
La gobernanza económica de la Comunidad Autónoma del País Vasco: entre la continuidad y la novedad

Economic governance in the Basque Country: balancing continuity and novelty

El artículo examina, desde la perspectiva teórica de la gobernanza experimental y el avance de los procesos de descentralización asimétrica en el mundo, la gobernanza económica de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en la actualidad y los retos de futuro. El artículo analiza, en primer lugar, la distribución de competencia y los mecanismos de coordinación entre las administraciones de la CAPV y las del resto del Estado y la Unión Europea, por un lado, y dentro de la CAPV, entre gobierno, diputaciones y ayuntamientos; y, a continuación, la gobernanza de las estrategias de transformación, también conocidas como estrategias RIS3, desde 2013 en adelante. El análisis del caso del País Vasco muestra un balance más o menos adecuado entre continuidad y novedad tanto en las políticas como en los sistemas de gobernanza y coordinación que, no obstante, debe afrontar urgentemente dos grandes retos: la debilidad de la innovación no tecnológica y la incorporación de agentes relevantes, en particular las universidades y las ciudades, a la sala de máquinas del sistema.

Artikulu honek aztertzen ditu (EAE) Euskal Autonomia Erkidegoko gobernantza ekonomikoaren gaur egungo egoera eta etorkizunerako erronkak, gobernantza esperimentaleko ikuspegi teorikoan eta deszentralizazio asimetrikoko prozesuek munduan izandako aurrerapenean oinarrituta. Horretarako, artikuluak aurkezten ditu, lehendabizi, EAEko administrazioen eta gainerako Estatuko eta Europako Batasuneko administrazioen arteko eskuduntzen banaketa eta koordinaziomekanismoak, alde batetik, eta EAERen barruan Eusko Jaurlaritzaren, Foru-Diputazioen eta Udaletxeen artekoa, bestetik; eta, bigarrenik, RIS3 deitu izan diren eraldaketarako estrategien gobernantza 2013tik aurrera. EAERen kasuan, bai politika publikoetan eta bai gobernantza eta koordinazio sistemetan oreka nahiko egokia dago jarraitutasunaren eta berritasunaren artean. Hala ere, EAEk bi erronka handiri aurre egin beharko die berandu baino lehen: berrikuntza ezteknologikoaren ahultasuna zuzenduz, eta gobernantzaren bilgune nagusietan zenbait eragile esanguratsu –unibertsitateak eta hiriak, batik batik– barneratuz.

From the theoretical perspective of experimental governance and in the context of increasing asymmetric decentralization experienced worldwide, this article analyses the current system of economic governance of the Basque Autonomous Community (BAC) and the challenges for the near future. The article first deals with the distribution of powers and coordination mechanisms between the BAC, the Spanish State and the European Union, on the one hand, and within the BAC, between the Basque government, the three provincial councils and the municipalities; and then, examines the governance of RIS3 transformative strategies from 2013 onwards. The Basque case shows an adequate balance between continuity and novelty, both in the public policies and in the system and mechanisms of governance and coordination. However, the BAC should urgently address two big challenges: the weakness of non-technological innovation and the full incorporation of key agents, particularly universities and cities, to the governance house.

Kevin Morgan

Cardiff University

Mikel Navarro

Orkestra IVC-Deusto Business School

Jesús M. Valdalisó

Unibertsidad del País Vasco (UPV/EHU)

477

Índice

1. Introducción
2. Gobernanza: tendencias globales y el giro experimental
3. Gobernanza económica actual en la CAPV
4. La Gobernanza de las estrategias de transformación
5. Escenarios futuros para la gobernanza económica y de las estrategias de transformación
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Gobernanza económica, grupos de interés, megatendencias, gobernanza experimental.

Keywords: Economic Governance, stakeholders, mega-trends, experimental governance.

Nº de clasificación JEL: E61, H77, O38

Fecha de entrada: 2020/01/28

Fecha de aceptación: 2020/03/25

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito del desarrollo regional, la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) se ha convertido en una referencia internacional inexcusable para regiones de antigua industrialización que necesitan encontrar una nueva vocación económica cuando sus antiguos roles se han extinguido. La OCDE (2011a) reconoció formalmente este estatus de referencia internacional cuando examinó la experiencia vasca dentro de sus revisiones de los sistemas regionales de innovación. Pero esta evaluación se publicó en 2011 y la CAPV no puede dormirse en sus laureles porque las megatendencias identificadas en la siguiente sección han creado un escenario dinámico y de cambio continuo en el que los éxitos del pasado no pueden ser extrapolados al futuro.

Agradecimientos: Se agradece el apoyo financiero del MINECO HAR2016-76198-P (AEI/FEDER, UE) y del Departamento de Educación del Gobierno Vasco (IT897-16).

No obstante, el pasado no es algo que pueda ser descartado o voluntariamente abandonado porque las instituciones –formales e informales– están profundamente embebidas en el presente y porque las prácticas sociales no cambian de la noche a la mañana. Douglas North se refiere a esto como la «estructura *artefactual*» de las sociedades: el conjunto de creencias, instituciones, herramientas, instrumentos y tecnologías heredadas de las generaciones previas. Esta estructura *artefactual* es «el aprendizaje de las generaciones pasadas transmitido como cultura en la estructura de creencias de las generaciones presentes» (North, 2005: 50).

Una de las principales razones teóricas que explica por qué la experiencia vasca es un estudio de caso tan interesante es su doble compromiso hacia su legado cultural, por un lado (entendido en el sentido más amplio que incluye la lengua, la identidad, el paisaje y la tradición industrial), y por otro, hacia la ciencia, la tecnología y la innovación (actividades inherentemente asociadas con el cambio y la disrupción). En otras palabras, la CAPV presenta un ejemplo convincente del clásico reto de desarrollo económico que afrontan todos los países –cómo encontrar un equilibrio razonable entre continuidad y cambio, o entre lo que los economistas evolutivos han denominado «la presión de la historia» y el «espacio para la novedad» (Castaldi y Dosi, 2004; Morgan, 2012).

Hay, no obstante, muchas más razones teóricas para estudiar el caso vasco, entre las que cabría destacar dos. La primera, que la evolución de la economía vasca ofrece un ejemplo perfecto de la interacción entre la «vieja economía» y la «nueva economía» y, en particular, de cómo la primera puede ser empleada para proveer activos sobre los que se desarrolle la segunda. Como un influyente trabajo puso de relieve: «los factores de la vieja economía son cruciales para los resultados de la nueva» (Bresnahan *et al.*, 2001: 858). La segunda, que la historia de los últimos 30 años también evidencia la importancia continua del Estado, en este caso del Estado regional, que ha desempeñado un papel enormemente importante de catalizador y coordinador del proceso de modernización industrial de la CAPV, especialmente en una época en la que la intervención pública se consideraba anacrónica según el credo neoliberal (Morgan, 2016; Valdalisó, 2015 y 2019).

Estas razones teóricas para estudiar la experiencia vasca tienen implicaciones políticas y prácticas porque los responsables de las políticas públicas en cualquier lugar del mundo son los encargados de fijar un equilibrio entre la continuidad y la novedad en sus planes de innovación. Los *policymakers* también deben afrontar el perenne dilema de cuánto debe intervenir el Estado para ofrecer esquemas de apoyo que promuevan respuestas transformativas y no meramente transaccionales de los grupos de interés en los sectores público, privado y de la sociedad civil. Como veremos en las siguientes secciones, la CAPV ofrece un muy buen ejemplo de una relación dinámica entre el Estado y el mercado, donde el papel del Estado regional ha sido descrito como «muy presente pero no invasivo» (Morgan, 2016). Dicho de otro modo, el Estado regional ha respetado el principio de subsidiariedad, capacitando y animando al sector privado a desempeñar un papel proactivo en la gobernanza eco-

nómica y la modernización industrial a través de acciones asociativas como las asociaciones clúster empresariales y similares.

Nuestro análisis se basa en información cualitativa de diversos tipos: programas y planes oficiales de políticas públicas, informes, literatura académica y entrevistas con los agentes más importantes del sistema de gobernanza de la CAPV –tanto responsables políticos como técnicos– llevadas a cabo dentro de diferentes proyectos de investigación desarrollados en los últimos diez años.

2. GOBERNANZA: TENDENCIAS GLOBALES Y EL GIRO EXPERIMENTAL

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX se han probado formas radicalmente diferentes de gobernanza dado que todo tipo de organizaciones –gobiernos, empresas y organismos de la sociedad civil– tratan de responder a las mega-tendencias que están remodelando la sociedad y la economía en cada país. La globalización floreciente, el cambio tecnológico acelerado, la amenaza existencial del cambio climático y los fenómenos del envejecimiento y la inmigración son sin lugar a dudas las mega-tendencias más importantes y más disruptivas y ningún país es inmune a ellas. Estas mega-tendencias han provocado también un animado debate teórico acerca del papel del Estado y sus muchas y variadas relaciones con la economía y la sociedad. A un lado del espectro teórico se encuentra la escuela de pensamiento de «gobernar sin gobierno», para la que el Estado es ahora simplemente uno entre muchos actores en un sistema ampliamente difundido de «redes auto-organizadas de diferentes organizaciones», una perspectiva que degrada el estatus del Estado que se va vaciando progresivamente de competencias (Rhodes, 1996). Al otro lado del espectro está la perspectiva centrada en el Estado que mantiene que, en lugar de estar vaciándose, el Estado continúa siendo un actor central en el sistema de gobernanza de todos los países, aunque su modo de actuar haya cambiado (Bell y Hindmoor, 2009).

Con independencia de sus diferencias, todas las teorías de gobernanza parecen estar de acuerdo en que los cambios habidos en las economías avanzadas desde los años 70 señalan una tendencia creciente entre los gobiernos a cualquier nivel del sistema político –nacional, regional y local– de experimentar con nuevos modos de trabajar internamente y nuevos modos de interactuar con sus interlocutores externos en los sectores privado y de la sociedad civil. Es lo que se conoce como el «giro experimental» en los estudios de gobernanza (Morgan, 2019).

En este apartado consideramos dos formas de gobernanza experimental, comenzando con el concepto de *gobernanza experimentalista* desarrollado por Charles Sabel y sus colegas. Se asume que la dirección jerárquica y la gobernanza principal-agente han sido sobrepasadas por la difusión gradual de una creciente complejidad y una incertidumbre estratégica. El núcleo de la argumentación es el siguiente: una de las bases de la gobernanza principal-agente es la monitorización de los agentes subordinados conforme a reglas fijas e instrucciones detalladas. Pero en un mundo donde los «principales» se muestran inciertos respecto a sus objetivos e inseguros respecto a la mejor for-

ma de alcanzarlos, deben estar preparados para aprender de las actividades de sus «agentes» en la resolución de problemas. En resumen, «los principales ya no pueden seguir vigilando la conducta de sus agentes comparando su actuación con normas pre-determinadas, puesto que cuanto más exitosos sean estos desarrollando nuevas soluciones, más cambiarán las propias normas» (Sabel y Zeitlin, 2012: 175).

Aunque el concepto de gobernanza experimentalista pueda parecer arcano y académico es, de hecho, uno de los pilares conceptuales de la aproximación basada en el territorio que fue representada y defendida por el Informe Barca sobre la reforma de la política de cohesión en la Unión Europea (Barca, 2009). No obstante, el modelo de Sabel y Zeitlin ha sido descrito como «convinciente intelectualmente pero muy difícil de aplicar políticamente»: convincente porque se basa en una metodología de aprendizaje a través de la monitorización que es deliberativo y basado en la evidencia; pero difícil de aplicar también porque los organismos públicos sub-nacionales pueden no tener la capacidad de experimentar dado el control centralizado ejercido por los organismos nacionales y supra-nacionales en el sistema político multinivel de la UE (Morgan, 2019).

El papel de los gobiernos sub-nacionales en los sistemas de gobernanza multinivel tiende a ser malinterpretado en dos modos. En la *malinterpretación top-down* convencional, los organismos sub-nacionales inferiores son considerados los agentes abejas obreras encargados de implementar pasivamente los diseños de políticas de sus principales de nivel superior. Pero, como hemos visto, esta visión supone erróneamente que los principales tienen ideas precisas y fiables de qué hacer y cómo. Este tipo de visión infalible es simplemente imposible en una era de incertidumbre. Por esta razón, el proceso de implementación de políticas en un territorio debe ser una actividad creativa enfocada a la solución de problemas, no una ejecución pasiva de políticas diseñadas a un nivel superior. Pero la segunda, *malinterpretación bottom-up*, es pensar que el empoderamiento de los niveles sub-nacionales es suficiente para una exitosa transferencia de competencias, cuando no es así dado que el conocimiento local no es una condición suficiente. Por el contrario, los agentes locales tienen que aprender de lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado en otros lugares: en suma, tienen que aprender de la experiencia compartida de agentes más allá de su experiencia inmediata, enfatizando la necesidad que tienen las políticas experimentalistas de ser concebidas en términos multi-escalares (Morgan y Sabel, 2019).

Una forma radicalmente diferente de gobernanza experimental se inspiró y fue asociada con la agenda de *gobernanza neoliberal* diseñada para desregular la economía, introducir principios de mercado en el funcionamiento de la Administración y privatizar empresas públicas, un proceso de liberalización que condujo al vaciamiento y reducción del Estado. Esta agenda neoliberal fue famosamente defendida por los gobiernos de Thatcher en el Reino Unido y, ayudada e inducida por la ideología pro-mercado del Consenso de Washington, fue emulada por muchos gobiernos de todo el mundo. En su calidad de uno de los pioneros de la gobernanza neoliberal, la experiencia del Reino

Unido es instructiva porque, especialmente en los últimos años, se ha comprobado que los costes de esta estrategia neoliberal han superado sus beneficios.

Si la privatización ha sido el aspecto más conspicuo de la gobernanza neoliberal, otro aspecto igualmente importante ha sido la escala de la revolución subcontratista efectuada, puesto que grandes franjas de bienes y servicios del sector público han sido subcontratadas a proveedores externos privados. El vaciamiento del Estado ha provocado una pérdida enorme de capacidades del sector público, especialmente en relación a las habilidades de compra pública y dirección de proyectos, con el resultado de que el Estado externalizó sin darse cuenta de su capacidad cuando externalizó sus contratos.

La gran paradoja de la gobernanza neoliberal es que el vaciamiento del Estado despoja al sector público de capacidad organizativa y conjuntos de habilidades, al mismo tiempo que la creciente complejidad de los asuntos económicos y sociales requiere de una acción gubernamental más inteligente y más conectada. Este es uno de los grandes retos de gobernanza porque la estructura de los gobiernos convencionales consiste en departamentos verticales y aislados entre sí –como silos– cuando los problemas complejos demandan acciones trasversales que estén sincronizadas –vertical y horizontalmente– entre muchos departamentos, como los defensores de la gobernanza colaborativa y experimental han sugerido (Levi-Faur, 2012).

Las estructuras de gobernanza colaborativa han comenzado a surgir dentro de los gobiernos –integrando departamentos que hasta entonces habían funcionado en silos organizativos– y entre los gobiernos y sus interlocutores externos en los sectores privado y de la sociedad civil, una tendencia global en la gobernanza que ha sido diversamente descrita como co-diseño y co-producción (Morgan, 2019).

La tendencia hacia formas de gobernanza colaborativa e iterativa tiene implicaciones sobre los mecanismos y los instrumentos de coordinación. Los principales mecanismos de coordinación descritos en la literatura de gobernanza son los mercados, las jerarquías y las redes, cada uno de ellos pensado como apropiado para ciertos tipos de transacciones –los mercados para transacciones abiertas e independientes; las jerarquías para transacciones reguladas en burocracias gubernamentales o empresariales; y las redes para transacciones informales de información (Powell, 1990). Pero los mecanismos clásicos de coordinación están a su vez cambiando, al estar expuestos a la creciente complejidad de la sociedad y al cambio tecnológico acelerado. Baste un solo ejemplo: en el ámbito de la política industrial, el papel del gobierno está mutando de la autoridad jerárquica y el rol de controlador a otro de coordinador y catalizador de procesos de innovación y desarrollo económico.

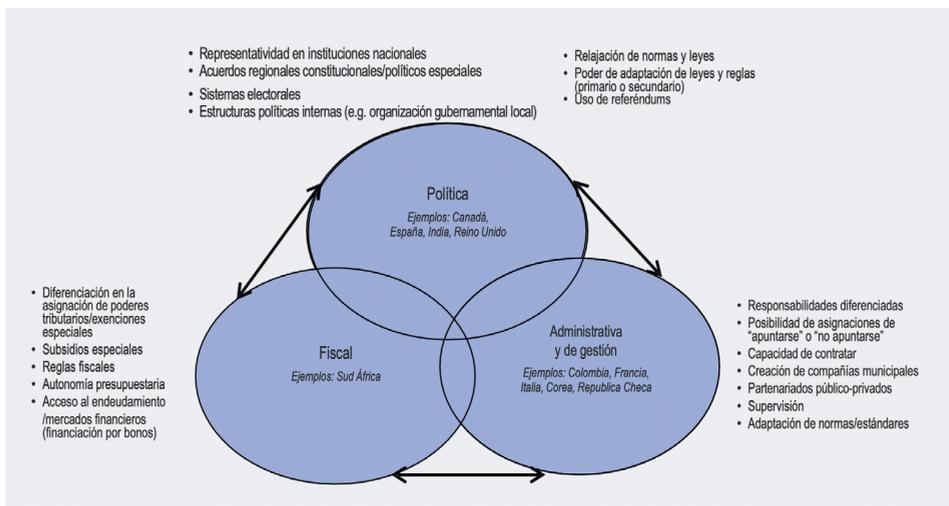
Si los mecanismos clásicos de coordinación están en continuo cambio, lo mismo puede decirse de los instrumentos tradicionales de coordinación, que van desde los instrumentos formales (como leyes, regulaciones, estándares, etc.) a los informales (como las convenciones, pactos, acuerdos inter-organizativos, etc.). Todos estos instrumentos de coordinación están siendo reformados y refinados a la luz de una «re-

volución silenciosa» –a saber, la tendencia creciente a la descentralización, una de las tendencias territoriales más importantes en los últimos 50 años según la OCDE (OECD, 2019a). Puede decirse que la teoría ortodoxa de la gobernanza ha prestado muy poca atención a la gobernanza multinivel en general y en particular al aumento de la delegación de poderes en los sistemas de gobierno, a pesar de la creciente importancia social y económica del ámbito sub-nacional (véase, por ejemplo, para el gasto público, OECD, 2019a).

Uno de los hechos más distintivos de la «revolución silenciosa» es que la descentralización no ha sido un proceso uniforme que haya afectado a todas las áreas sub-nacionales por igual. Por el contrario, lo que estamos encontrando en muchos países es el desarrollo de una descentralización asimétrica. Según la OCDE, la descentralización asimétrica «ocurre cuando gobiernos del mismo nivel de gobierno sub-nacional tienen diferentes poderes políticos, administrativos o fiscales. La descentralización asimétrica política se refiere a situaciones en las que algunas regiones o gobiernos sub-nacionales han recibido derechos políticos autónomos que se desvían de los conferidos como regla general al resto (OECD, 2019a: 83).

Si la concesión de derechos particulares a regiones con especiales necesidades o intereses puede ser una forma de preservar la integridad territorial de un Estado, la descentralización asimétrica también puede amenazar esa integridad territorial si otras regiones perciben eso como algo injusto o no justificado (Morgan, 2019). Tres tipos principales de descentralización asimétrica han sido identificados por la literatura sobre gobernanza –política, fiscal y administrativa–, como se muestran en la Figura 1.

Figura 1. **LOS TRES TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN ASIMÉTRICA**



Fuente: OECD, 2019a.

Dos resultados importantes que se derivan de la literatura de gobernanza sobre la «revolución silenciosa» se refieren a (a) los costes/beneficios de la descentralización y b) las directrices basadas en la evidencia para los diferentes niveles del sistema político multinivel. En lo que respecta al primer resultado, la evidencia sugiere que la descentralización no es buena o mala en sí misma porque sus resultados –en términos de democracia, eficiencia, rendición de cuentas, desarrollo local y regional, etc.– dependen de la manera en la que la descentralización haya sido diseñada e implementada.

En lo que respecta al segundo, existen directrices para actuar suficientemente sólidas que aseguran que los sistemas de delegación de poderes pueden funcionar efectivamente en un sistema de gobernanza multinivel, entre las que cabe incluir (i) detallar las responsabilidades asignadas a cada nivel gubernamental; (ii) asegurar que todas las responsabilidades tienen una asignación presupuestaria suficiente; (iii) fortalecer la capacidad fiscal sub-nacional al facilitar la rendición de cuentas; (iv) promover la creación de capacidades sub-nacionales; (v) establecer mecanismos de coordinación adecuados entre los diferentes niveles de gobierno; (vi) apoyar la cooperación entre diferentes jurisdicciones; y (vii) fortalecer la gobernanza experimental e innovadora, incluyendo la participación ciudadana (OECD, 2019a).

3. GOBERNANZA ECONÓMICA ACTUAL EN LA CAPV

3.1. Distribución de competencias y mecanismos de coordinación entre las administraciones de la CAPV, el Estado y la UE

La CAPV es una región que, desde una perspectiva comparada internacional, disfruta de un elevado grado de autonomía, gracias a un proceso de descentralización asimétrico iniciado en España con la Constitución de 1978. Ese proceso se originó, fundamentalmente, para satisfacer las reivindicaciones de autonomía provenientes de regiones como Cataluña y el País Vasco («nacionalidades históricas»), pero se acabó extendiendo a las restantes regiones españolas para dar mayor homogeneidad a un sistema político descentralizado, aunque con competencias y nivel de autogobierno diferentes.

La disposición adicional primera de la Constitución española «ampara y respeta los derechos históricos de los Territorios forales». Gracias a eso, el Estatuto de autonomía vasco pudo incorporar la competencia de la policía autonómica (Ertzaintza), un sistema de financiación propio basado en el Concierto económico y una organización administrativa del nivel provincial –las diputaciones forales– con funciones más amplias y complejas que las reconocidas por la Ley de Bases de Régimen Local a las diputaciones comunes.

Así, la CAPV disfruta de competencias en el ámbito económico mayores que las de las restantes comunidades autónomas (superiores incluso a las de Cataluña). Frente a la tradicional división que se observa en la UE en dos grandes niveles subestatales –el regional y el local, con la preponderancia en España del primero sobre el segundo–, en la CAPV se ha desarrollado una estructura jurídico-institucional de tres niveles: regional, provincial y municipal. Si bien el nivel predominante es el regional, el provincial –o de

territorio histórico— tiene competencias económicas de carácter fundamental, como puede ser la tributaria. Por último, las singulares competencias transferidas a la CAPV han forzado, en cierto modo, a las instituciones estatales a aceptar la puesta en marcha de algunos mecanismos de coordinación bilateral (por ejemplo, para el Concierto y la Ertzaintza), frente a los mecanismos de naturaleza multilateral (principalmente, las llamadas Conferencias Sectoriales) que han caracterizado las relaciones entre las instituciones comunes y las instituciones autonómicas en las restantes regiones españolas.

La distribución de competencias entre las instituciones vascas y las comunes del Estado no es estática y perenne, sino fruto de una permanente tensión: entre las reivindicaciones de mayor grado de autogobierno y de mecanismos de coordinación basados en la bilateralidad, por las primeras; y de intentos de homogeneización de las competencias de todas las CCAA, de recentralización de competencias y de mecanismos de coordinación basados en la multilateralidad, por las segundas. En esa tensión permanente, los procesos de transferencia de competencias hacia la CAPV, una vez completado el primer proceso de transferencias en 1985, han avanzado a saltos. Tales saltos acontecían cuando, por razones de debilidad parlamentaria, el partido dominante en el Gobierno central se veía obligado, para conseguir los votos del Partido Nacionalista Vasco (PNV) en el Congreso, a aceptar procesos de transferencia de competencias hasta entonces congelados (1996, 2009-11, 2019-20). A su vez, las instituciones comunes han aprovechado diversas posibilidades que les abría la Constitución (especialmente los apartados 149.1.1 y 149.1.13) o la transposición a la normativa española del derecho comunitario bien para regular materias cuya competencia había sido reconocida en exclusiva a la CAPV o bien para ejecutar numerosas actuaciones que venían a duplicar las que ya desempeñaban las instituciones vascas en aquellas. En comparación con otras realidades federales internacionales el grado de autonomía alcanzado por la CAPV en competencias de ejecución es muy elevado, pero no lo es tanto en materia de regulación (si se exceptúan el ámbito tributario y de la administración). En este ámbito sería deseable que la coordinación y colaboración entre ambas Administraciones fuera más regular y menos dependiente de ciclo o la coyuntura política.

La entrada de España en la Comunidad Europea en 1986 y el progresivo proceso de integración europea han sobrellevado la transferencia hacia las instituciones comunitarias no solo de funciones clave hasta entonces desempeñadas por las instituciones estatales (el llamado «vaciamiento del Estado»), sino también el de algunas competencias exclusivas de la CAPV. Debe advertirse que, con la excepción de la Dirección General de la Política Regional y Urbana y de algunos organismos de naturaleza puramente consultiva (por ejemplo, el Comité de las Regiones), la Unión Europea es básicamente la Europa de los Estados. Aunque las regiones tengan competencia exclusiva en el ámbito de actuación de la instancia comunitaria, en los órganos decisorios de esta (o incluso, en las estructuras parapúblicas creadas para el desarrollo de sus políticas) únicamente se reconoce la participación de los Estados o de las organizaciones a ellos ligadas. Es más, en los últimos años se aprecia en la Unión Europea un reforzamiento del papel de los Estados y

un cierto retroceso en la relevancia de las regiones, que ha ido acompañado por la creciente atención de las políticas comunitarias hacia otra realidad subestatal: las ciudades. Ello afecta de modo muy negativo a la CAPV, que no responde plenamente a lo que la literatura denomina «ciudad-región», y que tampoco es una «región-capital» ni tiene una ciudad de gran tamaño que pueda competir en la liga de grandes ciudades.

La intensa actividad desarrollada por la Delegación de Euskadi para la UE y los esfuerzos desplegados para participar activamente en las iniciativas y programas europeos, han posibilitado una notable visibilidad de la CAPV en Bruselas. Pero, al estar reservada la participación en los órganos decisorios de la UE a los Estados, la CAPV tuvo que tomar parte en el cauce establecido por el Estado español para recoger los intereses de todas las CCAA ante las instituciones europeas, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE), fórmula que resulta bastante similar a la existente en otros estados miembros descentralizados. Tanto esa vía como la información y contacto, de carácter más técnico, que posibilitan otras organizaciones estatales a través de las cuales se vehicula la participación en los programas europeos (por ejemplo, el Redidi, para las estrategias de especialización inteligente, RIS3), se ha visto dificultada estos últimos años por la gran inestabilidad y cambios ministeriales habidos en el Gobierno central. Estos cambios han dificultado tanto que las nuevas instancias responsables estuvieran debidamente al corriente de la marcha de la realidad comunitaria, como para las CCAA a la hora de identificar esas instituciones como interlocutores para tales cuestiones.

3.2. **Distribución de competencias y mecanismos de coordinación dentro de la CAPV**

Como señala el CVFP (2018), dejando a un lado las normas de encuadramiento en el ámbito estatal, la distribución de competencias entre el Gobierno Vasco (GV), las diputaciones forales (DDFF) y los municipios está delimitada por tres normas fundamentales: el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV, Ley orgánica 3/1979), la llamada Ley de Territorios Históricos (LTH, Ley 27/1983) y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi (LILE, Ley 2/2016). A ello hay que sumar la normativa sectorial dictada por el Parlamento vasco y por los órganos forales de los TTHH. Como fruto de ello, a diferencia de lo que ocurre en las relaciones entre el Estado y la CAPV, el deslinde competencial entre las instituciones comunes y las de los TTHH en materia normativa está mucho más cerrado y no hay tantos casos de duplicidades normativas.

Atendiendo al total de ingresos y gastos (cuadro nº 1), las DDFF absorben algo más de la mitad de todo el presupuesto de las administraciones públicas de la CAPV, el GV más de un tercio, y los ayuntamientos en torno al 10%. Pero si se excluyen las transferencias, el peso de las DDFF sube hasta el 90% de los ingresos (a costa sobre todo del GV, que baja hasta el 1,5%), aunque solo desarrollan el 15% de los gastos (mientras que el GV y los ayuntamientos ascienden hasta el 59% y el 26%,

respectivamente). Esto es, en las administraciones públicas de la CAPV hay un notable desequilibrio entre quiénes son los que obtienen los ingresos no basados en transferencias (las diputaciones) y quiénes son los que efectúan los gastos no basados en transferencias (GV y municipios). En el caso de las CCAA españolas también existe un desequilibrio entre el nivel de gasto y el nivel de ingresos propios de los gobiernos autonómicos, pero en ese caso ese desequilibrio es cubierto por las transferencias procedentes de la Administración central.

Cuadro 1. INGRESOS Y GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA CAPV EN 2017 (DATOS NO CONSOLIDADOS; %)

	Totales		Total sin transferencias	
	CAPV	Gastos	Ingresos	Gastos
Gobierno Vasco*	100.0	100.0	100.0	100.0
Diputaciones forales*	36.0	36.0	1.5	59.4
Ayuntamientos	53.2	53.5	90.0	14.9
Municipalities	10.8	10.6	8.5	25.8

(*) Incluye a los Organismos Autónomos.

Fuente: Eustat, Estadísticas presupuestarias del Sector Público.

Aunque el deslinde competencial entre las instituciones vascas es bastante claro desde el punto de vista normativo, otra cosa es qué sucede en términos de duplicidades ejecutivas y orgánicas. Hay fuertes discrepancias respecto a su importancia relativa y sus repercusiones para la eficiencia del sector público y sus niveles de gasto (Gobierno Vasco, 2013 y 2014). En todo caso, y considerando que hay pocas competencias exclusivas puras, la clave residiría en aumentar el nivel de coordinación entre las diferentes instituciones y administraciones.

El Cuadro nº 2 permite apreciar el diferente peso de cada política de gasto en cada nivel institucional. Las políticas de Sanidad y Educación concentran más de la mitad del gasto en el GV; los servicios sociales y la promoción social absorben más de la tercera parte del gasto de las DDFE; y las Entidades Locales se centran en servicios públicos básicos de ámbito local. Según el CVFP (2018: 129): «el gasto por programas de cada Administración se corresponde en líneas generales con la distribución de competencias fijada por la legislación». No obstante, tanto Navarro (2017) como la casi totalidad de agentes entrevistados consideran que, en aquellos campos en los que están actuando varias administraciones, y especialmente en el campo de la promoción económica, existe un notable margen para mejorar la coordinación y aumentar las sinergias de las actuaciones de los diferentes niveles institucionales; y que, asimismo, el proceso de racionalización y redimensionamiento del sector público vasco ha avanzado poco.

Cuadro 2. GASTO CONSOLIDADO POR POLÍTICAS DE GASTO Y NIVEL INSTITUCIONAL (2015)

	% s/total de cada institución				% s/total de las instituciones vascas			
	Gobierno Vasco	Diputaciones Forales	Entidades locales	Total	Gobierno Vasco	Diputaciones Forales	Entidades locales	Total
Deuda pública	9.1	11.7	3.2	8.4	69.6	23.2	7.3	100.0
Justicia	1.5	0.0	0.0	1.0	100.0	0.0	0.0	100.0
Seguridad y movilidad ciudadana	5.7	1.7	8.9	5.6	64.6	5.0	30.4	100.0
Relaciones exteriores	0.5	0.0	0.0	0.3	100.0	0.0	0.0	100.0
Vivienda y urbanismo	1.0	0.4	10.7	2.8	23.2	2.3	74.5	100.0
Bienestar comunitario	0.0	0.0	15.8	3.1	0.0	0.0	100.0	100.0
Medio ambiente	0.2	1.2	3.0	0.9	16.8	21.4	61.8	100.0
Pensiones	0.0	3.1	0.0	0.5	0.0	98.8	1.2	100.0
Otras prestaciones para empleados	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
Servicios sociales y promoción social	6.4	34.3	12.0	12.1	33.7	47.2	19.1	100.0
Fomento del empleo	1.9	0.7	1.7	1.7	72.8	6.9	20.3	100.0
Sanidad	34.3	0.0	0.6	22.1	99.5	0.0	0.5	100.0
Educación	26.4	0.1	4.4	17.8	95.1	0.1	4.8	100.0
Cultura	2.4	3.1	9.7	3.9	39.6	13.0	47.4	100.0
Deporte	0.1	0.8	5.4	1.2	4.1	11.1	84.8	100.0

.../...

.../...

	% s/total de cada institución				% s/total de las instituciones vascas			
	Gobierno Vasco	Diputaciones Forales	Entidades locales	Total	Gobierno Vasco	Diputaciones Forales	Entidades locales	Total
Agricultura, ganadería y pesca	1.0	2.9	0.3	1.2	53.9	41.6	4.5	100.0
Industria y energía	0.7	2.5	0.2	0.9	48.2	48.4	3.4	100.0
Comercio, turismo y pymes	0.6	0.9	1.9	0.9	41.2	17.6	41.3	100.0
Transporte público	0.0	4.9	2.5	1.3	0.0	63.3	36.7	100.0
Infraestructuras	3.8	15.0	1.4	5.2	46.7	48.2	5.2	100.0
Investigación, desarrollo e innovación	1.8	0.2	0.0	1.2	97.2	2.5	0.3	100.0
Relaciones laborales	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
Otras actuaciones de carácter económico	0.3	0.9	0.1	0.4	51.7	41.3	7.0	100.0
Órganos de gobierno	0.5	1.3	1.7	0.9	35.7	25.6	38.7	100.0
Servicios de carácter general	1.5	9.0	13.8	5.1	18.4	29.4	52.2	100.0
Administración financiera y tributaria	0.4	5.2	2.6	1.6	14.1	54.5	31.4	100.0
Transferencias a otras AAPP	0.0	0.1	0.1	0.0	-	-	-	-
Gasto total consolidado	100.0	100.0	100.0	100.0	64.0	16.7	19.3	100.0

Fuente: CVFP (2018).

Hay distintos tipos de instrumentos que posibilitan la coordinación de las políticas públicas, como se ha visto en la sección 2 de este trabajo. Como señala la literatura y uno de los entrevistados gráficamente expresaba: «la coordinación es más fácil cuando se sabe a dónde ir»; o, más concretamente, cuando existe una estrategia o plan, conocido y compartido, que sirve de guía y orientación para las actividades de todos los agentes.

Cabe señalar, al respecto, que en general todas las principales instituciones vascas han desarrollado procesos de planificación estratégica serios¹ que han permitido estructurar la acción de sus respectivos gobiernos.

A pesar del indudable avance que tal programación supone con respecto a períodos anteriores o a la realidad existente en otras CCAA, tales planes no se integran o insertan en una planificación previa del conjunto de la CAPV, sino que han sido elaborados de modo independiente. Además, no responden a un proceso de reflexión estratégica previo que, partiendo de un diagnóstico profundo sobre qué grandes retos afronta la CAPV en una serie limitada de ámbitos (como la demografía, el cambio climático y transición energética, la digitalización...), plantee objetivos claros y un modelo de gestión integrada para hacerles frente (conectando los objetivos para ellos fijados a instrumentos y presupuestos) y que se complete con sistemas de monitorización y evaluación apropiados.

Estas carencias obedecen a varios motivos. En primer lugar, a la inexistencia de un liderazgo efectivo en la estrategia general del GV, que debería corresponder a alguno de los departamentos transversales –Lehendakaritza, Gobernanza o Hacienda–, preferiblemente al primero, y que no se está haciendo por un reparto confuso de responsabilidades entre los departamentos afectados o, simplemente, por falta de tiempo, recursos y medios para ello. En segundo lugar, también obedece a la propia arquitectura institucional de la CAPV, con una gran autonomía de las DDFF, con un ciclo político diferente al del GV, y la mayor frecuencia de encuentros bilaterales entre el GV y cada Diputación dificulta la coordinación de planes y políticas y el desarrollo de esa estrategia conjunta, incluso cuando GV y DDFF están gobernadas por el mismo partido político.

¹ La estrategia del GV se encuentra recogida en el Programa de Gobierno XI legislatura 2016-2020, cuyos compromisos se ordenaron después en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la *Agenda Euskadi Basque Country 2030* (véase <https://programa.irekia.euskadi.eus/?locale=es>). La estrategia de la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) ha sido la denominada Bizkaia Goazen 2030 (véase http://web.bizkaia.eus/eu/ahaldun-nagusia#p_com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_X3HAVy8MHXaN), que será en 2020 sustituida por una nueva estrategia: Bizkaia Egiten. La de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) se concentra en el Plan estratégico de gestión 2020-2023 (véase http://www.gipuzkoairekia.eus/es/gardentasun-xehetasun/-/asset_publisher/vKGEW9OM3Hqd/content/g_822_plan-estrategikoak/85515). Y la de la Diputación Foral de Araba (DFA) se recoge en el Plan estratégico de la legislatura 2015-2019 (véase <https://irekia.araba.eus/es/plan-de-gobierno/acciones-de-gobierno/plan-estrategico>).

En materia normativa, la aprobación de la Ley de Entidades Locales en 2016 ha permitido cerrar la distribución de las competencias de gasto de modo bastante claro y ordenado. Pero, por el lado del ingreso, parecería deseable una reforma que, dividiendo los tipos impositivos entre el GV y las DDFE, combinara autonomía fiscal de cada nivel de gobierno con separación de ingresos; o, cuando menos, que otorgara capacidad decisoria en el nivel de impuestos a todos los niveles de gobierno o que ligara el nivel de ingresos de cada nivel a sus necesidades globales declaradas (Zubiri, 2018).

Las estructuras organizativas son un tercer importante factor que puede facilitar o dificultar la coordinación (Braun 2008). Cabe distinguir, a este respecto, las que afectan a la coordinación dentro de cada institución de las que afectan a la coordinación interinstitucional.

En lo que respecta a la coordinación dentro de cada institución, en el GV y DDFE juegan un papel importante los tradicionales departamentos o áreas centrales (Presidencia, Hacienda y Administraciones públicas o gobernanza), el Consejo de Gobierno y, generalmente, ligadas a cada plan, las Comisiones interdepartamentales. Las variaciones habidas en la estructura y composición de los diferentes equipos de gobierno no parece que hayan comportado cambios significativos en el nivel de coordinación. Como en otros lugares y siguiendo las recomendaciones del *New Public Management*, las administraciones vascas, con la excepción de la DFG, recurrieron a la creación de agencias para ejecutar con más flexibilidad las políticas y estrategias diseñadas y para lograr una mejor aproximación a los usuarios finales. Las agencias son instrumentos más flexibles y eficientes que la Administración, pero añaden un nuevo nivel de fragmentación en la gobernanza del sistema. Por otro lado, la posterior aplicación de la ley de contratos públicos a las agencias gubernamentales ha reducido su flexibilidad. En el caso de las agencias del GV, y frente a la división tradicional establecida por la literatura académica entre un departamento que lidera y diseña la estrategia y las políticas y una agencia que las ejecuta, estas han participado activamente en el diseño de las políticas. Eso se ha debido, fundamentalmente, a la reducida estructura de personal de los departamentos del GV. Además de a las Agencias y a veces con un protagonismo mayor que éstas, el Gobierno ha recurrido a consultoras privadas para el diseño de sus estrategias y políticas.

En lo que respecta a la coordinación interinstitucional, habría que distinguir las de naturaleza general y sectorial. Respecto a la general, se carece de un órgano en que se debatan e identifiquen los retos fundamentales que afronta la CAPV en su conjunto y se defina una estrategia conjunta que permita hacerles frente, y de la que cuelguen, posteriormente, las estrategias que desarrolle cada una de las instituciones. La principal estructura organizativa interinstitucional disponible, en la que participan los tres tipos de instituciones: GV, diputaciones forales y entidades locales, es el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP); que opera fundamentalmente por el lado de los ingresos y que, entre otras cosas, determina la distribución de los tributos recaudados en virtud del Concierto Económico entre los dis-

tintos niveles institucionales (modelo de distribución vertical), así como los coeficientes de contribución de cada territorio histórico (modelo de distribución horizontal). Eso se regula por la llamada Ley de Aportaciones (Ley 2/2007), que, aunque aprobada inicialmente para el período 2007-2011, no ha podido ser todavía actualizada por la falta de acuerdo entre las instituciones forales, de modo que su vigencia ha sido prorrogada.

Por el lado del gasto, no hay una estructura organizativa de carácter general, y los únicos mecanismos de coordinación existentes son sectoriales. En el caso de competencias realmente exclusivas (como puede ser la de Educación o Sanidad), dichas estructuras de coordinación no son en realidad necesarias. Y en el caso de competencias compartidas no hay un patrón común. En algunos casos, se han creado comités interinstitucionales formales en los que participan los tres niveles institucionales (por ejemplo, el Comité interinstitucional del PCTI); en otros, las estructuras son más informales (por ejemplo, encuentros bilaterales de cargos políticos) o ligadas a proyectos específicos (por ejemplo, patronatos del Centro de Fabricación Avanzada de Aeronáutica). Aunque un cierto grado de informalidad favorece la flexibilidad y la experimentación, la existencia de ciertas estructuras formales auspicia a su vez la puesta en contacto e interlocución posterior de los agentes y una comparación más sistemática de aprendizajes, de modo que resulta complementaria de la anterior. En términos generales, parecería conveniente lograr un equilibrio entre formalidad e informalidad, tratando de explotar conscientemente las ventajas que ofrecen una y otra, y tratando de reducir sus desventajas. Así, no parece lógico que no exista ninguna estructura formal permanente de trabajo y coordinación, donde se reúnan periódicamente las tres diputaciones forales para compartir sus experiencias y aprendizajes de modo sistemático; pero igualmente, parece excesivo el número de comités interinstitucionales generados por planes y programas, muchos de ellos con actividad irrelevante, y en su lugar podrían operar unos comités que abarquen áreas más amplias y con una actividad más planeada.

El presupuesto puede jugar asimismo una clara función de coordinación, complementando el papel de otros mecanismos, como el de la estrategia (Saliterer et al., 2018). Frente al «incrementalismo» tradicional de la operativa presupuestaria, se atisban intentos de cambio en las instituciones vascas. La crisis económica y la fuerte reducción de los ingresos condujo a que el GV abandonara una operativa presupuestaria basada en un incrementalismo puro (esto es, variaciones del presupuesto del año anterior iguales para todos los departamentos) y adoptara un incrementalismo ajustado (en el que, aun partiendo de la cantidad asignada el año anterior en cada departamento, se introducen variaciones notablemente distintas por áreas); e incluso a ejercicios de priorización presupuestaria (en los que los aumentos de recaudación se reservaran para actividades consideradas como estratégicas, como, por ejemplo, el compromiso del lehendakari de aumentar la financiación pública a la I+D el 5% anualmente durante la última legislatura). Resulta especialmente digno de mención el intento de la DFG de vincular las prioridades

del plan de gestión al presupuesto, para ir avanzando hacia un estado en el que, si una actuación no está incluida en el plan de gestión estratégico, no pueda ser recogida en el presupuesto.

La composición del personal, tanto de cargos políticos como técnicos, es otro relevante factor que afecta a la coordinación. La literatura ha destacado como un mecanismo positivo de coordinación la movilidad del personal entre instituciones y entre cargos técnicos y políticos. La movilidad interinstitucional se ha dado en la CAPV de modo limitado entre los cargos políticos y es casi inexistente entre cargos técnicos. La elección de los cargos políticos entre el personal técnico de la Administración tiende a favorecer más la continuidad y coordinación de las políticas que la innovación y las reformas, aspectos estos últimos más fáciles de acometer por personas ajenas a la Administración. Ante las crecientes dificultades para atraer profesionales externos a cargos políticos (motivada por el descrédito de la política, por las escasas remuneraciones y regímenes estrictos de incompatibilidades...), se observa en la CAPV un creciente recurso al nombramiento de cargos políticos entre cargos técnicos. Pero, asimismo, es creciente la falta de interés de los cargos técnicos de la CAPV, para su promoción a cargos políticos. De modo que, en estos momentos, hay un notable problema para atraer a los profesionales más competentes hacia los cargos políticos.

Los partidos pueden ejercer asimismo un papel de coordinación y superación de la fragmentación institucional y departamental (Bolleyer, 2011). Esa labor resulta, en principio, tanto más probable cuando es el mismo partido el que gobierna en las distintas instituciones (Peters, 1998), lo que sucede actualmente en la CAPV con el PNV, aunque en algunas instituciones tal gobierno sea en coalición con otra fuerza política (generalmente, el PSE-EE). De las entrevistas llevadas a cabo hay otros dos rasgos, característicos del partido que gobierna las principales instituciones vascas, que afectan notablemente a la coordinación y gobernanza institucional: por un lado, la naturaleza bicéfala de los cargos del PNV, de modo que las personas que ocupan cargos institucionales no pueden estar en los órganos del partido encargado del seguimiento y control de tal institución; y, por otra parte, una estructura organizada por TTHH, de modo que los cargos políticos de cada institución rinden cuentas a las ejecutivas y asambleas del TTHH al que pertenece la institución. Eso comporta mayores filtros o controles sobre la actividad de cada institución, de modo que a los habituales de cualquier democracia (esto es, a las labores de control que desempeñan el Tribunal de Cuentas y el propio Parlamento), se suma la que efectúa la estructura territorial del partido. Es más, al estar sometidos los ingresos de cada institución a escrutinio por las restantes instituciones en el CVFP, esa estructura territorial del PNV, con intereses propios, conduce a que esa posibilidad de control sea ejercida efectivamente. Pero en contrapartida, cuando las discrepancias entre los intereses de cada territorio son muy acentuadas, como ha pasado en la discusión sobre la llamada Ley de Aportaciones, las estructuras centrales del partido no siempre ejercen el papel equilibrador que el sistema precisa.

Los parlamentos o juntas generales, por último, no parecen estar ejerciendo en la CAPV un papel significativo en la conformación de visiones conjuntas o en la labor de control de la acción política y presupuestaria de los gobiernos. No es habitual en la CAPV la implicación de los parlamentarios en la elaboración de «libros blancos», en la puesta en marcha de «oficinas presupuestarias» o similares. La labor de control e interpelaciones parlamentarias al gobierno es más puntual y con frecuencia recogiendo el eco que ciertas cuestiones han generado en los medios de comunicación. En general, los partidos en el gobierno, actúan en el parlamento más como correas de transmisión de sus gobiernos que de representación de la circunscripción electoral en la que han sido elegidos.

3.3. Del gobierno a la gobernanza

Al igual que en otras sociedades avanzadas, también en la CAPV se han dado pasos para que la estrategia y las políticas públicas sean fruto, no solo de la acción del Gobierno, sino para que en ellas tomen parte también otros agentes y actores sociales. Dentro de la participación de estos últimos cabría distinguir la de la ciudadanía en general, y de la participación de grupos de interés organizados.

La participación de la ciudadanía en la estrategia y políticas públicas ha tenido lugar tradicionalmente a través de su participación electoral, que refrenda el programa electoral de las fuerzas políticas que acceden al gobierno. Dicho programa electoral se traduce luego en un programa de gobierno, que enmarca y articula la estrategia y las políticas del gobierno.

Pero además de esa vía, los gobiernos han ido impulsando mecanismos para favorecer el acceso libre y transparente de la ciudadanía a la información de las administraciones públicas y para que esta participe en los asuntos públicos. Los primeros pasos en este sentido se produjeron en la primera década de este siglo a través de la puesta en marcha de organizaciones público-privadas como el Foro de Competitividad Euskadi 2015, Innobasque o, a nivel territorial, la plataforma Gipuzkoa Berritzen. Pero fue a partir de 2010 cuando las metodologías de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y estrategias públicas en los diferentes niveles de la administración vasca se intensificaron, la mayoría de ellas dirigidas desde Innobasque y desarrolladas con un grado de experimentación muy considerable. Entre las iniciativas más destacables se encuentran, en el ámbito de actuación del Gobierno vasco; el portal Irekia y el Pacto Social por la Vivienda, premiados por la ONU, y el Libro Blanco de Democracia y Participación ciudadana, premiado por la Organización de Regiones Unidas; en el de las Diputaciones, los procesos para la elaboración de estrategias territoriales (Bizkaia Goazen 2030, Etorbizuna Eraikiz...); en el municipal, diversos proyectos con Eudel y algunos municipios vascos.

En cuanto a la participación de los diferentes grupos de interés organizados, lo que destaca en la CAPV es que no hay estructuras organizativas especialmente dise-

ñadas para posibilitar su participación en las estrategias de carácter más general o transversal. El Consejo Económico Social Vasco (CES), principal organismo de participación de los grupos de interés organizados de la CAPV (a saber, de sindicatos, de confederaciones empresariales, de otros agentes socio-empresariales y de la sociedad civil y de expertos) ha tenido problemas de representación, áreas clave excluidas de su ámbito de actuación (por ejemplo, la fiscal y laboral) y, a la postre, una actividad bastante reducida. Algunos de los entrevistados hacían constar que, incluso aun ciñéndonos al ámbito empresarial, es tal la diversidad de intereses existente, que ninguna organización es aceptada como representante general de tal grupo y que habría que descansar en foros muy amplios y poco operativos.

En ámbitos sectoriales, en cambio, las instituciones vascas sí han ido creando numerosos espacios para posibilitar la participación de los grupos de interés más directamente relacionados con los ámbitos a que iban referidos los planes o programas correspondientes (véase, como ejemplo, el PCTI-2020, al que se hace referencia más adelante). La CAPV se caracterizaría, en ese sentido, por un elevado grado de cooperación público-privada. En comparación con otros lugares, la participación de la universidad y de los agentes sociales (asociaciones empresariales generales y, especialmente, sindicatos) ha sido menor; y mayor la de asociaciones clúster y centros tecnológicos. Pero, a semejanza de otros lugares, son relativamente pequeños los logros alcanzados en cuanto a participación del resto de grupos de interés organizados de la sociedad civil (asociaciones de consumidores, ONG...).

4. LA GOBERNANZA DE LAS ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN

En este apartado se describe cómo se ha desarrollado y aplicado el proceso de gobernanza económica general, anteriormente descrito, en un área clave para el desarrollo económico: las estrategias de especialización inteligente basadas en la investigación e innovación. En ellas, la CAPV ha sido considerada un caso de referencia para las otras regiones, por haber sabido conjugar bastante exitosamente continuidad y novedad en sus políticas.

En los últimos años, particularmente a partir de la última gran crisis económica, ha tenido lugar en el área de la OCDE una rehabilitación de la política industrial como instrumento para responder a grandes retos sistémicos derivados del cambio tecnológico, la globalización y el cambio climático, entre otros (Morgan, 2018). Dentro de la política de cohesión de la UE, esta nueva política industrial ha adoptado la forma de las llamadas estrategias RIS3 (*Research and Innovation Smart Specialisation Strategies*), que destacan la necesidad de que los territorios establezcan prioridades temáticas o verticales de especialización. Las RIS3 no tratan sólo de acelerar el ritmo o mejorar las condiciones para la innovación sino también de influir sobre la dirección o trayectoria de esa innovación. Son, en palabras de sus creadores, «agendas de transformación económica» (Foray et al., 2012).

Debido, precisamente, a ese posicionamiento en favor del establecimiento de prioridades verticales, las RIS3 precisan también un nuevo modo de gobernanza. El gobierno carece del conocimiento necesario para establecer y llevar adelante las prioridades temáticas. Estas deben ser fruto de un «proceso de descubrimiento emprendedor», *bottom-up*, en el que tomarían parte, además del gobierno, las empresas, las organizaciones del conocimiento y la sociedad civil: la llamada cuádruple hélice. En la gobernanza de las nuevas políticas se da un mayor protagonismo a la perspectiva regional; y dentro de esta nueva escala, a las diferentes administraciones y niveles de gobierno, y a múltiples agentes. Por otro lado, dado el margen considerable de experimentalismo de los procesos de descubrimiento emprendedor, se asume la necesidad de una monitorización y evaluación sistemática de la dirección de los procesos y sus resultados (Morgan, 2018).

Como han subrayado muchos autores, el GV lleva aplicando estrategias de especialización inteligente prácticamente desde su creación en 1980 (Valdaliso *et al.*, 2014; Navarro, 2015; Morgan, 2016). El artículo 10 del Estatuto de Autonomía de 1979 otorgó al GV la competencia exclusiva en el área de industria y en investigación y desarrollo (I+D). En este último ámbito, sus competencias debían llevarse a cabo en coordinación con la Administración General del Estado (AGE). El acuerdo de la transferencia de I+D tuvo que esperar, sin embargo, hasta 2009, aunque el GV decidió ejercer la competencia desde sus orígenes, aun sin disponer de la transferencia de los recursos correspondientes (Aranguren *et al.*, 2012; Valdaliso, 2019). En general, la literatura internacional (Koschatzky y Kroll, 2007; OECD, 2011b) considera que, si bien la promoción de la innovación (o «i» pequeña) puede ser impulsada perfectamente por la Administración sub-nacional, la competencia de I+D es más propia del nivel nacional o supranacional, de modo que la CAPV se separa un tanto del paradigma dominante en políticas de ciencia y tecnología. Es más, dentro de la CAPV, aunque la competencia de la I+D aparece atribuida al GV, las DDFE y las capitales de provincia financian parte significativa de la I+D, especialmente las primeras con los incentivos fiscales a la I+D.

La estrategia de especialización de la CAPV se centró desde sus inicios en la industria, y combinó la modernización tecnológica con la diversificación y la variedad relacionada. La responsabilidad inicial de esa estrategia correspondió al Departamento de Industria (actualmente, Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras-DDEI) y a dos agencias gubernamentales dependientes de ese Departamento, SPRI y EVE, si bien se trató de implicar a diferentes agentes sociales en el diseño y aplicación de las mismas: asociaciones empresariales y sindicatos en los años 80, asociaciones clúster y otras instituciones público-privadas a partir de los años 90. A partir de 1999, el GV emprendió una nueva estrategia de diversificación y transformación productiva más basada en la ciencia, mucho más transversal, que implicó la colaboración de nuevos agentes –Universidades y centros de investigación– y Departamentos del Gobierno, y un mayor protagonismo de instituciones

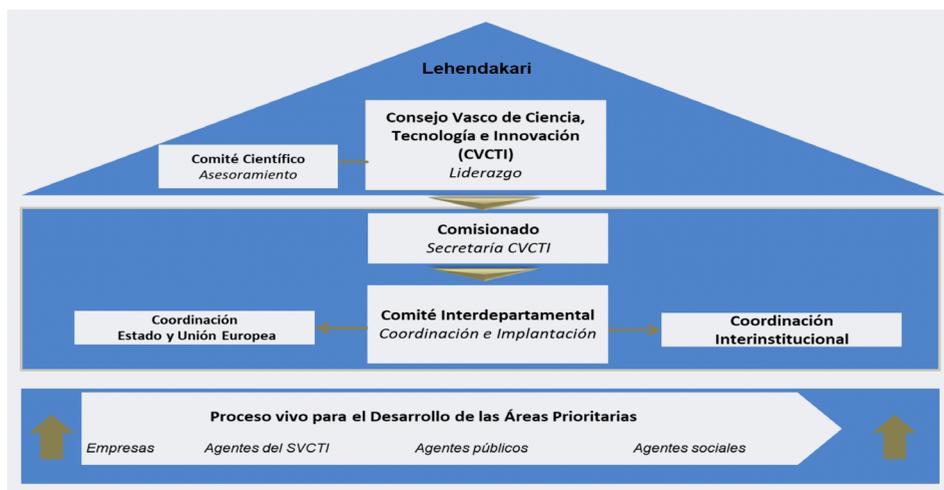
público-privadas –antiguas, como el CVCT, o de nueva creación como Orkestra, Innobasque o Ikerbasque– en el diseño e implementación de las políticas. En 2010 se inicia un cambio importante en la gobernanza de las mismas, al pasar el liderazgo del PCTI 2015 del Departamento de Industria a Lehendakaritza y, dentro de este Departamento, a una nueva figura, el Comisionado para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Valdaliso, 2015 y 2019).

El Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación PCTI-2020, presentado por la CAPV en 2014 y aprobado por la UE como la RIS3 vasca, supone la culminación de ese avance hacia políticas de transformación basadas en la innovación. El propio plan constituye en sí mismo uno de los principales mecanismos de gobernanza y coordinación. Si bien resulta muy positivo el progresivo avance que ha comportado en consideración de objetivos últimos, fijación de prioridades, extensión a mayor número de departamentos e instituciones, todavía sigue presentando ciertas limitaciones entre las que cabe destacar:

- Su foco casi exclusivo en la competitividad económica, con apenas consideración de los grandes retos sociales y medioambientales.
- Es un plan del GV, que apenas contempla los planes y actuaciones de otras instituciones vascas (DDFF y ayuntamientos de las capitales, especialmente), por lo que no integra plenamente las actividades de apoyo a la innovación de todas las instituciones. No obstante, dado que las actividades de I+D+i de las DDFF y de los ayuntamientos de las capitales toman como referencia el PCTI, indirectamente este ejerce un efecto coordinador también sobre aquellos.
- Es un plan fundamentalmente de I+D, situado formalmente al mismo nivel de otros planes o estrategias elaborados independientemente de él y que inciden de modo importante en la innovación o en factores estrechamente ligados a aquella (Plan de industrialización, Estrategia de internacionalización, Plan de empleo, Plan universitario, Plan de FP, Estrategia Energética...). Pero también aquí, más allá de las referencias formales cruzadas que en tales planes se efectúan, sí que se observa que el PCTI y la RIS3 en él contenidas han sido un punto de referencia clave para bastantes de ellos, de modo que ha habido cierto alineamiento de aquellos con la RIS3.

Pasando a las estructuras organizativas facilitadoras de la coordinación y gobernanza, la Figura 2 recoge las contempladas por el PCTI-2020.

En el plano superior se sitúa, bajo la presidencia del lehendakari, el Consejo Vasco de Ciencia y Tecnología (CVCTI), que es el órgano de orientación estratégica, participación, asesoramiento y promoción de las políticas de I+D+i. Incorpora, además del lehendakari, a cinco consejeros del GV, los tres diputados generales, los rectores de las tres universidades vascas, un representante de los centros tecnológicos de la CAPV, cuatro representantes empresariales, los presidentes de Ikerbasque, Innobasque y Jakiunde y al secretario general de la Presidencia.

Figura 2. **MODELO DE GOBERNANZA DEL PCTI-2020**

Fuente: PCTI 2020.

El Comité Científico, compuesto por personas relativamente jóvenes, de diferentes áreas y con marcado perfil tecnológico, cumple una función asesora, no solo al CVCTI, sino también al GV. Además, es un órgano que se renueva periódicamente.

El comisionado (figura asumida por el secretario general de Presidencia) y la Secretaría técnica del CVCTI desempeñan una activa función de articulación y coordinación de los diferentes agentes y de dinamización del Plan.

El Comité Interdepartamental fue creado para corregir el funcionamiento por «silos» en el ámbito de la I+D+i denunciado por análisis anteriores (por ejemplo, OECD, 2011a y Morgan, 2013). A él acuden, además del comisionado y secretario técnico, los vice-consejeros o directores de los departamentos más relacionados con la RIS3. Este órgano proporciona una visión general del proceso RIS3 a todos sus asistentes, facilita la identificación de posibles sinergias y personas de contacto, e induce que cada seis meses cada departamento deba informar o dar cuenta de los principales avances habidos en su área. Aunque por su dinámica no facilite el debate estratégico, sí cumple satisfactoriamente una labor informativa y propiciadora de posteriores contactos bilaterales entre sus miembros.

La Comisión Interinstitucional creada para coordinar las actividades y programas de apoyo a la I+D+i de GV, DDF y municipios (representados por Eudel). Desde una perspectiva bastante *top-down*, en ella se suele presentar la información expuesta en el Comité Interdepartamental. Eso permite que las DDF conozcan previamente temas clave que posteriormente se tratarán en el CVCTI y que, en tal sentido, posibles temas de controversia pueden ser tratados antes. Según Aranguren *et al.* (2016), la falta de participación de las grandes capitales en esta comisión es una limitación.

En la base del edificio de la gobernanza de la RIS3 se encuentran los grupos de pilotaje (GP) creados para llevar a cabo el «proceso de descubrimiento emprendedor» en la fase de implementación. Se crearon siete grupos, ligados a las tres prioridades estratégicas y a los cuatro nichos de oportunidad seleccionados por la RIS3. Como su denominación apunta, en los primeros con mayores capacidades científico-tecnológicas y empresariales; y en los segundos, con posibles oportunidades a explorar, especialmente en las ciudades. Aranguren *et al.* (2019) apuntan, sin embargo, que en lugar de ese marco dicotómico y semi-jerarquizado de prioridades sería preferible otro marco que distinguiera aquellas según su base correspondiera a fortalezas existentes (Fabricación avanzada y Energía), capacidades emergentes (Biociencias-salud y Alimentación) y ecosistemas urbanos (Hábitat urbano e Industrias creativas y culturales).

Sea como sea, como señalan Aranguren *et al.* (2019: 13-14), «ha existido una casi total unanimidad entre todos los entrevistados en señalar que durante la fase más reciente de la estrategia RIS3 la desconfianza inicial y el relativo escepticismo acerca de los principios y las prioridades de la RIS3 han desaparecido a medida que los agentes comenzaron a participar en los diferentes escenarios de gobernanza programados». Sin embargo, habida cuenta de las proyecciones de empleo sectorial que para la CAPV ofrece el modelo de *Futurelan*, Navarro y Estensoro (2019) han expresado la necesidad de que las priorizaciones de la RIS3 contemplen explícitamente a los servicios a empresas intensivos en conocimiento, cuyo empleo, al contrario que el industrial, presenta una fuerte tendencia al crecimiento y es de alta cualificación.

Dada la gran variedad de situaciones existentes, incluso dentro de los dos tipos de GP mencionados, el GV se limitó a fijar qué agentes debían constituir inicialmente los GP y unas mínimas reglas de juego. Eran los propios grupos los que, posteriormente, concretaban su gobernanza y a quién más invitar al GP o a sus grupos de trabajo. En tal sentido, ha habido una notable experimentación y «*learning by doing*» y, consecuentemente, la organización de los GP ha variado a lo largo del tiempo. Pero, asimismo, la falta de definición precisa de qué rol debía desempeñar cada miembro del GP (por ejemplo, si estaba en nombre propio o en el de la organización a que pertenecía, a qué se comprometía por participar en el GP...) ha conducido a cierta confusión y falta de resultados prácticos.

En lo que hace referencia a tipos de agentes participantes, además de la Administración, en los GP tomaban parte las empresas y asociaciones clúster y los agentes científico-tecnológicos de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (RVCTI).

- En general, de una intensa participación y liderazgo de la *Administración* en las fases de diseño de la RIS3, se pasó a una mayor participación e implicación de otros agentes en esta fase de implementación. El DDEI se responsabilizó de tres de los cuatro mayores GP (Fabricación Avanzada, Energía y Alimentación), y de cada uno de los restantes GP se responsabilizaron distintas Consejerías. La participación de las DDFE y ayuntamientos capitales ha sido notable en los nichos de oportunidad, pero pequeña en las prioridades estratégicas.

- Entre los *agentes de la RVCTI*, los centros tecnológicos han tenido un papel particularmente destacado. La Universidad, que se sintió un tanto relegada en la conformación de la RIS3 y que tiene una presencia mayor en los GP de los nichos de oportunidad que en los de las prioridades estratégicas, reaccionó muy proactivamente, realineando su nuevo plan universitario con la RIS3 y con iniciativas como 4GUNE en el GP de Fabricación Avanzada, que sería deseable extender a otros GP.
- La representación de las *empresas* se ha canalizado en algunos casos por las propias empresas (generalmente, tractoras) y en otros por asociaciones clústeres. Pero hay una creciente consciencia de que las empresas más necesitadas de la actividad de los GP son las pequeñas y medianas, pero que a ellas no se está logrando acceder desde los GP. Ante eso, para acceder a tal colectivo, en el último período se ha empezado a recurrir a agentes intermedios del sistema, próximos a las pymes, hasta ahora ignorados por las políticas de ciencia y tecnología, como son las agencias de desarrollo local o la red de centros de FP coordinada por Tknika.
- La ausencia de representación de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones de consumidores, ONG...) en los GP ha sido prácticamente total.

En la dinámica de los GP se ha observado una carencia de proyectos empresariales grandes e integrados, con capacidad de fertilización cruzada entre prioridades. En general, las actividades que plantean los GP están más relacionadas con factores de competitividad horizontales que afectan a las empresas del grupo: formación de competencias o *skills*, nuevos modelos de negocios, emprendimiento o internacionalización. En los dos primeros, los avances prácticos han sido escasos. En emprendimiento ha habido iniciativas como BIND 4.0 innovadoras y con cierto impacto. Y donde más evidente ha sido el avance ha sido en la participación y presencia en iniciativas de la UE: H2020, Vanguard, S3 Platform, EIT Food, EIT Manufacturing, EIP-AHA, etc.

La RIS3 ha permitido una visualización conjunta de los diferentes instrumentos y programas públicos, tanto del GV como de las DDFE, que inciden en la I+D, e incluso, para alguno de sus proyectos (por ejemplo, el CFA Aeronáutico), un alineamiento de los diferentes instrumentos para su financiación. Habría, no obstante, que conseguir que la coordinación y alineamiento de los diferentes instrumentos y programas fuera más sistemático y, sobre todo, que se desarrolle una nueva ola de instrumentos, así como una financiación plurianual. Los instrumentos basados en la subvención han agotado prácticamente su recorrido y lo que falta por desarrollar son instrumentos más de demanda, tales como la compra pública innovadora. Los intentos realizados a este respecto no han sido muy exitosos.

En consonancia con lo que requieren políticas de experimentación como las RIS3 y en respuesta a las críticas que las anteriores políticas vascas habían suscitado en las revisiones de la OCDE (2011a) y Morgan (2013), se ha hecho un gran esfuerzo para

desarrollar mecanismos de supervisión y evaluación, tanto internos como externos.² No obstante, como señalan Aranguren *et al.* (2019): «Estas mejoras en la evaluación deberían dirigirse a establecer un sistema de indicadores que distingan claramente diferentes niveles de indicadores (cambios esperados, resultados outputs e inputs de los programas y las políticas) para que tanto la estrategia en su conjunto como cada una de las prioridades temáticas y horizontales dispongan de sus propios indicadores».

De los informes de evaluación llevados a cabo se desprende un grado alto de cumplimentación de los programas y de las previsiones presupuestarias. La principal desviación se presenta en la financiación y ejecución de la I+D por las empresas, que ha quedado bastante por debajo de lo presupuestado, lo que denota que el real grado de compromiso de las empresas (sobre todo de las grandes, que es donde más ha caído) con la apuesta del RIS3 ha sido menor del deseable. Asimismo, los *benchmarks* realizados con el *European Innovation Scoreboard* (EIS) y el *Regional Innovation Scoreboard* (RIS) han puesto de manifiesto que la gran debilidad y falta de avance de la CAPV es en la innovación no tecnológica, especialmente de las pymes.

5. ESCENARIOS FUTUROS PARA LA GOBERNANZA ECONÓMICA Y DE LAS ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN

5.1. En la UE

Las sociedades avanzadas están viviendo actualmente un período de bajo crecimiento del PIB y de la productividad (OECD, 2019), así como una creciente desigualdad económica (Piketty, 2013). A ello viene a sumarse una aceleración de ciertas tendencias globales (demográficas, climático-energéticas, tecnológicas...) que, aunque ya presentes en pasadas décadas, acrecentarán su impacto en el futuro próximo y requerirán respuestas inaplazables por parte de las políticas públicas. Aunque afrontar esos grandes retos requerirá más que políticas de innovación, es creciente la corriente de pensamiento que, junto con Mazzucato (2018), sostiene que las políticas de innovación orientadas a una misión constituyen el instrumento clave para ello. Como se ha expuesto en la sección segunda, todo ello requiere nuevos modos de gobernanza.

En lo que respecta más específicamente a las RIS3, de los anuncios efectuados por representantes de la Comisión Europea para el nuevo período (véase Berkovitz, 2018) cabría destacar que las RIS3 deberán prestar más atención: (i) a los grandes retos y a las transiciones para la sostenibilidad;³ (ii) a la colaboración interregional (especialmente,

² Un compendio de las monitorizaciones y evaluaciones realizadas se encuentra en https://www.euskadi.eus/web01-a2lehpct/es/contenidos/informacion/monitorizacion_evaluacion_pcti/es_def/index.shtml

³ Según Hassink y Gong (2019) las estrategias de especialización inteligente aplicadas hasta ahora en la UE no han afrontado los grandes retos y a las transiciones para la sostenibilidad porque en ellas han prevalecido los modelos de innovación basados en ciencia y tecnología (STI) y los objetivos de pura competitividad económica, ignorando otros modos de innovación y la consecución de transiciones sostenibles social y ecológicamente.

en el desarrollo de cadenas de valor europeas); (iii) a las sinergias y complementariedades con otros programas e instrumentos comunitarios (especialmente, con el Horizon Europe y las políticas de competitividad industrial); y (iv) a la consideración del desarrollo de competencias o *skills* (que pasará a ser financiado por el FEDER).

Pero además de los aspectos citados, que no estaban debidamente contemplados en el marco inicial para las RIS3 establecido por la UE, conviene hacer referencia asimismo a una serie de rasgos («heroicas asunciones», según Marques y Morgan, 2018) que la UE predicaba de las RIS3 y que, en la práctica, en la mayoría de los casos no se han dado. Entre tales «heroicas asunciones» se incluían el que las RIS3:

- primarían la transformación y la diversificación (evitando el *lock-in* o continuar haciendo lo mismo),
- incorporarían un modelo amplio de innovación (no restringido al modelo STI, basado en ciencia y en tecnología),
- descansarían en procesos de participación de la Cuádruple Hélice (incorporando a la sociedad civil y yendo más allá de la llamada Triple Hélice),
- funcionarían con una coordinación multiescalar o multi-territorial,
- estarían basadas en evidencias a lo largo de todo el ciclo de vida de las políticas (diseño, implementación y evaluación),
- se impulsarían por gobiernos con capacidades y mecanismos de financiación apropiados para ello.

Como han señalado diversos analistas (Marques y Morgan, 2018; Hassink y Gong, 2019; Aranguren *et al.*, 2019; Navarro y Retegi, 2018) esas asunciones, condiciones necesarias para que las RIS3 respondieran realmente a los fines que se les asignaban, en la práctica generalmente no se han dado. En tal medida, las RIS3 del próximo período deberían plantear, como novedad, su específica y real incorporación.

5.2. En la CAPV

En lo que respecta a la gobernanza económica general, en el apartado 3, a la vez que se exponían los rasgos que presentaba aquella en la CAPV, se ha hecho referencia a aquellas cuestiones que no han sido resueltas de modo plenamente satisfactorio. En el futuro escenario que se abre para la gobernanza, obviamente esas cuestiones deben ser afrontadas y resueltas de manera urgente. Pero si nos centramos exclusivamente en aquellas cuestiones que la UE está planteando como claves y que serían de aplicación al caso vasco, por estar actualmente ausentes en este, cabría destacar las siguientes:

- Establecimiento de una *estrategia conjunta* de todas las instituciones vascas, que responda a los grandes retos sociales que afronta la CAPV. Además de contener una lectura «vasca» de los grandes retos sociales de carácter global, la estrategia deberá igualmente tratar de identificar los retos sociales propiamente regionales.

- *Estructuras organizativas* en las que, participando el conjunto de instituciones (y las grandes ciudades de modo directo), se coordinen efectivamente sus políticas y favorezcan los aprendizajes resultantes de las diferentes exploraciones llevadas a cabo por cada una.
- Creación de espacios o foros en que, además de la ciudadanía, se posibilite la participación de los distintos *grupos de interés organizados* de la Cuádruple Hélice, en todas las fases de la estrategia.
- Determinación de los *presupuestos y nuevos instrumentos* (en particular, de la compra pública innovadora, de la imposición verde y política de precios, y de la regulación) ligados a dicha estrategia.
- Mecanismos de *monitorización y evaluación* de las políticas.

En cuanto al escenario futuro de la gobernanza de la estrategia de especialización inteligente en la CAPV, cabe hacer referencia al documento *PCTI Euskadi 2030. Líneas Estratégicas y Económicas Básicas* (LEEB, en lo sucesivo), aprobado por el CVCTI en diciembre de 2019. De la comparación de lo que en él se propone con lo que la RIS3 del futuro deberá incorporar (véase la primera parte de esta quinta sección) y con el estado de desarrollo alcanzado por la RIS3 de la CAPV (analizada en la sección cuarta), cabe identificar en qué ámbitos deberían introducirse cambios sustanciales con respecto a la situación o planes actualmente existentes. Tal comparación se ha tratado de sintetizar en el cuadro nº 3, de manera que aquí nos centraremos en los principales retos cara al futuro para la gobernanza de la RIS3 que de ella se desprenden.

Probablemente el mayor de los retos cara al futuro consiste en la incorporación de los grandes retos sociales a la actual RIS3 porque implica, a su vez, retos y cambios profundos en todos los otros planos recogidos en el cuadro nº 3:

- Las actividades o sectores económicos que es necesario impulsar para afrontar el problema demográfico concuerdan más con lo que se denomina «*foundational economy*», que con las actividades industriales priorizadas actualmente en la RIS3 vasca (Morgan, 2018).
- Las necesidades de coordinación interinstitucional varían, ganando peso las instancias supranacionales y las grandes ciudades.
- Aumenta la relevancia de departamentos como Empleo y políticas sociales y Medio ambiente, planificación territorial y vivienda, hasta ahora ausentes o con una presencia marginal en la RIS3 vasca y, en general, la transversalidad y necesidad de coordinación de los programas.
- Crece la relevancia de la innovación social y no tecnológica y se precisan nuevas competencias y *skills*, tanto en la población como en los responsables de la RIS3.

- Resulta ineludible incorporar al cuarto componente de la Cuádruple Hélice (la sociedad civil, principal usuario o destinatario de esas políticas).
- El aumento de la incertidumbre y de la necesidad de experimentar requiere impulsar «agencias experimentales» y actitudes en los responsables políticos claramente distintas de las actualmente existentes.
- Es preciso otro mix de políticas, en el que ganan peso la compra pública innovadora y su regulación (esta última, no transferida en los campos clave a la CAPV).
- Se requiere toda otra batería de indicadores para monitorizar las políticas (en gran medida, no disponibles en las actuales estadísticas regionales) y mecanismos de evaluación también diferentes.⁴

Frente a ello, lo que sugiere el documento LEEB para la próxima RIS3 es bastante limitado, ya que no se observa que ninguno de los cuatro tipos de objetivos operativos esté referido a grandes retos sociales. Así, como indicadores de objetivos de resultados solo se incluyen indicadores de resultados económico-empresariales y de resultados científico-tecnológicos generales (publicaciones y patentes). Pero se anuncia el impulso a la compra pública innovadora y la incorporación de agentes sociales a los GP.

Ciñéndonos a la competitividad económica, el impulso a la diversificación y la superación de situaciones de *lock-in* implica, en el caso vasco, el impulso de los servicios a empresas intensivos en conocimiento (SEIC) y fenómenos de fertilización cruzada. También esto afecta profundamente a todos los otros planos del cuadro nº 3. Por ejemplo, las empresas SEIC no forman parte de la RVCTI y en general tampoco de los GP de RIS3; y los programas de apoyo a la I+D, que son los que absorben la mayoría de los recursos de las políticas públicas, no se adecúan al singular proceso de generación y obtención de conocimiento de las empresas SEIC o a los servicios de innovación no basada en I+D que ellas prestan; e, igualmente, las empresas SEIC se ubican fundamentalmente en las grandes urbes (en la CAPV, en el Gran Bilbao), un nivel territorial que no participa de modo directo en la gobernanza de la RIS3 vasca. El documento LEEB plantea acertadamente la necesidad de iniciativas tractoras transversales (para las que se crearán grupos de trabajo, paralelos a los GP) y de incorporar a las empresas de servicios avanzados y tecnologías de digitalización y comunicación; pero, además, habrá que plantear cambios en la mayoría de los otros planos de la RIS3.

⁴ Si bien nos lo concreta para el nivel subnacional, Mazzucato (2019) se refiere a los cambios de gobernanza que requieren las políticas orientadas a una misión tendentes a responder a grandes retos sociales: coordinación interinstitucional e intersectorial; desarrollo de agencias con autonomías, capacidad de experimentación y asunción de riesgos; involucración de nuevos actores (ciudadanía y sociedad civil), evitando capturas por los intereses creados; primacía y alineamiento de instrumentos tales como compra pública innovadora, precios públicos, regulación...; mecanismos dinámicos y novedosos de monitorización y evaluación; gobernanza multinivel, con gran peso del plano supranacional...

Cuadro 3. COMPARACIÓN ENTRE LOS RETOS FUTUROS DE LA RIS3 EN LA UE, LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA CAPV Y LAS PROPUESTAS DEL BEE.PCTI30

Retos futuros RIS3 en UE	Situación actual en la RIS3 CAPV	Propuestas de LEEB del PCTI2030
Grandes retos sociales	Foco exclusivo en competitividad económica	Vinculación con cinco ODS e incorporación de triple transición (tecnológico-digital, energético-medioambiental y demográfico-social)
Promover diversificación y evitar <i>lock-in</i>	Inclusión de nichos de oportunidad, pero supremacía industrial, poca fertilización cruzada, y ausencia de SEIC	Refinamiento de las Áreas de especialización, lanzamiento de 3 Iniciativas Tractoras Transversales (envejecimiento saludable, movilidad eléctrica y economía circular), despliegue del mapa de tecnologías de base transversales, e incorporación de Empresas de servicios avanzados y tecnologías de digitalización y comunicación.
Coordinación multinivel	No integra o contempla planes de otras instituciones	No novedades
Alineamiento de programas	No integrado con otros planes del GV, aunque cierto alineamiento espontáneo con la RIS3	Mayor coordinación con otros planes del GV, dentro de la estrategia Agenda Euskadi Basque Country 2030 del GV
Modelo de innovación amplia	Principal atención a la I+D, a pesar de la mayor debilidad en innovación no tecnológica de pymes	Mayor relevancia en los objetivos e indicadores a la innovación no tecnológica de pymes
Consideración de habilidades (<i>skills</i>)	No fijación de objetivos de <i>skills</i> y papel relativamente secundario del Departamento de Educación y de universidades y centros de FP	Reconocimiento del Talento como uno de los 4 pilares estratégicos (junto a la excelencia científica, el liderazgo tecnológico-industrial y la innovación abierta)
Colaboración interregional en la UE	Buen posicionamiento de la CAPV	Reforzamiento del posicionamiento y búsqueda de sinergias con regiones que tienen propuestas similares
Cuádruple Hélice	Modelo de Triple Hélice (ausencia de sociedad civil), con bajo protagonismo otorgado a universidades y dificultades para implicar a pymes	Objetivo de incorporación de agentes sociales a los GP
Capacitación del Gobierno	Punto fuerte de la CAPV, aunque siempre mejorable	No referencia expresa
Presupuesto y financiación	Retroceso en financiación privada y aumentos en la pública. Multiplicidad de programas, alineados en proyectos puntuales. Falta de instrumentos de demanda y financiación multianual.	Compromiso de aumento de financiación a la I+D por el GV (> 6% anual), y previsiones de aumento menor de fondos privados. Los instrumentos se concretarán en el Plan, pero se publicitará el impulso a la compra pública innovadora
Monitorización y evaluación (M&E)	Establecimientos de mecanismos de M&E tanto internos como externos, aunque sin alcanzar un <i>diagnostic monitoring</i>	Los mecanismos se concretarán en el Plan, y anuncio de priorizar indicadores de referencia internacionales (<i>Regional Innovation Scoreboard...</i>)

Fuente: elaboración propia.

Por último, resulta de importancia capital incorporar más firmemente en la RIS3 modelos de innovación y aprendizaje distintos del tradicional de Ciencia, Tecnología e Innovación (STI). Nuevamente, el documento LEEB así lo propone, reconociendo, por un lado, la gran debilidad que tiene la CAPV en la innovación tecnológica (el benchmarking internacional lo ha mostrado); y, por otro lado, incorporando al talento como cuarto pilar estratégico de intervención. Pero, como anteriormente se ha señalado, eso tendrá escasos efectos prácticos si no va acompañado por cambios en los otros planos de la RIS3. Así, por ejemplo, ese reconocimiento de la importancia clave del talento y de los *skills* debería acompañarse por un reconocimiento de un mayor protagonismo de los agentes que participan en su generación (universidades y centros de FP, sin olvidar a las propias empresas) y a los departamentos del GV de los que dependen (el de Educación, en lo que respecta a los jóvenes; y el de Empleo, en lo que respecta a los adultos).

6. CONCLUSIONES

Ante la ausencia de espacio para examinar todas las implicaciones del análisis previo, en este apartado de conclusiones vamos a destacar las principales fortalezas y debilidades de la trayectoria de desarrollo económico de la CAPV y los retos que probablemente afrontará en el futuro próximo.

En el lado positivo hay que destacar en primer lugar los grandes resultados obtenidos en la región a lo largo de los últimos cuarenta años ya que, si retrotraemos nuestra mirada a la dura realidad económica de principios de los años 1980, la mayoría de los expertos predecían un sombrío futuro para la economía vasca dada su dependencia de sectores industriales maduros y su incapacidad para atraer inversiones extranjeras como otras regiones europeas en procesos similares de transición económica (Cooke y Morgan, 1998). Que los vascos hayan contradicho esa opinión mayoritaria se debe en buena medida a su *capacidad colectiva* de emplear los activos del pasado para reinventar un futuro económico viable a lo largo de una trayectoria que muestra un equilibrio adecuado entre continuidad y novedad, entre un profundo respeto por el legado cultural del pasado y un compromiso tenaz hacia la ciencia, la tecnología y la innovación.

Conseguir un equilibrio razonable entre continuidad y novedad es un reto que todos los países afrontan al designar e implementar sus estrategias de desarrollo económico. Sin duda, las continuidades más importantes en el caso vasco fueron tres: (a) un amplio consenso político acerca de la importancia de la industria como la principal fuente de riqueza y prosperidad para la región, y una notable continuidad en los equipos políticos y técnicos responsables de esa área en los diferentes niveles de gobierno; (b) un compromiso continuado con la inversión pública en ciencia, tecnología e innovación; y (c) en un plano más operativo, la creación de un marco institucional estable y predecible, configurado alrededor de la RVCTI, que permitió a las empresas mantenerse a la par del cambio tecnológico y comercial. En lo que se

refiere a la novedad, el GV ha desempeñado un papel protagonista introduciendo una serie de novedades –nuevos sectores como las bio– y nano-tecnologías, nuevas agencias relacionadas con la innovación y el talento como Innobasque e Ikerbasque; nuevos centros de investigación como los BERC y los CIC; y nuevos espacios deliberativos para la colaboración inter-empresarial como las asociaciones-clúster o los espacios de descubrimiento emprendedor (Aranguren et al., 2016; Morgan, 2016). No obstante, este comportamiento experimental puede verse reducido por dos elementos: por un lado, por el desarrollo de regulaciones de alcance nacional en España, diseñadas para combatir el virus de la corrupción política, aunque la CAPV sea una de las regiones menos corruptas en el país; por otro, por la situación económica relativamente confortable en la región, que no favorece el riesgo ni la experimentación, toda vez que el impacto negativo de los grandes retos sociales no es todavía claramente visible para la población.

Con respecto a las debilidades, nuestro trabajo señala dos problemas que deberían ser abordados urgentemente. El primero se refiere a la debilidad de la innovación *no tecnológica* en la CAPV, un problema muy importante puesto que los modelos futuros de innovación se centran en grandes retos sociales en los que los ciudadanos necesitarán convertirse en agentes de innovación por sí mismos, especialmente si las sociedades van a resolver problemas como el cambio climático, la demencia, la obesidad, la salud mental, etc., en los que el cambio de comportamientos es tan importante o más que el cambio tecnológico. Aunque el GV parece ser consciente de la importancia de la *innovación social*, necesita, junto con los agentes interesados, dedicar mucho más tiempo y esfuerzo a la movilización de los agentes civiles en sus actividades de innovación.

La segunda debilidad se refiere a los agentes e instituciones que han estado infra-representados en la «sala de máquinas» de la gobernanza en la CAPV, mencionadas en detalle en las secciones 4 y 5. Dos de los agentes más importantes a este respecto son las ciudades y las universidades. Cuando se diseñó originalmente la RIS3 vasca no se prestó ninguna atención a la implicación de las ciudades en la misma, incluso aunque el *ámbito urbano* sea ahora reconocido como un banco de pruebas esencial para una nueva generación de servicios (como el 5G) y en las nuevas tecnologías de movilidad (como los vehículos eléctricos). En el plan de renovación de Zorrozaurre, por ejemplo, el Ayuntamiento de Bilbao se ha embarcado en uno de los proyectos de ciudad inteligente más ambiciosos de Europa y, por consiguiente, el Ayuntamiento debería ser reconocido proporcionalmente en el espacio vasco de innovación. De forma similar, las universidades vascas deberían tener un papel más importante en el sistema de innovación porque, al menos en el pasado, se han sentido como *outsiders* en su propio país. Ninguna de estas debilidades debería ser considerada como imposible de solucionar porque, si hay un hecho por excelencia de los últimos 40 años que merece ser destacado, es la capacidad de la CAPV para la acción colectiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANGUREN, M.J.; MAGRO, E.; NAVARRO, M.; VALDALISO, J.M. (2012): *Estrategias para la construcción de ventajas competitivas regionales: el caso del País Vasco*, Marcial Pons, Madrid.
- ARANGUREN, M.J.; MAGRO, E.; MORGAN, K.; NAVARRO, M.; WILSON, J. (2019): «Playing the long game. Experimenting Smart Specialisation in the Basque Country 2016-2019», *Cuadernos Orkestra* 58/2019.
- ARANGUREN, M.J.; MORGAN, K.; WILSON, J. (2016): «Implementing RIS3. The Case of the Basque Country», *Cuadernos Orkestra* 2016/17.
- BELL, S.; HINDMOOR, H. (2009): *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BERKOWITZ, P. (2019): «Smart specialisation in a time of transition», *S3 News letter Editorial*, JRC-Seville, November 2019.
- BOLLEYER, N. (2011): «The Influence of Political Parties on Policy Coordination», *Governance An International Journal of Policy* 24 (3): 469-494.
- BRAUN, D. (2008): «Organising the political coordination of knowledge and innovation policies», *Science and Public Policy* 35 (4): 227-239.
- BRESNAHAN, T., et al. (2012): «Old Economy' Inputs for 'New Economy' Outcomes: Cluster Formation in the New Silicon Valleys», *Industrial and Corporate Change*, 10(4): 835-860.
- CASTALDI, C.; DOSI, G. (2004): *The Grip of History and the Scope for Novelty: Some Results and Open Questions on Path Dependence in Economic Processes*, Working Paper 2003/02, Sant'Anna School of Advanced Studies, University of Pisa.
- COOKE, P.; MORGAN, K. (1998): *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- CONSEJO VASCO DE FINANZAS PÚBLICAS (2018): *Análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Julio de 2018 https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6799/es_2311/adjuntos/Analisis_general_competencias_y_financiacion.pdf
- FORAY, D., et al. (2012): *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS3)*, European Commission, Brussels.
- GOBIERNO VASCO (2013): *Informe sobre duplicidades e ineficiencias en las Administraciones Públicas Vascas*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- (2014): *Análisis y funcionamiento institucional en la Comunidad Autónoma de Euskadi (2014)*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- (2019): *Bases Estratégicas y Económicas del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación – PCTI Euskadi 2030*.
- HASSINK, R.; GONG, H. (2019): «Six critical questions about smart specialisation», *European Planning Studies* 27, 10, 2049-2065.
- KOSCHATZKY, K.; KROLL, H. (2007): «Which Side of the Coin? The Regional Governance of Science and Innovation», *Regional Studies*, 41 (8), 1115-1127.
- LEVI-FAUR, D. (2012): (Ed) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- MARQUES, P.; MORGAN, K. (2018): «The Heroic Assumptions of Smart Specialisation: A Sympathetic Critique of Regional Innovation Policy», in Isaksen, Martin, R., and Trippel, M. (eds.), *New Avenues for Regional Innovation Systems – Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons*, pp. 275-293, Springer, New York.
- MAZZUCATO, M. (2018): «Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities», *Industrial and Corporate Change*, 27, 5: 803-815.
- (2019): *Governing Missions in the European Union*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- MORGAN, K. (2013): *Basque Country RIS3: An expert assessment on behalf of DG Regional and Urban Policy*. (No. Contract Number CCI 2012CE160AT058).

- (2016): «Collective entrepreneurship: the Basque model of innovation», *European Planning Studies*, 24, 8: 1544-1560.
- (2017): «Nurturing Novelty: Regional innovation policy in the age of smart specialisation», *Environment and Planning C*, 35, 4: 569-583.
- (2018): *Experimental governance and territorial development*, OECD, Paris.
- MORGAN, K.; SABEL, C. (2019): The Experimentalist Polity, in T. Symons (ed) *Radical Visions of Future Government*, pp. 75-81, NESTA, London.
- NAVARRO, M. (2015): «Las estrategias territoriales para la transformación productiva. Reflexión desde el caso del País Vasco», *ICADE*, 96, 75-104.
- (2017): *La Gobernanza de las políticas públicas*. Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2017 nº 1.
- NAVARRO, M.; ESTENSORO, M. (coord.) (2019): Las competencias ¿una panacea? *Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Informe de Competitividad Temático 2019*.
- NORTH, D. (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton.
- OECD (2011a): *OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain 2011*, OECD Publishing, Paris.
- (2011b): *OECD Reviews of Regional Innovation: Regions and Innovation Policy*, OECD Publishing, Paris.
- (2019a), *Making Decentralization Work*, OECD, Paris.
- (2019b): *OECD Compendium of Productivity Indicators 2019*, OECD Publishing, Paris.
- PETERS, B.G. (1998): «Managing horizontal government: the politics of co-ordination», *Public Administration*, 76: 295-311.
- PIKETTY, T. (2013): *Capital in the 21st Century*. Cambridge, MA: Belknap Press, 2014.
- POWELL, W.M. (1990). Neither Market nor Hierarchy; Network Forms of Organization. In B. M. Staw, & L. L. Cummings (Eds.), *Research in Organizational Behavior* Vol. 12, pp. 295-336. Greenwich, CT: JAI Press.
- RHODES, R. (1996): «The New Governance: Governing without Government», *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- SABEL, C.; ZEITLIN, J. (2012): «Experimentalist Governance», in Levi-Faur, D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, OUP, Oxford.
- SALITERER, I.; SICILIA, M.; STECCOLINI, I. (2018): «Public Budget and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges», in Ongaro, E., and Thiel, S. van (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, pp. 141-163, Palgrave Macmillan UK, London.
- URKIOLA, A. (2017): *La redistribución entre territorios históricos dentro del sector público vasco*, IVAP, Oñati.
- VALDALISO, J.M.; MAGRO, E.; NAVARRO, M.; ARANGUREN, M.J.; WILSON, J.R. (2014): «Path dependence in policies supporting smart specialisation strategies: Insights from the Basque case», *European Journal of Innovation Management*, 2014, 17, 4, 390-408.
- VALDALISO, J.M. (2015): «The Basque Country: Past trajectory and path dependence in policy- and strategy-making», in Valdalisio, J.M., and Wilson, J.R. (eds.), *Strategies for shaping territorial competitiveness*, pp. 113-130, Routledge, London.
- (2019): «La industrialización del País Vasco. El papel de las políticas industriales», en García Ruiz, J.L. (ed.), *Políticas industriales en España. Pasado, presente y futuro*, pp. 199-236, Paraninfo, Madrid.
- ZUBIRI, I. (2018): «Gipuzkoa dispone de un 10% menos de recursos per cápita», *El Diario Vasco* de 11 February 2018 (<https://www.diariovasco.com/economia/ignacio-zubiri-gipuzkoa-20180211205717-nt.html>).