de mercat detectada per l'agència. Les agències busquen que es tracti de projectes amb un alt valor afegit i que suposin un salt qualitatiu per a l'empresa participant. Normalment, el desenvolupament del projecte requereix la col·laboració d'altres agents del sistema d'innovació: centres tecnològics, universitats, KIBS (*Knowledge Intensive Business Services*) o centres de formació professional. A part del desenvolupament de capacitats *hard*, també calen noves capacitats de caràcter més *soft*. En el cas de les primeres, destaquen el desenvolupament de nous productes o tecnologies. En canvi, en el cas de les capacitats *soft*, podríem destacar aquestes altres: relacions amb agents del sistema d'innovació amb els quals no s'hagi col·laborat abans; desenvolupaments de capacitats de disseny industrial, comercialització o internacionalització pel fet de disposar ara d'un producte propi, etc.

Les estratègies *push* s'han conceptualitzat després d'analitzar la forma d'actuació d'Iraurgi Berritzen, l'agència de desenvolupament de l'Urola Mitjà. Aquesta estratègia busca el desenvolupament de capacitats que permetin adaptar-se a les exigències requerides pel mercat, però sense que l'agència busqui activament demandes concretes que iniciïn el procés. Són, per tant, estratègies enfocades a l'oferta en lloc de la demanda. Per una banda, els espais de col·laboració entre empreses són espais per a l'aprenentatge col·lectiu que permeten, sobretot, el desenvolupament de capacitats *soft*. Els àmbits que susciten més interès en aquest tipus de processos d'aprenentatge són: innovació organitzativa, comercialització, qualitat... Tot i que el desenvolupament de capacitats *soft* és central en aquesta mena d'estratègia, els projectes de les agències també mostren la capacitat per treballar en el desenvolupament de capacitats *hard*. Així, en el cas de l'Urola Mitjà, com a resultat de la col·laboració en elements *soft*, potenciada per l'agència de

**En les estratègies *pull*,
les agències assumeixen
la recerca d'oportunitats
de mercat per a les
empreses**

**En les estratègies *push*,
les agències se centren
en el desenvolupament
de capacitats, sense
interacció directa
amb el mercat**

desenvolupament comarcal entre diferents empreses i centres tecnològics, s'han desenvolupat projectes de desenvolupament de nous prototips orientats a nínxols de mercat concrets.

Ambdues estratègies i els processos de col·laboració que hi estan relacionats comprenen diferències en relació amb diversos aspectes (vegeu la taula 3). Ens centrem en els següents:

a) El rol de l'agència de desenvolupament

En el cas de les estratègies *pull*, les agències comparteixen la responsabilitat d'identificar la demanda del mercat en relació amb productes o processos específics. En aquest sentit, les agències també són responsables de respondre a aquesta demanda, i la satisfacció del client és un objectiu compartit entre les empreses i l'agència. En canvi, en les estratègies *push*, les agències centren la seva activitat en la facilitació de processos de col·laboració per al desenvolupament de capacitats; no hi ha una responsabilitat directa en la relació de les empreses de la comarca amb els seus clients.

De tota manera, cal destacar que les agències de desenvolupament comarcal han d'evitar actuar com a comercials de les empreses en el cas de les estratègies *pull*. El procés d'identificar la demanda de mercat pot ser un pas necessari per activar processos d'innovació amb un gran valor per a les empreses, però l'agència no hauria de descuidar que el seu objectiu és que els projectes es converteixin en processos d'aprenentatge que busquin un desenvolupament de capacitats incremental.

b) El perfil dels facilitadors

Les diferències entre els tipus d'estratègies també suposen diferències en les capacitats requerides en els facilitadors, que són normalment personal de l'agència. La necessitat d'entendre un llenguatge més «tècnic» i poder fer seguiment dels processos de desenvolupament de nous productes i processos productius és clau en les estratègies *pull*. Com a conseqüència, calen persones amb estudis d'enginyeria dins del personal de les agències. En el cas de les estratègies *push*, el rol del facilitador del personal de l'agència es basa en la intermediació entre els agents. És per això que en la majoria d'aquests casos, les persones que exerceixen de facilitadors tenen estudis en àmbits de les ciències socials. Aquest element permet ressaltar la influència del perfil del personal de les agències en el rol de les agències a l'hora d'impulsar la innovació i competitivitat de les empreses. Freqüentment, aquest tipus d'estratègies no es tenen en compte a l'hora de seleccionar el personal, i en lloc de seleccionar les persones adequades per a l'estratègia definida, es defineix una estratègia que respon al perfil del personal de l'agència.

c) La capacitat d'atracció d'empreses

El fet que els projectes de caràcter *pull* s'iniciïn amb la invitació de l'agència a les empreses perquè responguin a una oportunitat de mercat resulta un poder més gran d'atracció. Com a conseqüència, l'interès de les empreses per participar en aquesta mena de projectes pot ser major. Els projectes de desenvolupament de capacitats *soft*, que són centrals en aquelles agències que treballen majoritàriament amb una aproximació *push*, poden resultar menys atractius. Alhora, pot suposar dificultats davant la recerca de suport en direc-

tius i representants polítics que prioritzin resultats més tangibles. Sigui com sigui, casos com Iraurgi Berritzen mostren com les empreses també valoren les estratègies *push*, que, sostingudes en el temps, tenen incidència en la capacitat de les empreses de buscar les seves pròpies oportunitats de mercat.

Taula 3. Diferències entre estratègies *pull* i *push*

	Estratègies <i>pull</i>	Estratègies <i>push</i>
Rol de l'ADL	• Responsabilitat compartida amb les empreses per a la identificació i resposta de la demanda del mercat • Necessitat d'evitar actuar com a comercials	• Enfocat al desenvolupament de capacitats <i>soft</i> i desenvolupament de productes i processos que busquen oportunitats en el mercat • Baixa implicació de l'agència en dinàmiques de mercat
Perfil dels facilitadors	• Necessitat de comprendre el llenguatge relacionat amb els processos productius de les empreses • Facilitadors amb estudis d'enginyeria	• Perfil de ciències socials sobretot
Capacitat d'atracció d'empreses	• Major atractiu per a les empreses: interès per participar • Més resultats tangibles a curt termini	• Menor atractiu tot i que existeixen casos en què es demostra que les empreses valoren aquesta mena d'estratègia • Dificultats per aconseguir un compromís polític quan es prioritzen resultats tangibles a curt termini

5.

Abordant els reptes de la nova governança: la diversitat

Als apartats anteriors s'ha posat de manifest la complexitat de considerar una estratègia d'especialització intel·ligent al territori. En aquesta part del document es comparteixen alguns aprenentatges sobre com gestionar els processos per avançar en la construcció de noves governances. Aquests aprenentatges deriven sobretot del cas de Gipuzkoa Sarean, que ja hem presentat, i que va servir com a laboratori per detectar quins són els elements crítics d'aquests processos d'aprenentatge que permeten arribar a l'acció. Tot seguit, es presenta el marc conceptual construït arran d'aquesta experiència i s'interpreta per a contextos de polítiques d'especialització intel·ligent.

El marc proposa dos eixos que cal treballar. El primer eix se centra en la rellevància del debat ideològic en el procés de les polítiques. El terme *ideologia* és un terme que freqüentment genera rebuig i por. Sembla que impliqui una aproximació obsoleta. Tot i això, la RAE defineix *ideologia* com el 'conjunt d'idees fonamentals que caracteritza el pensament d'una persona, col·lectivitat o època, d'un moviment cultural, religiós o polític', etc.

No hi ha política que no es defineixi partint de les idees fonamentals que caracteritzen el pensament dels que participen en el seu disseny i implementació. És a dir, no hi ha política que no tingui un component ideològic. Intentar aprendre en el procés de definició de polítiques sense explicitar les posicions genera grans dificultats per al canvi, sobretot si es considera que polítiques com les de diversificació intel·ligent són fruit de l'esforç d'una multiplicitat d'actors tant del sector públic com del privat. Tal com s'assenyalava anteriorment en discutir el concepte de complexitat, aquests actors tenen perspectives diferents sobre els reptes i la forma de solucionar-los. És difícil generar una visió compartida sobre el procés de diversificació sense una discussió prèvia dels posicionaments ideològics que permeti que cadascú entengui des d'on planteja l'altre les seves propostes. Tots els casos analitzats i presentats en aquest document mostren que costa molt explicitar les posicions ideològiques en aquest tipus de procés, per això, en molts dels casos, romanen implícites.

El segon eix té a veure amb la forma de plantejar els processos d'aprenentatge. Freqüentment, s'aborda l'aprenentatge en aquests temes com un procés lineal en què els experts en el tema informen els que desenvoluparan la implementació de quins són els conceptes principals i les fases del procés. Són freqüents també les comunicacions a l'entorn de bones pràctiques. Això no obstant, l'experiència a Gipuzkoa Sarean porta a proposar una aproximació dialògica al procés d'aprenentatge, en el qual se segueix mantenint la figura de l'expert però en un marc en què existeix un facilitador, paper que també pot ser jugat per investigadors, fet que facilita un procés de diàleg en què el coneixement no es transmet d'uns a altres, sinó que es cogenera en un procés de construcció col·lectiva. Resumim la primera aproximació

Els canvis en les maneres de fer política requereixen formes creatives d'establir el debat ideològic

Aprenem per al canvi mitjançant el diàleg sobre els problemes i no quan ens diuen què hem de fer

descrita sobre l'aprenentatge com una aproximació lineal de la teoria a la pràctica, en la qual s'assumeix que els experts porten el coneixement que els actors han d'aplicar. Normalment, aquesta aproximació està acompanyada d'una interpretació del procés de les polítiques, amb una distinció clara entre la fase de planificació de la política (aquest és el moment en què la teoria és normalment presentada i a vegades discutida) i la fase d'implementació de la política. L'alternativa s'ha anomenat aproximació no lineal entre teoria i pràctica. Normalment està alineada amb una perspectiva del disseny i de la implementació que no és lineal, i es materialitza com un procés continu de redisseny en la implementació de les polítiques.

A la taula següent, s'han sintetitzat les possibles situacions en termes d'explicitació o no de les posicions ideològiques i les aproximacions a l'aprenentatge, i s'han descrit quatre situacions possibles del procés d'aprenentatge en les polítiques. Aquestes no pretenen ser una sistematització de qualsevol possible situació, sinó una eina per a la reflexió i, en certa mesura, una provocació.

Taula 4. Situacions en el procés d'aprenentatge en les polítiques

	Posicions ideològiques implícites	Posicions ideològiques explícites
Aproximació lineal de la teoria a la pràctica	I. Llibre de receptes per a les polítiques	III. Discurs polític
Aproximació no lineal de la teoria a la pràctica	II. Millora en l'eficiència dels programes	IV. Aprenentatge social

Font: Karlsen i Larrea (2014b)

En les situacions I i II no hi ha un debat explícit de les diferents posicions ideològiques. En aquests casos és difícil que hi hagi una visió compartida dels canvis requerits per l'estratègia d'especialització intel·ligent i, conseqüentment, és probable que el procés generi canvis només en la superfície.

Quan les solucions s'intenten transferir de la teoria a la pràctica, com a la situació I, es genera el que hem denominat un llibre de receptes per a les polítiques. Es tracta d'interpretacions normatives de la teoria i llistes de bones pràctiques que normalment resulten difícils d'implementar. Des de la investigació hem treballat amb freqüència d'aquesta manera, i com a investigadors hem preparat documents amb recomanacions per a *policy makers* (persones involucrades en el disseny i implementació de polítiques), que normalment no s'han implementat.

Quan hi ha una connexió no lineal i continuada entre teoria i pràctica, que trenca la linealitat entre planificació i implementació però sense un debat ideològic explícit, les millores es donen sobretot en termes de la millora de l'eficiència d'un sistema les bases del qual es donen per fet. És el que hem denominat situació II. Aquest és el cas del que passa en molts projectes, en què conceptes com competitivitat, innovació o sistema d'innovació romanen inqüestionats, i fins i tot els indicadors per mesurar-los, com el creixement en el PIB, patents o inversió en R+D es donen per descomptat i els projectes se centren a millorar alguna part del sistema que es percep com a disfuncional respecte d'aquests objectius.

Quan analitzem les situacions III i IV, hi ha un debat explícit sobre les posicions ideològiques. A la situació III, amb una aproximació lineal, l'aprenentatge es basa en l'aplicació d'una teoria posada en pràctica. Això significa que els actors territorials que participen en el procés d'especialització intel·ligent són «informat» sobre la teoria que inspira l'acció i les posicions ideològiques que hi ha darrere, però els participants no s'involucren en un procés col·lectiu per construir una interpretació i reinterpretació d'aquesta teoria des de la pràctica. En aquests casos, els investigadors que participen en el procés podrien estar ajudant el Govern a construir el seu discurs polític, que té l'objectiu de ser implementat, però no estarien contribuint a l'aprenentatge social. Perquè això últim passi, és necessari que els investigadors facilitin no només el procés d'explicitació de les posicions ideològiques i pressupòsits teòrics dels governs i la resta d'actors, sinó que a més, construeixen i reconstrueixen de manera continuada aquesta teoria des de la pràctica. En aquests casos és quan es genera un procés d'aprenentatge social (situació IV) i es creen les condicions per al tipus de canvi de marc o paradigma que requereix una política eficaç d'especialització intel·ligent.

Les transformacions que l'especialització intel·ligent implica en termes de governança multinivell i col·laboració públicoprivada són de tanta envergadura que cal un procés d'aprenentatge social, que es vincula a canvis dels marcs o paradigmes. Es tracta de la situació IV, però no sempre es donen les condicions per aconseguir aquest objectiu.

En les seccions següents es tracten cadascun d'aquests eixos amb més profunditat. En primer lloc, s'aborda el repte d'explicitar el debat ideològic i les reflexions fetes en el context de Gipuzkoa Sarean sobre el tema. A continuació, es parla del paper que la universitat i la investigació poden jugar per facilitar els processos d'aprenentatge social en les estratègies d'especialització intel·ligent.

5.1.

L'explicitació del debat ideològic

5.1.1.

Reflexions entorn de Gipuzkoa Sarean

En l'apartat anterior s'ha assenyalat la rellevància de l'explicitació de les diferents posicions ideològiques a l'hora d'abordar processos complexos com les polítiques d'especialització intel·ligent.

Aquesta constatació va ser el resultat d'un procés d'aprenentatge de llarg termini en el context de Gipuzkoa Sarean. El repte que, concretament, es va emprendre a partir de 2013 amb la creació d'una nova Direcció de Desenvolupament Territorial, va ser la construcció d'un nou model de governança que permetés a la Diputació Foral de Gipuzkoa treballar de manera conjunta amb les onze agències de desenvolupament comarcal d'aquest territori en l'àmbit del desenvolupament socioeconòmic de Gipuzkoa. Això significava incidir mitjançant processos d'aprenentatge conjunt tant en les polítiques de la Diputació com els processos desenvolupats per les agències en les comarques.

Gipuzkoa Sarean no és un projecte directament orientat a les estratègies d'especialització intel·ligent, ja que el nou model de relacions al territori es va plantejar com un marc més genèric de desenvolupament territorial. Tot i això, quan es van debatre les necessitats i els

Una nova governança per a l'especialització intel·ligent planteja el debat de canvi de paradigma

Gipuzkoa Sarean ha abordat un nou model de relacions entre la Diputació i les agències de desenvolupament comarcal

reptes de les comarques dins del projecte, les necessitats de diversificació van ser detectades clarament. Es pot considerar, per tant, que la construcció d'un nou model de relacions a Gipuzkoa Sarean assumeix el repte presentat anteriorment de construir nous models de governança en el territori que facilitin potencials processos d'especialització intel·ligent.

El nou model de relacions plantejat implicava la creació, en l'àmbit provincial, de diversos espais, entre els quals destaca la mesa intercomarcal. Tal com es va assenyalar en presentar el cas, la mesa intercomarcal està formada pels presidents de les onze agències de desenvolupament comarcal (alcaldes), els directors d'aquestes agències i els membres de la Direcció de Desenvolupament Territorial i la Direcció d'Innovació de la Diputació Foral de Gipuzkoa. Segons els temes a tractar, altres membres de la Diputació han participat en les sessions. Aquest espai és un context de governança multinivell, en el sentit que permet sistematitzar les relacions entre dos nivells diferents de govern i polítiques, el de la Diputació per una banda, i el municipal/comarcal per l'altra.

No obstant això, el model de Gipuzkoa Sarean advoca no sols per generar espais de connexió entre les agències i la Diputació, sinó per acompanyar les agències de desenvolupament comarcal en la construcció, a cada comarca, d'espais de participació dels actors territorials en els processos de desenvolupament socioeconòmic. És a dir, s'ha donat suport a processos de construcció de nous models de relacions a les comarques. El conjunt d'aquestes relacions podria facilitar processos com el descobriment emprenedor, plantejats en les estratègies d'especialització intel·ligent.

Es tracta, a continuació, la qüestió del debat ideològic en aquest procés. En un dels tallers realitzats al final de legislatura de 2015, es va compartir, per part d'una de les autores d'aquest document, una reflexió amb els membres de la mesa intercomarcal. El procés havia tingut un biaix pel qual les diferències que podien existir entre els participants de la mesa intercomarcal entorn del nou model plantejat per la Diputació no s'havien debatut explícitament. Això havia fet que s'hagués avançat en el disseny i la implementació d'una sèrie de programes i decrets d'una manera innovadora, però no s'hagués considerat obertament la transformació del model de desenvolupament territorial. Si empréssim el model analític anterior per sintetitzar aquesta reflexió, s'hagués pogut dir que s'hauria millorat l'eficiència dels programes, però sense generar un aprenentatge social. A Gipuzkoa Sarean, la Diputació havia defensat de manera oberta un canvi de model de desenvolupament territorial, per la qual cosa hi havia un desajustament entre l'objectiu últim i l'aproximació utilitzada.

Malgrat això, hi havia hagut un altre espai en què s'havia tractat aquesta reflexió. Per donar suport al procés de canvi, des de 2013 s'havia definit un procés de formació per a tècnics de les agències (hi va haver algun director que hi va participar des del principi i, posteriorment, s'hi va incorporar un polític de forma continuada i altres de manera puntual). L'objectiu era generar capacitats en les agències perquè el nou model de relacions es pogués fer operatiu. Com que es va plantejar com un procés formatiu amb investigadors, aquest procés va combinar processos de reflexió i acció per al desenvolupament d'un nou model, i va arribar a l'explicitació de certs posicionaments ideolò-

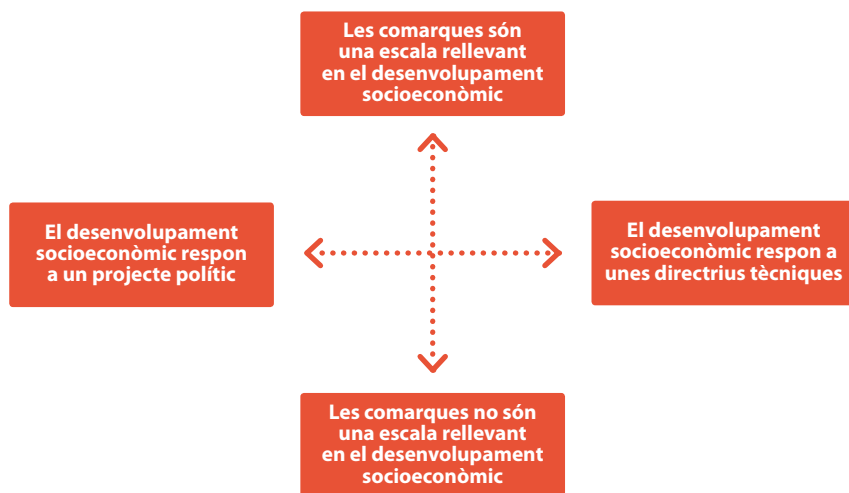
És important que hi hagi coherència entre els models de relació en cada nivell i les relacions entre nivells

gics, tot i que fos de manera indirecta i a través, sobretot, de la percepció que els tècnics tenien de les motivacions que hi havia rere els comportaments de presidents i directors.

En aquest grup de tècnics es van arribar a detectar dos eixos principals en què hi havia posicions diferents que no s'estaven debatent, i entorn de les quals calien acords de mínims perquè el procés no s'estanqués. Les posicions es van sintetitzar en la figura següent.

Les diferències ideològiques no es donen només en els grans debats, sinó que emergeixen en el dia a dia

Figura 2. Eixos del debat ideològic



En aquest cas no es va arribar a tipificar cadascun dels quadrants, però sí que es va fer un exercici de trobar declaracions per part dels diferents participants en el procés, que denotaven la seva interpretació, d'una mena o altra, i es va arribar a la conclusió que hi havia participants en el procés (polítics de la Diputació i els ajuntaments, gerents i tècnics d'agència) posicionats, tot i que no explícitament, en cadascun dels quadrants.

El nostre argument en aquest cas és que la interpretació del paper que cada escala territorial juga en estratègies com les d'especialització intel·ligent i, en concret, el paper de l'àmbit local en aquestes polítiques té un component ideològic important que en el procés no s'ha debatut obertament. Passa el mateix amb el pes que el projecte polític i les directrius tècniques han de tenir en el procés. Frequentment, com a Gipuzkoa Sarean, s'encaren els projectes sense prèviament debatre i consensuar uns mínims comuns en aquest tipus d'elements. Això fa que els canvis produïts es mantinguin en la superfície i generin, segons el model analític proposat, llibres de receptes, discursos polítics i, en el millor dels casos, augmentin l'eficiència dels programes, però poques vegades els canvis en models de governança i de desenvolupament presentats com a objectiu final de les polítiques.

És important introduir els partits polítics en el debat sobre el desenvolupament territorial

5.1.2.

Actors crítics per al debat ideològic: els partits polítics

En aquest apartat complementem l'anterior amb una reflexió que deriva no només del cas de Gipuzkoa Sarean, sinó de pràcticament la totalitat dels casos presentats en aquest document. Aquesta reflexió és la següent: tot i interpretar que el debat ideològic descrit en aquest document no és un debat partidista, cal introduir els partits polítics en el debat del desenvolupament territorial i, per tant, de les estratègies territorials, com són les estratègies d'especialització intel·ligent. A continuació, es desenvolupa la reflexió que ha portat a aquesta afirmació.

Els projectes d'investigació que han donat lloc als casos presentats en aquest document són projectes desenvolupats en col·laboració per investigadors i alguna institució de govern al País Basc (Govern basc, diputacions forals i ajuntaments a través de les seves agències). Aquestes interlocucions van ser sempre buscades per Orkestra com a institut d'investigació seguint el marc dels sistemes regionals d'innovació. El subsistema productiu, format sobretot per empreses; el subsistema de coneixement, que engloba entre altres universitats centres tecnològics, instituts d'investigació i centres de formació, i el subsistema polític. La literatura assenyala que el subsistema polític està format pels governs i les seves agències. Per això, des de la investigació s'han obert interlocucions tant amb els governs com amb les agències.

Tanmateix, en aquells processos de llarg termini, es va constatar que les interlocucions establertes no eren suficients per entendre la lògica dels processos de decisió dins de les polítiques. Es va detectar ràpidament que els governs tenien obertes interlocucions amb un altre actor que no havia desaparegut en el model analític dels sistemes regionals d'innovació però que estava influïent en els processos. Es tractava dels partits polítics. Es va constatar, a més, que no només aquest actor apareixia en els models analítics, sinó que se'n parlava amb un cert recel i no se'n debatia la influència en els processos de manera oberta. Això no obstant, diversos dels processos en marxa es van veure influïts en els seus ritmes, continguts i, sobretot, en la seva capacitat d'arribar a acords per a aquests actors.

És per això que des de la investigació proposem la consideració explícita dels partits polítics com actors del desenvolupament territorial, fet que implica que cal establir interlocucions amb aquestes organitzacions, entendre les lògiques que apliquen a l'hora d'interpretar el desenvolupament territorial i, entre altres elements, les estratègies de diversificació. Això suposa un canvi no només per a la investigació que pretén entendre les dinàmiques de desenvolupament territorial, sinó també per als partits mateixos. Obrir les seves reflexions als altres actors del desenvolupament territorial i, entre ells, als actors acadèmics, suposa un canvi important en com els partits s'han relacionat amb la resta d'actors fins a dia d'avui.

Un dels reptes detectats en aquest aspecte és el d'entendre les diferències lògiques comunicatives entre aquests actors. Els governs poden desenvolupar polítiques orientades a la recerca de sinergies i consensos. Els partits necessiten emfatitzar les diferències. Això implica que els processos de diàleg facilitats tant des de la investigació com altres espais de desenvolupament territorial han de generar lògiques de comunicació que compatibilitzin la necessitat de recerca d'acords amb la de la comunicació de les diferències.

És un repte que la resta d'actors territorials integrin la diferent lògica comunicativa dels partits

5.2.

La recerca acció com a estratègia per al canvi

En els apartats anteriors, s'ha demostrat de manera evident la complexitat que suposa abordar una estratègia d'especialització intel·ligent en una regió amb una perspectiva integradora de les diferents escales territorials. Aquest apartat s'ocupa de la proposició que les capacitats d'investigació social que el territori sigui capaç d'activar poden jugar un paper important. Amb molta freqüència aquest paper no s'està jugant. El cas utilitzat per il·lustrar aquest argument és el d'Orkestra, que té unes interseccions importants amb la resta de casos presentats, ja que aquests són projectes d'investigació propis.

L'argument es va desenvolupar considerant les proposicions següents:

- a) Hi ha un potencial no aprofitat de la investigació social per al suport a les estratègies d'especialització intel·ligent.
- b) La recerca acció pot ser una possible aproximació a l'aprofitament d'aquest potencial.
- c) Abordar la recerca acció comporta gestió del conflicte.
- d) La gestió del conflicte requereix la construcció de coneixement col·lectiu en l'acció.

Aquesta argumentació es desenvolupa en els apartats següents i està basada, sobretot, en la proposta conceptual i metodològica realitzada a Karlsen i Larrea (2014a).

5.2.1.

El potencial desaprofitat de la investigació social en l'àmbit de l'especialització intel·ligent

No hi ha una única aproximació a la interpretació del desenvolupament territorial, la competitivitat, la innovació i, per tant, la diversificació productiva, com tampoc hi ha una única aproximació a la investigació. Tot i això, hi ha una aproximació predominant en la primera, que ha portat vinculada l'aproximació predominant en la segona.

Més concretament, en el context europeu hi ha hagut una interpretació dels processos d'innovació que tant des de les polítiques com des de la literatura ha estat vinculada als conceptes de sistemes nacionals i regionals d'innovació. El concepte d'estratègies intel·ligents de diversificació, que serveix com a fil conductor a aquest document, té vincles forts amb el concepte de sistema regional d'innovació.

La investigació vinculada als sistemes regionals d'innovació no planteja un debat explícit sobre el paper dels investigadors socials i, per tant, no nega cap de les aproximacions possibles al paper que té en el territori. Tanmateix, la pràctica mostra que la major part de la investigació realitzada sobre aquest tema assigna *de facto* un paper determinat a aquest investigador. És el paper de l'observador extern que mesura, descriu, analitza i proposa recomanacions per als *policy makers*. Es tracta d'un paper que habitualment es vincula a arguments de neutralitat.

Si comparem aquest paper dels investigadors socials no analitzat explícitament però materialitzat *de facto* amb el paper que sí que s'atribueix més explícitament als investigadors de l'àmbit tecnològic, observem que sota conceptes com el de transferència es gesten col·

**Freqüentment,
l'investigador social
ha estat considerat
un observador extern**

laboracions en què els investigadors no només analitzen la innovació des de fora sinó que ajuden a construir-la.

Una de les conceptualitzacions que més han ajudat a entendre aquest mode de treball dels investigadors en l'àmbit tecnològic és el de mode 2 de generació de coneixement respecte del mode 1. En la taula següent mostrem de manera reduïda les principals característiques de tots dos modes de generació de coneixement.

Taula 5. Comparació entre el mode 1 i el mode 2 de creació de coneixement

Mode 1	Mode 2
El coneixement es crea en el context d'una comunitat acadèmica	El coneixement es crea en el context de la seva aplicació
El coneixement es crea des d'una sola disciplina	El coneixement es crea de manera transdisciplinària
Cal coneixement homogeni	S'utilitza coneixement heterogeni
La producció del coneixement s'organitza de forma jeràrquica	L'organització es heteràrquica, flexible i transitòria
El control de qualitat es fa mitjançant la revisió d'experts	El control de qualitat el porten a terme els participants en el procés de creació de coneixement mitjançant la rendició de comptes

Font: Karlsen i Larrea (2014a), basat en Gibbons *et al.* (1994)

La idea central és que hi ha maneres diferents de crear coneixement. Una és la que propugna que el coneixement es crea sobretot en entorns especialitzats, normalment en el context d'àmbits acadèmics, universitaris o altres organismes d'investigació, i es transfereix després a aquells que l'aplicaran. El mode 2 genera espais en què el coneixement es crea en el context de l'aplicació, per la qual cosa no hi ha una transferència sinó una cogeneració del coneixement.

Considerem que en el cas de l'especialització intel·ligent hi ha un potencial desaprofitat en l'àmbit de la participació d'investigadors socials que treballin en aquests processos en mode 2. És a dir, investigadors que no observin els processos des de fora per analitzar-los, sinó que s'impliquin a construir-los. Un dels elements crítics en l'elaboració del qual poden participar és la construcció de models de governança que facilitin els processos d'especialització intel·ligent, tant en la fase de descobriment emprenedor com en posteriors fases d'imitació de les innovacions. D'aquesta manera, els investigadors socials es poden conceptualitzar com a facilitadors, tal com s'han definit en aquest document.

L'experiència d'Orkestra demostra que la recerca acció pot ser una estratègia que faciliti aquests modes de treball. Per això, en la secció següent es presenten alguns elements de la Investigació Acció per al Desenvolupament Territorial (IADT), aproximació desenvolupada en el si d'Orkestra per emprendre processos de desenvolupament territorial (vegeu Karlsen i Larrea 2014a).

La integració d'investigadors socials en l'àmbit de la construcció d'estratègies d'especialització intel·ligent té potencial

5.2.2.

La recerca acció contribueix a l'aprofitament del potencial de la investigació social

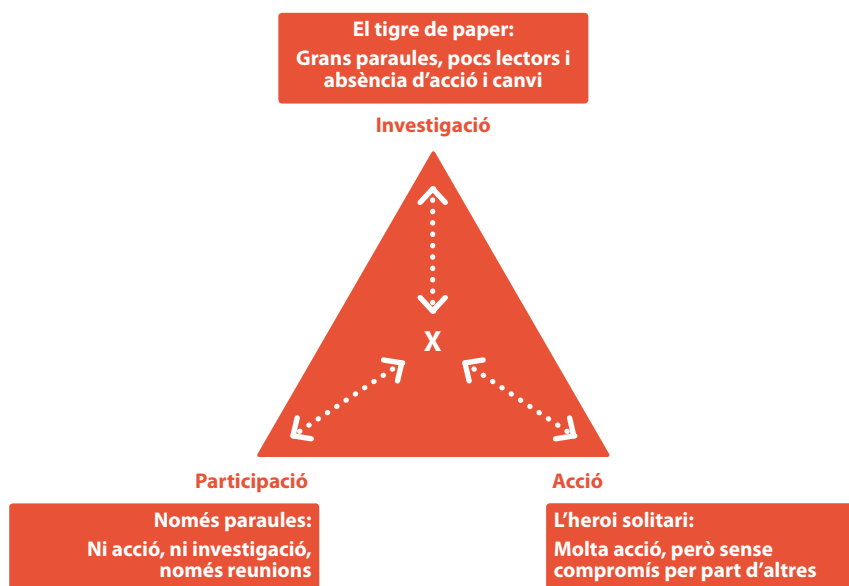
La recerca acció és investigació realitzada per un equip d'investigadors amb un conjunt d'actors del territori (en l'experiència d'Orkestra, sobretot *policy makers*) amb el doble objectiu de millorar la situació dels actors i generar coneixement acadèmic rellevant.

Un dels elements crítics d'aquesta aproximació és el procés cogeneratiu. El coneixement que permet complir els objectius anteriorment mencionats sorgeix de la combinació dels diferents tipus de coneixement que els participants porten al procés. No es tracta que els investigadors generin el coneixement i el transfereixin en forma d'informació o recomanacions, sinó que es generi un procés de diàleg el resultat del qual siguin decisions dels *policy makers* i resultats acadèmics dels investigadors.

Aquesta aproximació busca la connexió entre la investigació, l'acció i la interacció, tal com mostra la figura 3. La investigació comporta la necessitat de mantenir viva, en tot moment, la reflexió sobre el procés, contrastant els marcs conceptuals utilitzats per interpretar la realitat, construint marcs propis que permetin que el procés avanci. L'acció implica que aquesta reflexió sempre ha de tenir l'acció (el canvi) a l'horitzó i obliga a entendre el procés en termes de seqüències continuades i cícliques de reflexió i acció. Finalment, aquesta connexió entre la reflexió i l'acció només es pot articular mitjançant la participació en el procés d'aquells actors implicats en el repte abordat a cada moment.

La investigació busca el canvi a través de la connexió d'investigació, acció i participació

Figura 3. El triangle de la recerca acció



Font: Figura cedida per James Karlsen

Algun dels problemes de les estratègies d'especialització intel·ligent no es poden solucionar mitjançant la imposició de la decisió d'un dels actors

5.2.3.

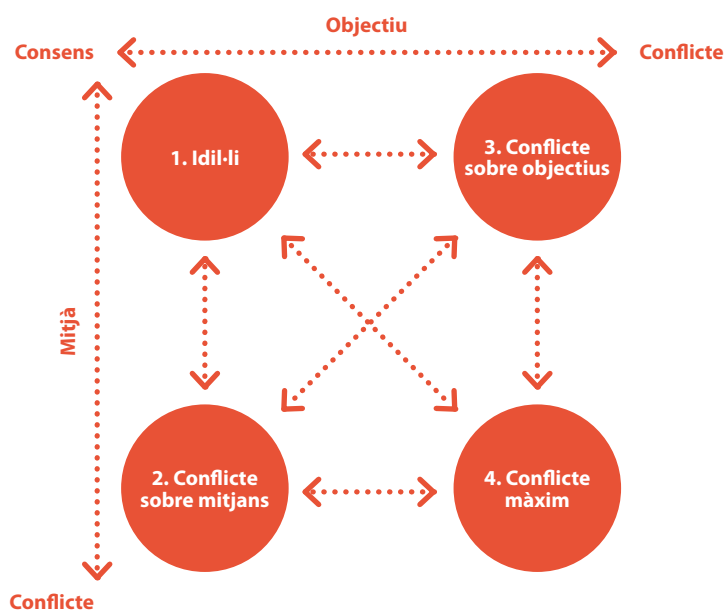
La recerca acció comporta la gestió del conflicte

Una de les característiques dels processos d'especialització intel·ligent és que són processos que es desenvolupen en un context de complexitat territorial, concepte que ja hem definit. La complexitat territorial implica que no hi pot haver un actor que mani per sobre els altres, sinó que calen processos de diàleg per a la negociació i la col·laboració.

Un dels reptes principals amb què es troben els investigadors en l'acció (forma amb què denominarem d'ara endavant els investigadors que treballen amb una aproximació de recerca acció) és precisament aquesta complexitat territorial. Els processos d'especialització intel·ligent són processos en què participen actors de naturalesa diversa que, per definició, encaren el procés des de diferents perspectives i, conseqüentment, tenen diferents interpretacions de la situació. Per tant, al territori hi ha conflictes que cal resoldre per poder avançar.

No hi ha receptes per a l'investigador que vol ser part del procés d'afrontar el conflicte o assolir el consens. No obstant això, la dimensió entre conflicte i consens es pot emprar com una eina d'anàlisi per entendre situacions de complexitat territorial i tractar de resoldre-les. Tot seguit, compartirem com s'aborda aquest tema a Karlsen i Larrea (2014a) mitjançant dos marcs conceptuals vinculats a situacions de conflicte. A la figura 4 es presenta un marc analític per analitzar la complexitat territorial. El dit marc presenta dues dimensions: objectius dels actors (desenvolupament territorial, innovació, major competitivitat i major qualitat de vida) i mitjans (finançament, organització del treball de desenvolupament territorial, i les funcions i responsabilitats dels diferents actors). La figura 4 il·lustra que qualsevol repte territorial es pot emmarcar en relació amb el conflicte i consens entre els actors involucrats. De manera senzilla, podem dir que existeixen, per tant, quatre situacions possibles per a cada repte territorial.

Figura 4. Tipus de complexitat territorial



Font: Karlsen (2010: 97)

La dicotomia entre objectius i mitjans tendeix a ser artificial en situacions reals. Arribar a un consens sobre els objectius normalment sembla més fàcil d'assolir. En molts processos de les polítiques, xarxes o reflexions estratègiques, els actors es posen d'acord amb facilitat sobre objectius abstractes, com per exemple millorar la innovació i la competitivitat de les empreses o millorar la qualitat de vida dels ciutadans. Aquesta mena de consens és senzill sobre el paper. No obstant això, a mesura que s'avança cap a la definició concreta de mitjans i accions, comencen a sorgir contradiccions en la manera d'entendre aquests grans objectius per part dels actors. És necessari construir una visió compartida sobre el significat i les implicacions de conceptes, com el desenvolupament territorial, la competitivitat i la innovació, en la qual participin els actors interdependents del RIS. És precisament en el procés de construir significats compartits quan les àgores resulten necessàries i quan l'investigador social té un paper a portar a terme.

El marc conceptual es pot utilitzar per abordar la perspectiva cíclica de conflicte i consens, i pot ajudar un grup a ser conscient que la construcció del consens per a l'acció no es redueix al resultat d'un acord específic en un moment determinat. Més aviat és el resultat d'un diàleg que es desenvolupa entre actors territorials a llarg termini, en què l'equilibri entre conflicte i consens canvia contínuament. Quan el procés assoleix un punt de consens, s'obre una finestra d'oportunitat per actuar, cosa que podria canviar l'equilibri novament. Amb un nou equilibri poden sorgir conflictes nous, i això generarà la necessitat de continuar amb el diàleg i intentar assolir un nou consens en un altre punt en el temps.

Per entendre com es desenvolupa la transició de conflicte a consens hem estat usant un altre marc conceptual presentat a la taula 6. En aquest cas, és essencial tenir clar que tant el conflicte com el consens poden ser implícits o explícits, perquè ni conflicte ni consens s'expressen sempre de manera explícita (Karlsen i Larrea 2012). Convé explicitar el conflicte per abordar-lo i per construir el consens. Moltes xarxes per al desenvolupament territorial s'estanquen perquè els participants no senten que la xarxa tingui la rellevància suficient per afrontar el cost d'explicitar el conflicte.

No hi ha receptes per afrontar el conflicte, però no fer-ho pot causar que els processos s'estanquin

Taula 6. Diferents situacions de consens i conflicte

	Consens	Conflicte
Explícit	1. Consens explícit: «Estem d'acord i així ho fem saber a la xarxa».	3. Conflicte explícit: «Fem saber als altres que estem en desacord».
Implícit	2. Consens implícit: «Estem tàcitament d'acord però no fem cap acció per compartir aquest acord».	4. Conflicte implícit: «Estem tàcitament en desacord però no fem cap acció perquè aquest desacord es conegui».

Font: Karlsen i Larrea (2012: 222)

Hem dit que els processos d'especialització intel·ligent, per la seva naturalesa, són un espai en conflicte. El que ara afegim és que gran part d'aquest conflicte és implícit. No es tracta que tot el conflicte s'expliciti, això frenaria el desenvolupament. L'objectiu és identificar aquells conflictes que suposen un fre per al desenvolupament d'aquesta estratègia, perquè són els que poden fer que el procés s'estanqui. Un cop identificats, aquests conflictes s'han d'explicitar només si (o en la mesura que) es poden afrontar i orientar vers algun procés de construcció de consens. Un conflicte que s'explicita fora del marc d'un procés constructiu pot destruir el diàleg, i un conflicte que s'explicita i no s'aborda pot també conduir a l'estancament del procés.

5.2.4.

La gestió del conflicte comporta construir coneixement col·lectiu en l'acció

Adaptant els arguments de Karlsen i Larrea (2014a) a l'actual discussió sobre els processos d'especialització intel·ligent, cal argumentar que la manera en què l'investigador social pot gestionar el conflicte un cop explicitat és la construcció de coneixement col·lectiu en l'acció.

Per entendre aquest concepte és important distingir entre coneixement com a estoc i coneixement com a procés, o dit d'una altra manera, coneixement en l'acció. La nostra idea és que el coneixement és un estoc que es pot transformar en coneixement en l'acció en el context d'un procés d'especialització intel·ligent, ja que no hi ha un tipus general de capital social que sigui vàlid per a tots aquests processos. El paper de l'investigador social no és només el de crear coneixement, sinó també el de crear el capital social que doni suport a la transformació del coneixement en coneixement en l'acció.

A Karlsen i Larrea (2014a) es defineix coneixement col·lectiu en l'acció com una capacitat, un patró après d'acció col·lectiva, segons el qual els actors, en aquest cas en un procés d'especialització intel·ligent, modifiquen sistemàticament les seves accions al llarg del temps a través del procés d'aprenentatge. El coneixement col·lectiu en l'acció és una capacitat que només es pot desenvolupar mitjançant el procés d'aprenentatge entre actors que es reuneixen regularment i interaccionen uns amb altres. Això es persegueix a través del diàleg. D'aquesta manera, tenen lloc connexions entre conceptes teòrics, discursos i situacions reals que creen la base per a l'acció i per canviar una situació determinada. En aquest procés els conceptes teòrics se sotmeten a discussió i es converteixen en accions concretes. El diàleg és un mitjà per provocar canvis en el llenguatge, en la conducta i en estructures organitzatives i institucionals.

El concepte de literatura sobre sistemes regionals d'innovació i especialització intel·ligent que millor connecta amb aquest enfocament dirigit al coneixement col·lectiu en l'acció és l'«aprenentatge en les polítiques» (*policy learning*). L'aprenentatge en les polítiques és l'aprenentatge social en comunitats o xarxes (Bennett i Howlett 1992), que es desenvolupa en el procés de definició de polítiques. La recerca acció, entesa com una aproximació a l'aprenentatge en les polítiques, pot contribuir a la gestió més eficient dels processos d'especialització intel·ligent.

No és el mateix entendre el coneixement com un estoc que s'acumula, que com un procés

El coneixement col·lectiu en l'acció és una capacitat col·lectiva que ajuda un territori a resoldre problemes

6.

Conclusions

Aquest document es el resultat de combinar, per una part, els elements d'interès mostrats pel Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona i, per l'altra, l'experiència de les autores en projectes de desenvolupament territorial que responen a una lògica de recerca acció. Les estratègies d'especialització intel·ligent s'han utilitzat com a fil conductor que permet ordenar els diferents elements per al debat i les diferents experiències. Això no obstant, tal com s'ha assenyalat anteriorment, no es tracta d'un document sobre estratègies d'especialització intel·ligent. Els principals elements per a la reflexió plantejats podrien haver estat estructurats a l'entorn de pràcticament qualsevol mena d'estratègia de desenvolupament territorial, ja que són elements que apareixen en aquests processos de manera sistemàtica.

El document és, per tant, una reflexió basada en la praxi, la connexió de la teoria i la pràctica, sobre dos reptes principals del desenvolupament territorial: el primer és la necessitat de millorar fórmules de governança multinivell; el segon és aconseguir que allò que es planteja es pugui portar a l'acció.

Per emprendre el repte de la governança multinivell, s'ha dibuixat, en primer lloc, la rellevància del model de governança en xarxa respecte de la governança jeràrquica. La governança en xarxa és necessària perquè hi ha complexitat regional. Això implica la convivència en el territori de diversos actors, que inclouen els diferents nivells de govern d'una regió, amb interessos diversos, tots legítims. En un context com aquest, els mecanismes de domini han provat una vegada i una altra que són ineficients. Malgrat tot, es persisteix en el manteniment d'estructures jeràrquiques de governança. Darrere d'això apareix un element que poques vegades es dibuixa en els marcs conceptuals sobre desenvolupament econòmic territorial: el poder. Envers la racionalitat optimitzadora de resultats que els marcs com els sistemes regionals d'innovació o les mateixes estratègies d'especialització intel·ligent semblen assumir, la realitat ens mostra que freqüentment els equilibris de poder condueixen a resultats no predictibles segons els marcs citats. Necessitem, per tant, aproximacions que facin emergir els diferents interessos en conflicte i plantejar la construcció de models de governança que permetin treballar sobre ells. La investigació social, segons hem argumentat, pot fer una contribució a aquest procés.

Però, quines són les claus per abordar aquest canvi? Tal com suggerim en el títol d'aquest document de treball, la clau està en el canvi de formes de treball en el dia a dia. Ja que el nostre estudi s'ha centrat sobretot en la interacció entre diferents nivells de govern i investigadors socials, és el seu canvi i també el nostre el que millor podem comprendre.

En el cas dels governs, les solucions sobre el paper són fàcils. Espais com els creats per la Diputació Foral de Gipuzkoa, a Gipuzkoa Sarean, per treballar amb les agències de desenvolupament comarcal, mostren que hi ha mecanismes fàcils de coordinació que poden arribar a transformar-se en espais de col·laboració. Però, per què en tenim tan pocs? Precisament perquè cada govern s'aferra als seus espais de poder. Perquè la governança en xarxa, que és la que pot ajudar a assumir reptes

La complexitat territorial requereix noves governances en xarxa, fet que comporta considerar el conflicte i els temes de poder

L'evolució vers nous modes de governança requereix canviar les formes de treball del dia a dia

complexos com l'especialització intel·ligent, requereix distribuir el poder, i això és una cosa per a la qual molts governs encara no estan preparats. Però no només es distribueix el poder, es distribueix també la coresponsabilitat en la construcció de les polítiques. I l'experiència mostra que aquells governs que experimenten amb aquest tipus de xarxes, compartint part de la capacitat de decisió, es troben sovint actors territorials que prefereixen l'esquema anterior, en què el govern els finançava els projectes o no, però no s'implicava en diàlegs sobre com podien després desenvolupar els seus projectes. La col·laboració, eix dels modes de governança en xarxa, comporta no només poder incidir en els processos de la resta, sinó acceptar que la resta incideixi en els nostres processos. De nou, la cessió de poder.

Els espais de poder entre diferents governs no són, tanmateix, l'únic escull per endegar els models de governança en xarxa. Amb freqüència, el que alenteix els processos (si no els paralitza) són els equilibris de poder dins dels governs, entre diferents departaments (vegeu els exemples a l'annex 2). És per això que la transformació en la governança només pot arribar des de la transformació en models organitzatius dels governs. Aquests són dos àmbits que en la literatura de la innovació normalment s'aborden de manera separada, però que haurien de tenir un desenvolupament en els propers anys si es vol arribar a entendre millor els processos d'estratègia territorial.

Hem simplificat les nostres conclusions a l'entorn del que ha de canviar en els modes de treball dels governs en termes de distribució del poder. Al llarg del document, però, s'ha mencionat un altre actor territorial que també s'enfronta al repte del canvi en els seus modes de fer per poder jugar un paper més transparent en les estratègies territorials. Es tracta dels partits polítics. En el dia a dia, en el nostre saber comú com a ciutadans, sabem que els partits polítics incideixen en les decisions dels governs. Tot i això, com a acadèmics funcionem amb models que obvien aquesta relació. Abordar les estratègies territorials amb la participació de tots els actors rellevants requereix un exercici, per part dels partits polítics, de participació en les dinàmiques territorials com un actor més. Això no sols significa un canvi per als partits, sinó per a la resta d'actors per als quals, freqüentment, la interacció amb els partits és encara una mena de tabú.

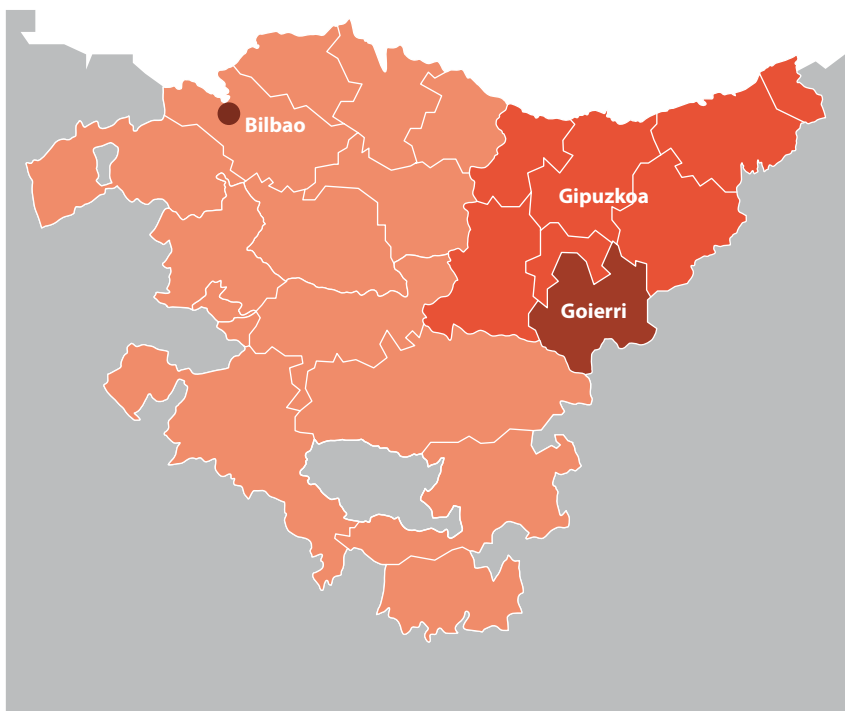
Per cloure, una dosi d'autocrítica. En la comunitat acadèmica ens hem acostumat a observar la realitat i donar recomanacions, sense implicar-nos en els processos que farien que aquestes recomanacions poguessin ser posades en pràctica. Tanmateix, una governança en xarxa en què els processos s'aborden de forma col·laborativa requereix de la universitat i d'altres organismes d'investigació la participació activa en els processos esmentats. Això no significa que tota la comunitat acadèmica hagi de fer-ho ni que tots haguem d'implicar-nos de la mateixa manera, però estem en un moment en què és rellevant plantejar-se de quina manera la universitat es relacionarà amb la societat i quin serà el seu paper en la transformació social que les estratègies territorials requereixen. En aquest sentit, els processos presentats al llarg d'aquest document mostren que hi ha un paper potencial per als investigadors socials en la construcció de la innovació social. Aquest paper requereix als investigadors assumir el rol d'actors del territori, i no només ser-ne observadors o analistes. No hi ha una única fórmula per jugar aquest paper. En aquest document hem presentat la recerca

acció com una via possible. Considerem que hi ha un potencial d'aquest tipus d'investigació en l'àmbit del desenvolupament territorial que no s'està aprofitant i que podria generar complementarietats amb el tipus d'investigació ja existent, que afavoriria els resultats de totes dues aproximacions.

Annex 1

Localització de Bilbao, de Gipuzkoa i de la comarca de Goierri

Localització de Bilbao, de Gipuzkoa i de la comarca de Goierri



Annex 2

Reflexions entorn de la transformació dels models organitzatius dels governs

El cas de Bilbao

Bilbao Next Lab és un projecte de recerca acció impulsat per l'Ajuntament de Bilbao i la Universitat de Deusto que té l'objectiu de promoure la transformació econòmica de la ciutat a través d'una estratègia d'especialització. El procés de recerca acció està liderat per un equip d'investigadors d'Orkestra.

Un dels arguments centrals plantejats pels representants de l'Ajuntament a l'hora de promoure aquest projecte residia en el fet que Bilbao necessita generar activitat econòmica per assegurar el desenvolupament i el benestar de la ciutat. D'aquest argument es desprèn la necessitat de reconèixer el rol de la ciutat en matèria de política econòmica, considerant les limitacions competencials existents.

Però més enllà de gestionar les limitacions competencials, cal destacar que el fet de fer política econòmica des de la ciutat a través d'una estratègia d'especialització requereix canviar els modes d'interacció de l'Ajuntament amb els agents de la ciutat i del territori. Cal tenir en compte que l'Ajuntament no té la possibilitat de definir què és el que la majoria dels agents esmentats han de fer. Dins d'aquest marc de complexitat, els espais de diàleg que permetin generar una visió compartida són més necessaris que mai, cosa que comporta la necessitat d'un canvi en la manera de fer política.

Si bé aquesta idea ha ocupat un dels llocs centrals en el procés de reflexió que s'ha desenvolupat dins del projecte, el fet d'implementar-la va activar una reflexió nova: el canvi en la manera de fer dins de l'Ajuntament. I és que una estratègia d'especialització per al desenvolupament econòmic supera les barreres d'un departament, conselleria o àrea específica. El seu desenvolupament està condicionat per la capacitat de generar una visió compartida entre aquelles persones que, des del seu àmbit, activitat i quefer diari, assumeixin que es tracta d'un repte compartit i facin aportacions al procés per emprendre'l.

En el marc del projecte s'han emprès diverses accions, entre les quals destaca el fet que altres membres de l'Ajuntament, a més dels membres de l'alcaldia, participin en les reunions junt amb l'equip d'Orkestra-UD, on ha tingut lloc el procés de recerca acció. Això ha suposat obrir el procés estratègic a altres membres de l'organització que anteriorment es trobaven fora d'aquests espais.

El cas de Gipuzkoa Sarean

Gipuzkoa Sarean és un exemple de com la transformació dels models de governança territorials comporta la necessitat de canviar models organitzatius tant en els governs com en les agències.

El projecte va començar el 2009 en el context de Gipuzkoa Aurrera. En la primera etapa, que es va prolongar fins a les eleccions forals de 2011, el projecte es va orientar cap al disseny d'intervencions que permetessin desenvolupar el capital social, és a dir, les xarxes, relacions

de confiança i visió compartida que permetessin millorar la competitivitat de Gipuzkoa. Per fer-ho, es pretenia desenvolupar xarxes en els àmbits empresarial, educatiu, polític, sociocultural i de les organitzacions del coneixement. Després de les eleccions de 2011, el nou govern que va assumir la Diputació Foral, va redefinir el projecte tant en relació amb els seus objectius com amb el llenguatge emprat. Així, Gipuzkoa Sarean va passar de ser un projecte per a la generació de capital social per a la competitivitat a ser un projecte per a la construcció de ponts per a un nou model de desenvolupament territorial. La proposta d'un nou model de desenvolupament territorial es va traduir en un nou model de relacions de la diputació amb els actors socioeconòmics del territori, en especial, les agències de desenvolupament comarcal.

La primera de les mesures adoptades per materialitzar el nou model de relacions va ser la creació dins de la diputació d'una nova Direcció de Desenvolupament Territorial dependent del Gabinet del Diputat General. Una de les funcions d'aquesta nova direcció, de vocació transversal, va ser la materialització en el territori del nou model de relacions plantejat. Això va comportar la creació, entre altres espais, de la denominada mesa intercomarcal, en la qual es reuneixen els presidents de les onze agències de desenvolupament comarcal de Gipuzkoa, els onze gerents o directors de les dites agències i els representants de la Diputació. L'objectiu de la mesa és anar buscant l'alineament estratègic entre els processos de les agències i la Diputació.

Tant la creació de la direcció com de la mesa intercomarcal van ser processos relativament fàcils, ja que es tractava de crear estructures inexistents anteriorment. Tot i això, des de l'inici del treball de la mesa intercomarcal, es va percebre la necessitat d'incorporar al procés altres departaments de la Diputació, ja que els elements crítics en l'alineament estratègic entre la Diputació i les agències tenien a veure amb els àmbits competencials dels dits departaments. En aquell moment, en què va caldre modificar hàbits de treball ja existents, el procés va reduir la velocitat i es va trobar obstacles més importants.

El procés ha requerit un esforç de construcció de visió compartida i de confiança en el projecte que s'ha realitzat pràcticament persona per persona dins de l'organització (la Diputació). Com a resultats d'aquest treball es poden mencionar la incorporació no només en l'àmbit polític, sinó també tècnic, de la Direcció d'Innovació al procés d'implementació de Gipuzkoa Sarean i la col·laboració de la Direcció de Participació Ciutadana en l'àmbit dels pressupostos participatius. Això no obstant, al final de la legislatura, el disseny inicial d'una mesa de directors en què de manera rutinària es podria abordar la visió sistèmica de les relacions amb els actors comarcals se segueix mantenint com un objectiu en l'horitzó.

Bibliografia

- ACATECH (2013). «Recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0». *Final report of the Industrie 4.0 Working Group*. Recuperat de: <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>. [Consultat: 3 juliol 2015]
- BENNETT, C. J.; HOWLETT, M. (1992). «The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change». *Policy Sciences*, 25 (3), p. 275-294.
- BRUNEL, T. G.; COE, N. M. (2001). «Spaces and scales of innovation». *Progress in Human Geography*, 25 (4), p. 569-589.
- CONECTA DEL (2013). «Sistematización de la experiencia». [Taller Regional de Investigación Acción para el Desarrollo Territorial, Buenos Aires, 25 de febrer - 1 de març]. Recuperat de: <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». A: 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. [Tesi 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*. Recuperat de: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11213-015-9347-2>>.
- 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». A: 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), p. 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*. Londres: Sage.
- JENSEN, M. B.; JOHNSON, B.; LORENZ, E.; LUNDVALL, B. A. (2007). «Forms of knowledge and modes of innovation». *Research policy*, 36, p. 680-693.
- KARLSEN J. (2010). «Regional Complexity and the Need for Engaged Governance». *Ekonomiaz*, 74, p. 91-111.
- KARLSEN J.; LARREA M. (2012a). «Emergence of Shared Leadership in the Basque Country». A: SOTARUTA, M., HORLINGS, I.; LIDDLE, J. (ed.). *Leadership and Change in Sustainable Regional Development*. Londres: Routledge, p. 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), p. 129-155.
- LARREA, M. (2013). «¿Hacia dónde evoluciona la participación para el desarrollo local? Reflexiones desde Gipuzkoa». A: CALVO, R.; RODRÍGUEZ, 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». A: 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, p. 13-24.
- RODRIK, D. (novembre 2004). «Industrial Policy for the Twenty-First Century». *CEPR Discussion Paper Series*, 4767.
- WALLIS, A. (2003). *The New Regionalism*. Recuperat de: <http://www.munimall.net/eos/2002/wallis_regionalism.pdf>. [Consultat: 15 novembre 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. Recuperat de: <http://www.geo.fu-berlin.de/geog/fachrichtungen/anthrogeog/teas/medien/download/publikationen/metar/METAR_51_Windsheimer_2008.pdf>. [Tesi de màster]

Col·lecció Papers del Pacte Industrial

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

Paper 2. **Vers un nou model de desenvolupament territorial: el repte de reaprendre formes de treball** (també disponible en castellà)

Paper 3. **Reflexions per al disseny d'iniciatives locals d'impuls de l'R+D+I als polígons d'activitat econòmica** (també disponible en castellà)

Col·lecció Quaderns del Pacte Industrial

Quadern 1. **Transport públic i treball.** Disponibilitat de transport públic col·lectiu interurbà 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 (també disponible en castellà)

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**

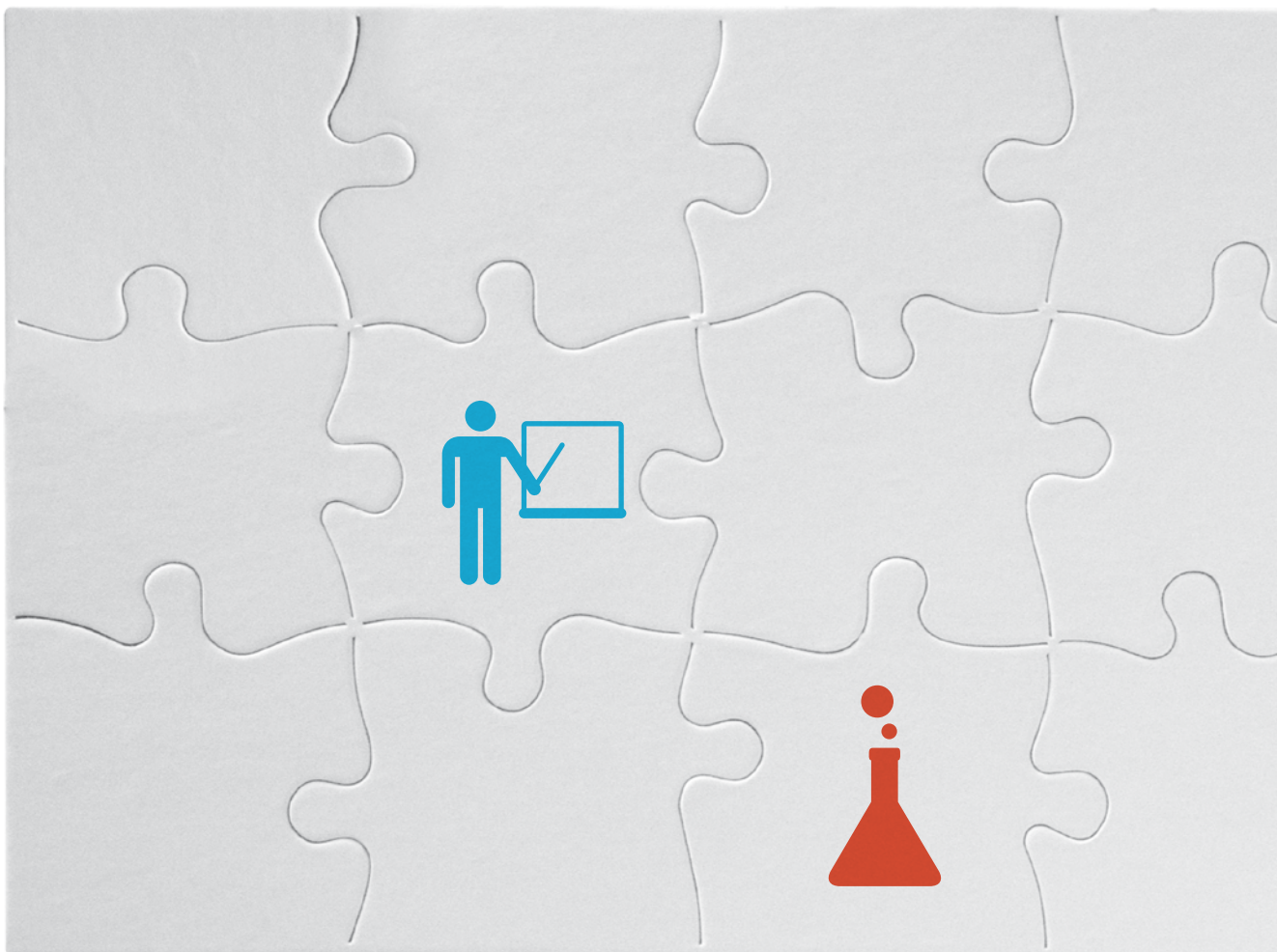
Quadern 14. **Guia d'iniciatives locals cap a la transició energètica als polígons industrials** (també disponible en castellà)

Altres publicacions

La ciutat digital (també disponible en castellà)

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

Totes les publicacions estan disponibles al web www.pacteindustrial.org.



Pacte Industrial de
la Regió Metropolitana
de Barcelona

www.pacteindustrial.org