
Euskal Autonomia Erkidegoko governantza ekonomikoa: Jarraitasun eta berritasunaren artean

Artikulu honek aztertzen ditu (EAE) Euskal Autonomia Erkidegoko gobernantza ekonomikoaren gaur egungo egoera eta etorkizunerako erronkak, gobernantza esperimentaleko ikuspegi teorikoan eta deszentralizazio asimetriko 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 jarraitasunaren 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 bat– barneratuz.

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.

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

Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU/UPV)

477

Aurkibidea

1. Sarrera
2. Gobernantza: joera globalak eta biraketa esperimentalak
3. EAEko gobernantza ekonomikoa gaur egun
4. Estrategia eraldatzaileen gobernantza
5. Gobernantza ekonomikoa: etorkizuneko jokalekuak
6. Konklusioak

Erreferentzia bibliografikoak

Gako-hitzak: gobernantza ekonomikoa, interes-taldeak, mega-joerak, gobernantza esperimentalak.

Keywords: economic governance, stakeholders, mega-trends, experimental governance.

JEL Kode: E61, H77, O38

Sarrera data: 2020/01/28

Onarpen data: 2020/03/25

1. SARRERA

Garapen erregionalaren esparruan Euskal Autonomia Erkidegoa (EAE) nazioarteko erreferentzia puntu bihurtu da, haien ordura arteko jardunbideak agorturik, ekonomia bide berriak aurkitu behar dituzten erregio industrial zaharrentzat. Estatus hori OECD-k (2011a) formalki aitortu zion EAERI, berrikuntzako erregio sistemez egiten hasi zen berrikusteetan haren kasua aztertu zuenean. Baina ebaluazio hori 2011n eman zen argitara eta EAE ezin da ordukoarekin lasai eta pozik gelditu. Izan ere, hurrengo atalean azalduko denez, mega-joerak aldaketa etengabeko jokaleku dinamiko bat sortu dute, non iraganeko arrakastak ezin estrapola baitaitezke etorkizunerantz.

Esker onak: Eskertu beharra dago MINECO HAR2016-76198-P (AEI/FEDER, UE) eta baita Eusko Jaurlaritzaren Hezkuntza Saila (IT897-16 eta IT885-16) ere.

Nolanahi ere, iragana ez da alde batera utz daitekeen zerbait edota norberaren nahien arabera baztertu. Erakundeak –formalak zein informalak– guztiz txertatuta daude orainaldian eta gizartearen praktikak ez dira aldatzen goizetik gauera. Txertatze horri buruz ari dela, Douglas North-ek gizartearen *artefaktu-egitura* kontzeptua erabiltzen du, hots: aurreko belaunaldietatik oinordetzan jasotako sinesmen, erakunde, erreminta, lanabes eta teknologiak. Artefaktu-egitura hori «lehenengo belaunaldietatik oraingo belaunaldien sinesmen egiturara kultura moduan transmititua izan den ikaskuntza» da (North, 2005:50).

Euskal esperientzia teoriarako aztergai interesgarria da EAEk bi funtsezko esparruekiko konpromisoa mantendu duelako: alde batetik, haren legatu kulturalarekiko konpromisoa (legatu kulturala bere esanahi zabalenean ulerturik: hizkuntza, identitatea, paisaia eta industria tradizioa barne dituen); eta, beste aldetik, zientzia, teknologia eta berrikuntzarekiko konpromisoa (aldaketa eta disrupzioari lotuta dagoena). Beste hitz batzuetan esanda, herri guztiek aurrean duten garapen ekonomikorako erronka klasikoaren irakasbide bikaina da EAE: nola lortu taxuzko oreka bat jarraitasunaren eta aldaketaren artean, edota ekonomialari eboluzionistek dioten bezala, *historiaren presioaren eta berritasunaren espazioaren artean* (Castaldi eta Dosi, 2004; Morgan, 2012).

Badaude, ordea, askoz arrazoi teoriko gehiago EAEn kasua aztertzeko, eta haien artean bi azpimarrako genituzke. Lehenengo eta behin, EAEko ekonomiaren bilakaera ekonomia zaharraren eta ekonomia berriaren arteko elkarrekintzaren adibide ezin hobea da, eta bereziki nola zaharra baliatu daitekeen berriaren garapenerako aktiboak eskuratzeko. Eragin handiko azterlan batek esan zuenez: «ekonomia zaharraren faktoreak erabakigarriak dira ekonomia berriaren emaitzetarako» (Bresnahan *et al.*, 2001:858). Bigarrenik, azken 30 urteetako historiak Estatuaren garrantzi iraunkorra agerian uzten du, kasu honetan Estatu erregionalarena. Gobernu erregionalak rol izugarri garrantzitsua jokatu du EAEko industriaren modernizazio prozesua katalizatzen eta kontserbatzen (*curating*), noiz eta, sinesbide neoliberalaren arabera eskuhartze publikoak erabat anakroniko jotzen ziren garai batean (Morgan, 2016; Valdaliso, 2015 eta 2019).

EAEko esperientzia aztertzeko arrazoi teoriko hauek inplikazio teoriko eta praktikoak dituzte, zeren eta politika publikoen arduradunek, nonahikoak direlarik ere, bere berrikuntza-planetan oreka bat aurkitu behar baitute jarraitasunaren eta berritasunaren artean. Gainera, politika-egileek aurrean dute beti ondorengo dilema: zernolakoa izan behar duten Estatuaren eskuhartzea eta laguntza, sektore publiko, pribatu eta gizarte zibileko interes-taldeetan erantzun eraldatzaileak –eta ez transakzional hutsak– sustatzeko. Hurrengo ataletan ikusiko dugunez, Estatuaren eta merkatuaren arteko erlazio dinamikoaren adibide on bat da EAE. Honetan Estatu erregionalaren papera honela deskribatua izan da: «oso presentea, baina ez inbaditzailea» (Morgan, 2016). Bestela esanda, Estatu erregionalak subsidiaritate printzipioa errespetatu du, enpresa-klusterren elkarte eta antzeko ekintza asoziatiboen bidez konpainiek gobernantza ekonomikoan eta industriaren modernizazioan paper proaktibo bat izan zezaten bultzatuz eta horretarako haiek gaituz.

Gure analisia mota ezberdineko informazio kualitatiboan oinarritu da: politika publikoen programetan eta plan ofizialetan, txostenetan, literatura akademikoan eta EAEko gobernantza-sistemako agente garrantzitsuenei –kargu politiko zein teknikoei– egindako elkarrizketetan, azken hamar urteetan garatutako ikerketa-proiektuen barruan burututakoak.

2. GOBERNANTZA: JOERA GLOBALAK ETA BIRAKETA ESPERIMENTALA

XX mendeko bigarren erdian zehar gobernantza molde desberdinak probatu dira. Izan ere, era guztietako erakundeak –gubernuak, enpresak eta gizarte zibileko organismoak– ahalegindu dira egokitzen, herri guztietako gizartea eta ekonomia birmoldatzen ari diren mega-joeretara. Goranzkoan dagoen globalizazioa, aldaketa teknologiko azeleratua, klima aldaketaren mehatxu existentziala eta zahartze eta immigrazio fenomenoak dira, ezbairik gabe, mega-joera garrantzitsuenak eta disruptiboak. Ez dago inongo herririk haien eraginpetik kanpo. Mega-joera horiek sortarazi dute, halaber, eztabaida teoriko bizi bat Estatuaren zereginei eta hark ekonomiarekin eta gizartearekin dituen erlazio ugari eta askotarikoei buruz. Espektro teorikoaren alde batean aurkitzen da «gubernurik gabeko gobernatzea» aldeztu duen pentsamenduaren eskola. Aipatutako eskolarentzat, Estatu gaur egun «organizazio ezberdinen sare auto-organizatuek» osatutako sistema oso lauso batean diharduten aktore askoren artean bat besterik ez da. Ikuspegi honek degradatu egiten du Estatuaren estatusa, zein pixkanaka eskumenez hustuz baitoa (Rhodes, 1996). Espektro teorikoaren beste aldean dago Estatuan zentratutako ikuspegia. Hauen us-tez, eskumenez hustuz joan ordez, Estatuak aktore zentral bat izaten jarraitzen du herri guztietako gobernantza sistemetan, nahiz eta haren jokatzeke moduan aldaketak dauden (Bell eta Hindmoor, 2009).

Haien desberdintasunak alde batera utzita, gobernantzako teoria guztiak ados bide daude 70eko hamarkadaz geroztik ekonomia aurreratu guztietan egondako aldaketek joera bat erakusten dutela esatean: zeinahi direlarik ere sistema politikoaren maila –nazionala, erregionala edo lokala–, gobernuak barne-lanerako modu berriak esperimentatzen ari dira, eta baita sektore pribatuko eta gizarte zibileko kanpo-solaskide edo interlokutoreekin elkarrekin aritzeko modu berriak ere. Gobernantzako azterlanetan honi *biraketa esperimental*a deitu izan zaio (Morgan, 2019).

Atal honetan gobernantza esperimentaleko bi aldaera azalduko dugu. Charles Sabelek eta beste zenbait kidek garatutako *governantza esperimentalistaren* kontzeptuarekin hasiko gara. Haien iritziz, zuzendaritza hierarkikoa eta printzipal-agente gobernantza gaindituak izan dira konplexutasun eta estrategien ziurgabetasun gero eta handiagoko garaien etorreragatik. Haien arrazoiketaren funtsa honetan datza: printzipal-agente gobernantzaren oinarrietako bat mendeko agenteak arau finko eta agindu zehatzen arabera monitorizatu izana da. Baina, helburuak zalantza-zaioak direnean eta haiek iristeko bide hoberenik ezagutzen ez denean, printzipalek prest

egon behar dute arazoak konpontzeko bere *agenteek* aurrera eramandako jardueretatik ikasteko. Laburbilduz: «Jadanik, printzipalek ezin diete bere agenteei kargu hartzen jarraitu horien jarduera aurretik ezarritako arauekin etengabe konparatuaz, ezen zenbat eta arrakastatsuagoak izan agenteok konponbide berrien garapenean, orduan eta gehiago aldatuko dira arauak berak» (Sabel eta Zeitlin, 2012:175).

Gobernantza experimentalistaren kontzeptua ezkutukoa eta akademikoa irudi babiliteke ere, izatez Europar Batasunaren kohesio politikaren erreformarako Barca Txostenak proposatu eta aldeztutako lurraldean oinarritutako hurbilketaren zutarrri kontzeptualetako bat izan zen (Barca, 2009). Nolanahi ere, Sabel eta Zeitlin-en gobernantza experimentalistaren eredua jo izan da «intelektualki konbentzigarria, baina politikoki desafiatazalea»: konbentzigarria, eztabaidan eta ebidentzietan oinarritutako monitorizazioaren bidezko ikasbidea aldarrikatzen duelako; baina desafiatazalea eta aplikagaitza, organismo publiko azpinazionalak esperimendatzeko ahalmenik ez izatea gerta daitekeelako, EBko maila anitzeko sistema politikoan nazio eta nazioz gaindiko organismoek darabilten kontrol zentralizatuagatik (Morgan, 2019).

Eskuarki gobernu azpinazionalen rola maila anitzeko gobernantzako sistemetan gaizki ulertu ohi da bi norabidetan.

- *Top-down gaizki-ulertuan* behe mailako organismo azpinazionalak erle langiletzat jo ohi dira; goi mailako printzipalek diseinatutako politikak pasiboki inplementatzeko ardura dutenak. Baina, arestian azaldu denez, ikuspegi horren abiapuntua –printzipalek badakitela zehatz eta seguru zer egin eta nola egin– okerra da. Hutsezinezko ikuspegi hori ez da posiblea ziurgabetasuna nagusi den garai batean. Horregatik, lurralde bateko politiken inplementazio prozesuak arazoak konpontzeko bideratutako jarduera sortzaile bat izan behar du, eta ez, goiko maila batean diseinatutako politiken betearazte pasiboa.
- *Bottom-up gaizki-ulertuan* uste izaten da maila azpinazionalak boteretzea nahikoa dela eskumenen transferentzia arrakastatsua izan dadin. Alabaina, azken hori ez da horrela, ezagutza lokala izatea ez baita aski den baldintza bat. Aitzitik, tokiko agenteei dagokie ikastea beste lekuetan funtzionatu duenetik zein funtzionatu ez duenetik. Hots, partekatua den esperientziatik ikasi behar dute agenteek, haien hurbileko esperientziaz haragokotik. Politika experimentalistak eskala anitzeko terminoetan sortuak izan behar dute (Morgan eta Sabel, 2019).

Gobernantza experimentalaren guztiz bestelakoa izan da *gobernantza neoliberalen agenda*. Honek Estatuaren hustuketa eta txikiagotzea eragin zuen, ekonomia desregulatzeko, Administrazioaren funtzionamenduan merkatu printzipioak sartzeko eta enpresa publikoak pribatizatzeko diseinatua izan baitzen. Agenda neoliberal horren defendatzaile entzutetsuenak Thatcherren gobernuak izan ziren Erresuma Batuan. Baina Washington Kongsentsua delakoaren laguntzaz eta eraginaz, munduko beste gobernu askok ere antzeko bidea hartu zuten. Gobernantza neoliberalaren bi-

de-urratzailetako bat izanik, Erresuma Batuko esperientziatik ikasgai asko atera daitezke, agerian gelditu baita, azken urteetan bereziki, esperientzia neoliberal horren kostuak onurak baino handiagoak izan direla.

Gobernantza neoliberalaren alderdirik nabariena pribatizazioa izan bazen ere, hura bezain garrantzitsua izan zen hark bultzatutako azpikontratazio iraultzaren eskala. Izan ere, sektore publikoko ondasun eta zerbitzu asko hornitzaile pribatuei azpikontratatu zitzaizkien. Estatuaren hustuketa horrek sektore publikoaren gaitasunen galera ikaragarria ekarri zuen, batez ere erosketa publikoetarako eta proiektu zuzendaritzarako. Hori horrela, Estatuak bere kontratuak kanporatu zituenean, bere gaitasunak ere kanporatu zituen konturatu gabe.

Horra gobernantza neoliberalaren paradoxa. Ekonomia eta gizarte arazo gero eta konplexuagoek gobernuaren aldetik jardura adimentsuagoa eta konektatuagoa eskatzen duten garaian, Estatuaren hustuketak sektore publikoa ahalmen antolatzaile eta gaitasun multzorik gabe uzten du. Horixe da gobernantzaren erronka handienetako bat. Ohiko gobernuen egitura modu bertikalean eraturik eta silotan bakarturik dauden departamentuez osaturik dago; arazo konplexuek, aldiz, departamentu anitzen zeharkako jarduketak, modu bertikalez zein horizontalez sinkronizatuak, eskatzen dituzte, gobernantza kolaboratibo eta esperimentalaren aldekoek iradokitzen dutenez (Levi-Faur, 2012).

Gobernantza kolaboratiboko barne-egiturak sortzen hasi dira gobernuetan –ordura arte silo organizatiboetan garatutako departamentuak integratuz– bai eta gobernuen eta sektore pribatuen zein gizarte zibileko kanpo solaskideen artean. Gobernantzaren joera global hori ko-diseinu eta ko-produkzio bezala deskribatu izan da (Morgan, 2019).

Gobernantza kolaboratibo eta iteratiboranzko joerak eragina izan du koordinazio mekanismoetan eta tresnetan. Gobernantzako literaturan ageri diren koordinazio mekanismo nagusiak merkatuak, hierarkiak eta sareak dira. Horietako bakoitza, ustez, transakzio zehatz batzuetarako aproposa da: merkatuak, irekiak eta independenteak diren transakzioetarako; hierarkiak, gobernu eta enpresa burokrazietan araututako transakzioetarako; eta sareak, konexio zuzenik ez duen informazioa partekatzeko transakzioetarako (Powell, 1990). Baina koordinazio mekanismo klasikoak aldatzen ari dira, gizartearen konplexutasun eta aldaketa teknologikoak handiagotzen ari diren heinean. Adibide bat, besterik ez: industria politikan gobernuaren zeregina aldatzen ari da; autoritate hierarkikoa eta kontrolatzailea izatetik berrikuntza prozesuen eta garapen ekonomikoaren koordinatzaile eta katalizatzaile izatera igarotzen ari da.

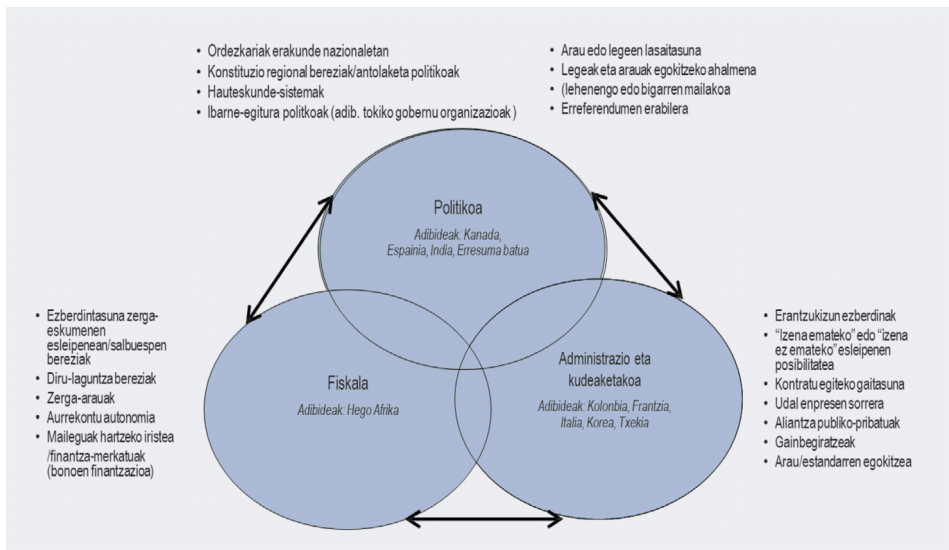
Koordinazio mekanismo klasikoak etengabeko aldaketan ari badira, beste horrenbeste esan daiteke koordinazio tresna tradizionalak, tresna formaletatik hasita (legeak, arauketak, estandarrak, etab.) eta tresna informaletaraino (konbentzioak, itunak eta erakunde arteko moldaketak, etab.). Koordinazio tresna horiek guztiak

berritzen eta egokitzen ari dira *isilpeko iraultzaren* argitan: hots, deszentralizazio joera gero eta biziagoan, OCDEren iritziz azken 50 urteetako lurralde joera esanguratsuenetako bat osatzen duena (OECD, 2019a). Gobernantzaren teoria nagusiak oso arreta gutxi eskaini dio, orohar, maila anitzeko gobernantzari, eta, bereziki, gobernu-sistemetan botere-eskuordetza handitzeari, nahiz eta maila azpinazionalaren garrantzi sozial eta ekonomikoa gero eta handiagoa izan (ikus, adibidez, gastu publikorako, OECD, 2019a).

Isilpeko iraultzaren ezaugarri nabarmenetako bat zera da: eremu azpinazional denetan berdin eragin duen prozesu uniforme bat ez izatea. Aitzitik, herri askotan deszentralizazio asimetriko bat jazo da. OCDEren iritziz: «(Deszentralizazio asimetrikoa) gertatzen da maila bereko gobernu azpinazionalak botere politiko, administratibo edo fiskal ezberdinak dituztenean. Deszentralizazio politiko asimetrikoak esan nahi du erregio edo gobernu azpinazional batzuei emandako autogobernua, gainerako erregio edo gobernu azpinazionalak oro har emandakoetatik desbideratzen dela» (OECD, 2019a: 83).

Beharrian edo interes bereziko erregioei antolamendu bereziak ematea estatuen lurralde osotasuna gordetzeko modu bat izan badaiteke ere, era berean deszentralizazio asimetrikoak lurralde osotasun hori mehatxatu dezake baldin eta beste erregioek ikusten badute hori bidegabea edo arrazoirik gabea dela (Morgan, 2019). Deszentralizazio asimetrikoko hiru aldaera nagusi (politikoa, fiskala eta administratiboa) bereiztu ditu gobernantzako literaturak, 1. Irudian ageri denez.

1. Irudia. DESZENTRALIZAZIO ASIMETRIKOAREN HIRU ALDAERAK



Iturria: OECD, 2019a.

Isilpeko iraultzari buruzko gobernanzako literaturatik ateratzen diren bi ondorio esanguratsu honako honekin lotuta daude: (a) deszentralizazioaren kostu/irabaziekin; eta (b) maila anitzeko sistema politikoko maila desberdinentzako ebidentzian oinarritutako gidalerroekin.

- Lehenengo ondorioari dagokionez, ebidentziek iradokitzen dute deszentralizazioa berez ez dela ez ona ez txarra, zeren eta haren emaitzak (hots, demokrazia, eraginkortasuna, kontu-ematea, garapen lokal eta erregionala, eta abar) deszentralizazioak izan dituen diseinu eta inplementazio moduen araberakoak baitira.
- Era berean, ebidentzietan oinarrituz, maila anitzeko gobernanzak eta bereziki maila deszentralizatuak eraginkortasunez funtziona dezaten gidalerro sendoak aurkitu dira. Gidalerro horien artean honako hauek daude: (i) gobernu maila ezberdinei esleitutako erantzukizunak argitzea; (ii) erantzukizun guztiak behar adina finantzazioa dutela bermatzea; (iii) kontu-ematea handitzearren, zerga-ahalmen azpinazionala sendotzea; (iv) gaitasun azpinazionalaren sorrera sustatzea; (v) gobernu maila ezberdinen artean koordinazio mekanismo egokiak ezartzea; (vi) jurisdikzioen arteko kooperazioa bultzatzea; eta azkenik, (vii) gobernantza berritzaile eta esperimentalak indartzea, herritarren parte-hartzea barne (OECD, 2019a).

3. EAEKO GOBERNANTZA EKONOMIKOA GAUR EGUN

3.1. EAEko, Estatuko eta EBko administrazioen arteko eskumenen banaketa eta koordinazio mekanismoak

Nazioarteko beste erregioekin alderatuta, EAEren autonomia maila handia da. 1978ko Konstituzioarekin Espainian hasitako deszentralizazio prozesu asimetrikoari zor zaio hori. Prozesu hori sortu zen Katalunia eta Euskal Herria bezalako erregioetatik (*nazionalitate historikoetatik*) iritsitako aldarrikapenei erantzuteko. Baina, azkenean, Espainiako gainerako erregioetara zabalduz joan zen, horrela sistema politiko deszentralizatuak homogeneitate handiagoa izan zezan, nahiz eta azkenean autonomia erkidegoen eskumen eta autogobernu mailan ezberdintasun batzuk onartu.

Espainiako Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriak dioenez: «Konstituzioak babestu eta onartzen ditu forudun lurraldeetako eskubide historikoak». Horri esker, EAEko Autonomia Estatutuak bere arauen artean sartu ahal izan zituen autonomia- poliziaren eskumena, Ekonomia Itunean oinarritutako berezko finantzabidea eta, Toki-Erregimeneko Oinarri-Legeak araututako diputazio arruntek baino eginkizun zabalagoak eta konplexuagoak zeuzkaten probintzia mailako administrazio erakunde batzuk (foru diputazioak, alegia).

Hori dela eta, ekonomiaren esparruan gainerako autonomia erkidegoek (Kataluniakoa barne) baino eskumen handiagoak ditu EAEk gaur egun. EBko herrialde gehienetan estatuaren azpian bi maila handi daude: erregionala eta lokala. Espainiaren ka-

suan lehenengoa bigarrenari gailentzen zaio. EAEn, ordea, zuzenbide- eta erakunde-egituran hiru maila indartsu garatu dira: erregiokoa, probintziakoa eta udalerrikoa. Hiru horietatik erregiokoa gailentzen bada ere, probintziakoa –edo, zehazkiago esanda, lurralde historikoetakoa (LHkoa) – funtsezko eskumen ekonomiko batzuen jabe da, hala nola, zergen gainekoa. Azkenik, EAera transferitutako eskumen bereziak direla eta, estatu erakundeek nolabait behartuta ikusi dute bere burua zenbait alorretarako aldebiko koordinazio mekanismoak abian jartzera (adibidez, Ekonomia Itunerako eta Ertzaintzarako). Espainiako gainerako erakunde autonomikoen eta erakunde komunen arteko harremanak, aldiz, izaera aldeaniztuneko mekanismoez (Sektore Konferentziak deiturikoez, batik bat) gobernatu dira soil-soilik.

EAEko eta Estatuako erakundeen arteko eskumen banaketa ez da estatikoa eta betierekoa, EAEn eta Estatuaren arteko etengabeko tirabiraren emaitza, baizik: EAEn aldetik iraunkorra izan da autogobernua indartzeko eta aldebikotasunean oinarritutako koordinazio mekanismoak erabiltzeko aldarrikapena; Estatuak, berriz, etengabeko ahalegina egin du autonomia erkidego guztien eskumenak homogeneizatzeko, transferitutako eskumenak birzentralizatzeko eta izaera aldeaniztuneko koordinazio mekanismoak bakarrik erabiltzeko. Amairik gabeko tirabira horretan, EAEn egindako transferentzia prozesuak jauzika aurreratu dira, behin 1985ean lehenengo eskumen transferentzien prozesua amaitu eta gero. Jauzi horiek abagune jakinetan gertatu ohi ziren: Gobernu zentralerako alderdi nagusiak parlamentuan zuen ahultasuna medio, kongresuan EAEn (Eusko Alderdi Jeltzalearen) bozkak eskuratzeko premia zuen momentuetan. Bozka horiek erdiesteko, ordura arte geldituta egondako transferentzia prozesua abian jarri behar izaten zuen. Horrelaxe gertatu zen, adibidez, 1996, 2009-11 eta, berrikitan, 2019-20 urtealdietan. Baina aldi berean, Estatuak EAEn eskumen eskusiboen alorretan hainbat arauketa egin zuen edo EAEko erakundeen hainbat jardura bikoiztu, horretarako Konstituzioak ematen zizkion aukerez (batez ere, 149.1.1 eta 149.1.13 xedapenak) edota Europar Batasunaren zuzenbidea Espainiako arautegira egin beharreko transposizioez baliatuz. Nazioarteko beste errealitate federalekin alderatuta, EAEk betearazteko eskumenetan eskuratutako autonomia maila oso handia da. Ostera, ez da horrela gertatzen arautzeko eskumenetan, alde batera uzten badira zergeri eta tokiko administrazioei dagozkien alorrak. Komenigarria litzateke, EAEko eta Estatuako administrazioen arteko koordinazioa eta lankidetzaren erregularragoa izatea, eta ez egotea ziklo edo abagune politiken mende.

Espainia 1986an Europako Elkartean sartzeak eta Europar egondako integrazio prozesu progresiboak ekarri zuten Europar Batasuneko erakundeetara eskumenak transferitu behar izatea. Transferentzia horiek Estatuako erakundeek ordura arte izandako funtsezko eginkizun batzuen ez-erabilerak (*Estatuaren hustuketa* deiturikoa), EAEnak ziren eskumen eskusiboenak ere baziren. Aholku emaile hutsak diren zenbait organismo (hala nola, Europako Erregioen Kontseilua) eta Erregio eta Hiri Politikako Zuzendaritza Nagusia alde batera uzten badira, Europar Batasuna funtsean Estatuaren Europa da. Nahiz eta erregioek eskumen eskusiboa izan Europako erakundeen jardun-alorrean, Europako erabaki-guneetan (eta baita politikak garatzeko sortutako egitura parapublikoetan ere) Estatuaren eta berauei lotutako administrazioen parte-hartzea

bakarrik dago onartuta. Areago, azken urte hauetan Estatuaren egitekoak indartu egin dira Europar Batasunean eta erregioen garrantziaren nolabaiteko galera somatzen da. Gainera, europar politikek gero eta arreta handiagoa eskaintzen diote Estatuaz azpiko beste errealitate bati: hiriei, alegia. Joera horiek ez dira oso positiboak EAerentzat, ezen Euskal Autonomia Erkidegoa ezin jo baitaiteke literaturak *hiri-erregiotzat* jotzen duena, edo ezta *erregio-kapitala* ere. Gainera, EAEn ez dago hiri handien ligan lehian aritu daitekeen tamaina handiko hiririk.

Europar Batasuneko Euskadiren Ordezkaritzak izandako jarduera eta ekimen ugari eta europar egitarau eta ekimenetan modu aktiboan parte hartzeko egindako ahalginek ahalbidetu dute EAE oso ikusgarri azaltzea Bruselan. Baina EBko erabakiguneetan parte-hartzeko aukera soilik Estatuari dagokienez, EAE behartuta egon da bere parte-hartzea Espainiako Estatuak autonomia erkidego guztien interesak europar erakundeetan zaintzeko sortutako mekanismoaren bidez bideratzera. Mekanismo hori, CARUE (Europar Batasunarekin Erlazionatutako Zereginetarako Konferentzia) izenekoa, Europako beste herri elkartekide deszentralizatueta dauden antzeko organismoa da. Nolanahi ere, bai mekanismo horren funtzionamendua eta bai europar egitarauetan autonomia erkidegoen partehartzea ahalbidetzen duten izaera teknikoagoko beste organismo estatalen informazio eta harremana (adibidez, RIS3 izeneko espezializazio adimentsuko estrategiaz arduratzen zen Redidi izenekoa) oztopatuak izan dira azken urteetan Gobernu zentrolean izandako ezegonkortasun handiagatik eta ministerioetan egondako aldaketa ugariengatik. Ezegonkortasun eta aldaketa handi horiek zaildu egin dute nola Estatuako organismo arduradunak Europako errealitatearen nondik norakoez egunean egotea hala autonomia erkidegoek alor bakoitzerako Estatuaren organismo solaskide zein zen jakitea.

3.2. EAeren barruko eskumen banaketa eta koordinazio mekanismoak

Estatu mailako esparru-legeak alde batera utzita, hiru funtsezko legeak arautzen dute Eusko Jaurlaritzaren (EJ), foru diputazioen eta udalen arteko eskumen banaketa (CVFP, 2018): Euskal Herriko Autonomia Estatutuak (3/1979 Lege Organikoa), Lurralde Historikoen Legeak (27/983 Legea) eta Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legeak (2/2016 Legea). Haiei gehitu beharra dago EAeko legebiltzarrak eta Lurralde Historikoetako foru-organoei onartutako arautegi sektoriala. Ondorioz, Estatuaren eta EAeren arteko harremanetan gertatzen ez den bezala, EAeko erakunde komunak eta Lurralde Historikoetako eskumenen arteko bereizketa argiagoa da eta ez dago horrenbeste arau bikoizketarik.

Aurrekontuko sarrera eta gastuei gagozkiela (ikus 1. Taula), foru diputazioei EAeko administrazio publikoen aurrekontu osoaren erdia baino gehixeago dagokie, EJri heren bat baino gehiago, eta udalei %10 inguru. Baina transferentziak kanpo uzten badira, foru diputazioen pisua sarrera guztien %90eraino igotzen da (EJren gastuaren pisuaren %1,5rainoko jaitsierarekin konpentsatzen dena), nahiz eta foru diputazioen gastua %15 bakarrik izan (EJren eta udalen gastuen ehunekoak, aldiz,

%59raino eta % 26raino igotzen dira, hurrenez hurren). Hau da, EAEko administrazio publikoetan desoreka nabaria dago: alde batetik daude transferentzietatik ez datozen sarrera gehienak dituztenak (foru diputazioak); eta bestetik, transferentzietakoa ez den gastu gehiena egiten dutenak (EJ eta udalak). Espainiako autonomia erkidegoetan ere desoreka handi samarra dago gobernu autonomikoen gastu- eta sarrera-mailen artean; baina kasu horretan alde hori Gobernu zentraletik iritsitako transferentziaz berdintzen da.

1. Taula. **EAEKO ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN SARRERA ETA GASTUAK (KONTSOLIDATU GABEKO GASTUAK; 2017; %)**

	Gutzizkoa		Gutzizkoa transferentziarik gabe	
	Sarrerak	Gastuak	Sarrerak	Gastuak
Eusko Jaurlaritzatza*	100.0	100.0	100.0	100.0
Foru-Diputazioak*	36.0	36.0	1.5	59.4
Udalak	53.2	53.5	90.0	14.9
Municipalities	10.8	10.6	8.5	25.8

(*) Organismo autonomoak barne.

Iturria: Eustat, Sektore publikoaren aurrekontu-estatistikak.

EAEko administrazioen artean arautegiak ezarritako eskumen bereizketa nahiko garbia bada ere, beste kontu bat da zer gertatzen den bikoizketa exekutibo eta organikoetan. Oso iritzi kontrajarriak daude bikoizketa horiek daukaten hedaduraz eta sektore publikoaren efizientzian eta gastu mailan duten eraginaz (ikus, esaterako, Gobierno Vasco 2013 eta 2014). Nolanahi ere, eskumen eskusibo huts-hutsak oso gutxi direla kontuan edukita, erakunde eta administrazio ezberdinen arteko koordinazio eta lankidetzaren handitzean datza gakoa.

2. Taulak erakusten du administrazio maila bakoitzean gastu-politika bakoitzaren pisu ezberdintasuna. EJren gastu erdia baino gehiago, Osasuneko eta Hezkuntzako politiketara dagokie; foru diputazioen gastu guztitik heren bat baino gehiago, Gizarte-zerbitzu eta -eragintzaren da; eta tokiko erakundearen gastu zati handiena, esparru lokaleko oinarritako zerbitzu publikoetara doa. CVFPren (2018:129) esanetan: «Administrazio bakoitzaren programen gastua bat dator oro har legeriak finkatutako eskumen banaketarekin». Hala eta guztiz ere, bai Navarrok (2017) eta bai ikerketa honetarako elkarrizketatutako ia agente guztiek uste dute, administrazio batek baino gehiagok diharduten alorretan –bereziki, ekonomiaren eragintzaren arloan– erakunde maila ezberdinen arteko koordinazioa hobetzeko eta jardueretan sinergiak ustiatzeko marjina handia dagoela. Orobat, haien iritziz, sektore publikoaren arrazionalizazioan eta birdimentsionatzean gutxi aurreratu da.

2. Taula. GASTU KONTSOIDATUA, GASTU-POLITIKEN ETA ERAKUNDE-MOTEN ARABERA (2015)

	Erakunde bakoitzaren guztizkoaren %tan					EAEko erakunde guztizkoaren %tan				
	Eusko Jauriaritza	Foru-Diputazioak	Tokiko erakundeak	Guztira		Eusko Jauriaritza	Foru-Diputazioak	Tokiko erakundeak	Guztira	
Zor publikoa	9.1	11.7	3.2	8.4		69.6	23.2	7.3	100.0	
Justizia	1.5	0.0	0.0	1.0		100.0	0.0	0.0	100.0	
Segurtasuna eta hiritarren mugikortasuna	5.7	1.7	8.9	5.6		64.6	5.0	30.4	100.0	
Kanpo-harremanak	0.5	0.0	0.0	0.3		100.0	0.0	0.0	100.0	
Etxebizitza eta hirigintza	1.0	0.4	10.7	2.8		23.2	2.3	74.5	100.0	
Komunitatearen ongizatea	0.0	0.0	15.8	3.1		0.0	0.0	100.0	100.0	
Ingurumena	0.2	1.2	3.0	0.9		16.8	21.4	61.8	100.0	
Pentsoak	0.0	3.1	0.0	0.5		0.0	98.8	1.2	100.0	
Enplegatuentzako beste prestazioak	0.0	0.0	0.2	0.0		0.0	0.0	100.0	100.0	
Gizarte-zerbitzuak eta -eragintza	6.4	34.3	12.0	12.1		33.7	47.2	19.1	100.0	
Emplegu-sustapena	1.9	0.7	1.7	1.7		72.8	6.9	20.3	100.0	
Osasuna	34.3	0.0	0.6	22.1		99.5	0.0	0.5	100.0	
Hezkuntza	26.4	0.1	4.4	17.8		95.1	0.1	4.8	100.0	
Kultura	2.4	3.1	9.7	3.9		39.6	13.0	47.4	100.0	
Kirolak	0.1	0.8	5.4	1.2		4.1	11.1	84.8	100.0	

.../...

.../...

	Erakunde bakoitzaren gutzitzaokaren %tan				EAEko erakunde gutzitzaokaren %tan			
	Eusko Jauriaritza	Foru-Diputazioak	Tokiko erakundeak	Guztira	Eusko Jauriaritza	Foru-Diputazioak	Tokiko erakundeak	Guztira
Nekazaritza, abelzaintza eta arrantza	1.0	2.9	0.3	1.2	53.9	41.6	4.5	100.0
Industria eta energia	0.7	2.5	0.2	0.9	48.2	48.4	3.4	100.0
Merkataritza, turismoa eta ETEak	0.6	0.9	1.9	0.9	41.2	17.6	41.3	100.0
Garraio publikoa	0.0	4.9	2.5	1.3	0.0	63.3	36.7	100.0
Azpiegiturak	3.8	15.0	1.4	5.2	46.7	48.2	5.2	100.0
Ikerketa, garapena eta berrikuntza	1.8	0.2	0.0	1.2	97.2	2.5	0.3	100.0
Lan-harri emanak	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
Izaera ekonomikoko beste jarduerak	0.3	0.9	0.1	0.4	51.7	41.3	7.0	100.0
Gobernu-organoak	0.5	1.3	1.7	0.9	35.7	25.6	38.7	100.0
Izaera orokorreko zerbitzuak	1.5	9.0	13.8	5.1	18.4	29.4	52.2	100.0
Finantza- eta zerga-Administrazioa	0.4	5.2	2.6	1.6	14.1	54.5	31.4	100.0
Beste AAPPentzako transferentziak	0.0	0.1	0.1	0.0	-	-	-	-
Gastu guztia kontsolidatua	100.0	100.0	100.0	100.0	64.0	16.7	19.3	100.0

Iturria: CVFP (2018).

Idazlan honen lehenengo atalean azalduenez, politika publikoen koordinazio-rako hainbat tresna erabil daitezke. Literaturan agertzen denez eta elkarrizketatutako agente batek modu adierazgarrian zioenez: «koordinazioa errazagoa da denek dakitenean nora joan behar den»; edo zehazkiago esanda, denek ezagutu eta parte-katutako estrategia edo plan bat dagoenean, agente guztien jardueretarako gida eta orientabide moduan jokatzeko duena. Ildo horretatik, EAEko erakunde behinen guztiek ganorazko plangintza estrategikoak ondu dituzte, haien gobernuen egintza egituratu dutena.¹

Iraganaldikoekin –edota gaur egungo beste autonomia erkidegoetako plan eta programazioekin– alderatuta, oso aurreratua da EAEko administrazio publikoen plangintza. Hala eta guztiz ere, EAEko administrazio publikoen plan horiek ez daude txertatuta, aldez aurretik EAE osorako egindako plangintza batean, baizik eta bakoitza bere aldetik eginak dira. Hau da, ez dira oinarritzen aurrez egindako hausnarketa estrategiko batean, non: (i) alor jakin gutxi batzuetan (hala nola, demografian, klima aldaketan, trantsizio energetikoan, digitalizazioan...) EAEk hurrengo urteetan aurre egin beharreko erronka handiei buruz egindako diagnostiko sakon baten arabera helburu zehatzak finkatzen diren; (ii) kudeaketa integratuko modelo bat jasotzen den (ezarritako helburuak tresnei eta aurrekontuei lotuz); eta (iii) gainbegiratze eta ebaluazio sistema egoki batez osatzen den.

Estrategia alorreko aipatutako gabeziak, besteak beste, ondorengo faktoreek sortuak dira. Lehenengo eta behin, lidergo efektibo falta Eusko Jaurlaritzaren estrategia orokorrean. Zeharkako departamentuen batek –Lehendakaritzak, Gobernantzak edo Ogasunak– bete beharko luke lidergo funtzio hori (aukeran, Lehendakaritzak); baina errealtatean ez da hori gertatzen aipatutako departamentuen arteko erantzukizunen banaketa guztiz garbia ez delako edo, besterik gabe, horretarako behar den denbora, baliabide eta bitarteko nahikoa ez dagoelako. Bigarrenik, EAEko erakunde arkitekturak berak zerikusia du EAE mailako estrategia orokor ezarekin. Foru diputazioen autonomia handiak, EJren eta diputazioen ziklo politiko ezberdinak izateak eta EJren eta aldundien arteko harremanak maiz asko aldebiko topaketan bidez gauzatzeko zaildu egiten dute haien plan eta politiken koordinazioa eta estrategia bateratu bat aurrera eramatea. Baita EJn eta foru diputazioetan alderdi politiko bera agintean dagoenean ere.

¹ EJren estrategia, 2016-2030 *XI Legealdirako Gobernu Egitarauean* jaso zen, eta bertan jasotako konpromisoak ondoren Garapen Jasangarriaren Helburuen (GJHren) arabera ordenatu ziren *Agenda Euskadi Basque Country 2030* delakoan (ikus <https://programa.irekia.euskadi.eus/?locale=es>). Bizkaiko Foru Diputazioaren (BFDren) estrategia Bizkaia Goazen 2030 dokumentuan jasota dago (ikus http://web.bizkaia.eus/eu/ahaldun-nagusia#p_com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_X3HAvy8MHXaN) 2020 urtean *Bizkaia Egiten* izeneko estrategia berri batez ordeztuko dena. Gipuzkoako Foru Diputazioarena (GFDrena) *Kudeaketa Plan Estrategikoa 2020-2023* izeneko dokumentuan gauzatu da (ikus http://www.gipuzkoairekia.eus/es/gardentasun-xehetasun/-/asset_publisher/vK-GEW9OM3Hqd/content/g_822_plan-estrategikoak/85515). Eta, azkenik, Arabako Foru Diputazioaren (AFDren) estrategia 2015-2019 *Legegintzaldiko plan estrategikoa* zertu da (ikus <https://irekia.araba.eus/eu/gobernu-plana/gobernu-ekintzak/plan-estrategikoa>).

Arautegiari dagokionez, 2016an Tokiko Erakundeen Legea onartzeak gastu eskumenen banaketa nahiko modu argi eta ordenatuan ixtea ekarri du. Baina sarrerren aldetik, erreforma bat egitea komeniko litzateke, zeinek, sarrerak EJren eta foru diputazioen artean banatuz, konbinatuko bailituzke gobernu maila bakoitzaren zerga autonomia eta sarrera banaketa; edo, gutxienez, gobernu maila guztiei zerga alorrean erabaki ahalmena emango lieke, edo gobernu maila bakoitzaren sarrerak bere beharrian orokor aitortuei lotuko lizkieke (Zubiri, 2018).

Orobat, koordinazioa erraztu edo zaildu dezakeen beste faktore bat, organizazio-egiturak dira (Braun, 2018). Organizazio egiturei loturiko koordinazio-bideen azterketa egitean komeni da bereiztea erakunde barnekoak direnak eta erakunde artekoak direnak.

Erakunde bakoitzaren barruko koordinazio-bideei dagokionez, EJn eta foru diputazioetan zeharkako departamentuek edo sail zentralek (Lehendakaritza, Ogasuna eta Administrazio publikoak edo Gobernantza), gobernu-kontseiluek eta eskuarki plan bakoitzari lotuta dauden sailen arteko batzordeek funtzio garrantzitsua bete ohi dute. Hainbat gobernu-talderen egituretan eta konposaketan egondako bariazioek, ostera, ez ohi dute ekarri koordinazio mailan aldaketa esanguratsurik. Beste zenbait tokitan bezala, *New Public Management* delakoaren gomendioak jarraituz, EAEko administrazio publikoek –GFD izan ezik– agentziak sortzeari ekin zioten, horrela haiek diseinatutako estrategia eta politikak malgutasun handiagoz betearazteko eta azken erabiltzaileengana hobeki hurbiltzeko. Agentziak Administrazioa baino malguago eta eraginkorragoak izan ohi dira; baina, horrekin batera, sistemaren gobernantzaren zatikatzeari beste maila bat eransten diote. Gainera, gehienak sortu zirenean horrela ez bazen ere, kontratu publikoen legea haiei aplikatzen hasi zenetik bere malgutasuna franko murriztu da. EJren agentzien kasuan, bestalde, literatura akademikoan estrategietarako eta politiketarako ezarrita dagoen ohiko bereizketan (hots, gobernuaren departamentuek estrategia eta politikak diseinatzeko eta lideratzen dituzte eta agentziek estrategia eta politikak betearazi) ez bezala, agentziek parte-hartze handia izan dute politiken diseinuan. Hori zor izan zaio, neurri handi batean, EJren departamentuen pertsonal egitura urriari. Hori gutxi balitz, agentzietara jotzeaz gainera, bere estrategia eta politikak diseinatzeko, Gobernuak kontsultari pribatuetara jo izan du, askotan agentziek berek jotzen zuten adina edo gehiago.

Erakundeen arteko koordinazioari dagokionez, koordinazio orokorra eta sektoriala bereiztea komeni da. Koordinazio orokorrari begira, ez dago organismo bat, EAEn osotasuna hartuta, beronen erronka nagusiak identifikatzeko eta eztabaidatzeko, eta definitzen duenik erronkei aurre egiteko estrategia bateratu bat, zeinetara zintzilikatuko liratekeen gero erakunde bakoitzaren estrategiak. Gaur egun, erakunde-arteko egitura antolatzaile nagusia Herri-Dirubideen Euskal Kontseilua (HDEK) da, Eusko Jaurlaritzak, foru diputazioek eta tokiko erakundeek osatua. HDEK-k sarrerren alorrean dihardu, nagusiki. Besteak beste, Itun Ekonomikoari esker bildutako zergen banaketa erakunde maila ezberdinen artean zehazten du (banaketa bertikale-

ko eredu) eta lurralde historiko bakoitzaren ekarpen-koefizienteak erabakitzen ditu (banaketako horizontaleko eredu). Azkeneko hau Ekarpen Legeak (2/2007 Legeak, alegia) arautzen du. 2007-2011 urteetarako soilik onartu bazen ere, foru erakundeen arteko adostasun ezagatik, oraindik eguneratzeke dago lege hori. Eguneratu bitartean 2007ko legeak jarraitzen du indarrean.

Gastuaren aldetik, ez dago izaera orokorreko koordinazio egitura antolatzaile-rik. Indarrean dauden gastua koordinatzeko mekanismo guztiak sektorialak dira. Eskumenak benetan eskusiboak direnean (hala nola, Hezkuntzan edo Osasunean), koordinazio egitura horiek ez dira berez beharrezkoak. Eta eskumen partekatuen kasuan ez dago koordinazio sektorial guztietarako eredu komun bat. Batzuetan, erakundeen arteko batzorde formalak sortu dira, non hiru mailetako administrazioek parte hartzen duten (adibidez, Zientzia, Teknologia eta Berrikuntzako Planeko –hots, ZTBPKo– erakunde-arteke batzordea); beste batzuetan, egiturak informala-koak dira (esaterako, agintari politikoaren aldeko bilerak) edo proiektu berezietan loturikoak (adibidez, Aeronautikako Fabrikazio Aurreratuko Zentroaren patronatua). Nolabaiteko informaltasuna malgutasunerako eta esperimentaziorako mesedegarria bada ere, egitura formal batzuk egoteak erraztu egiten du, halaber, agenteak elkarrekin harremanetan jartzea zein ikaskuntzak modu sistematikoagoan partekatzea; eta horrek aurrekoa elikatzen du. Horrenbestez, egitura formal horiek koordinazio-bide informalean osagarri izan ohi dira. Hortaz, oro har, formaltasunaren eta informaltasunaren oreka bat bilatu beharko litzateke, batak zein besteak dauzkaten abantailen eta desabantailen jakitun izanik, lehenengoak ustiatzen eta bigarrenak arintzen saiatuz. Hori horrela, ez dirudi egokia hiru foru diputazioak aldi-aldi elkarrekin bildu eta bere esperientziak zein ikaskuntzak modu sistematikoan partekatuko eta koordinatuko litzuketen egitura formal iraunkor bat ez egotea. Era berean, ordea, gehiegizkoa deritzogu hainbat plan eta programari loturik sortutako erakunde-arteke batzorde multzo handiari. Horietako asko jarduera gutxikoak dira, esparru zabalago eta jarduera planifikatuagoko komite batzuen bidez ordezka litezkeenak.

Aurrekontuak ere koordinazio funtzio bat bete dezake, estrategiaren edo beste koordinazio-tresnen egitekoa osagarrituz (Saliterer *et al.*, 2018). Aurrekontuen funtzionamenduan nagusi izan den *inkrementalismo* tradizioaletik pixka bat alendu nahian, zenbait saiakera egin dira EAEko administrazioetan. Krisialdi ekonomikoak eta sarreren gutxitze handiak bultzatu zuten EJ inkrementalismo ia puruan oinarritutako aurrekontu operatiboan albo batera uztera eta inkrementalismo doitu batera igarotzera. Hots, departamentu guztiei aurreko urteko aurrekontuarekiko aldaketa berdina aplikatuz, departamentu edo alor batetik bestera aldakuntza ezberdina aplikatuz (aurreko urteko aurrekontuaren kopurutik area guztiak abiatuagatik ere). Areago, EJren aurrekontu-partidetan lehenespenean ariketak egiten hasi ziren. Horren adibidea da, esaterako, lehendakariak aldarrikatutako konpromisoa azken legealdiko urte guztietan I+Grako finantzazio publikoa %5 handiagotzeko. Halaber, aipamen berezia merezi du GFDk kudeaketako planaren lehenespenean aurrekontua-

ri lotzeko egindako ahalegina, horrela, jarduketa bat bere kudeaketako plan estrategikoan sartuta egon ezean, haren aurrekontuan ezin jaso ahal izateko.

Pertsonalaren osaerak ere, nola kargu politikoz hala kargu tekniko, koordinazioan eragiten du nabarmen. Gobernantzaren literaturak erakutsi duenez, erakunde arteko pertsonalaren mugikortasunak, zein kargu tekniko eta politikoen artekoak, koordinazioa erraztu ohi dute. EAEn, ordea, erakunde arteko mugikortasuna nahiko mugatua izan da kargu politikoen artean eta oso txikia kargu tekniko artean. Kargu politikoa Administrazioen teknika artean aukeratzea mesedegarri izaten da politiken jarraipenerako eta koordinaziorako; aldiz, ez horrenbeste haien berrikuntzarako eta erreformarako. Azken hauek usuago gertatu ohi dira Administrazioetik kanpo aukeratutako kargu politikoen kasuan. Kargu politiko izateko kanpoko profesionalak erakartzeko dauden gero eta zailtasun handiagoak direla-eta (politikaren ospe galtzeagatik, ordainsari apalengatik eta bateraezintasun erregimen zorrotzengatik, besteak beste), nabaria da EAEn kargu politikoen postuak administrazioaren teknikari izandakoez betetzeko gero eta joera handiagoa. Baina, horrekin batera, gero eta agerikoagoa da EAEko kargu teknikoek kargu politikoetara pasatzeko duten interes urria. Hori dela eta, gaur egun arazo handi samarra dago profesionalik jantzienak kargu politikoetara erakartzeko.

Alderdi politikoen ere lagundu dezakete erakunde eta departamentu zatiketak gaintzen eta koordinazioa handitzen (Bolleyer, 201). Hori are gertagarriagoa da erakunde ezberdinetako gobernu-organoei alderdi bera egonez gero (Peters, 1998). Horixe da, hain zuzen, EAEn maiz gertatu izan dena, nahiz eta zenbait erakundetan gobernu hori beste indar politikoei koalizioan izan (eskuarki, PSE-EErekin). Ikerlan honetan elkarrizketatuek EAEko erakunde nagusiak gobernatzeko dituen alderdiak beste bi ezaugarri nabarmendu dituzte, erakundeen koordinazio eta gobernantzan biziki eragin dezaketenak. Alde batetik, EAJren karguen buru biko izaera, alegia, erakundeetan kargu politikoak direnak ezin egon daitezke aldi berean erakunde horren jarraitze eta kontrolaz arduratzen diren alderdi-organoei. Beste aldetik, lurralde historikoen arabera antolatutako alderdiaren egitura: erakunde bakoitzeko kargu politikoek bere lurralde historikoko buru-batzarrari eta batzar nagusiari kontu ematen diete. Hortik kontrol eta iragazki gehiago eratoritzen dira erakundeen jardueretarako, edozein demokraziatan ohikoak direnei (hots, Kontu Auzitegiak edo Legebiltzarrak berak egiten dituzten kontrol lanei) eransten zaizkienak. Areago, erakunde bakoitzaren sarrerak EAEko gainerako erakundeen begiradapean egotean HDEKn, EAJren lurralde-egitura horrek, non lurralde bakoitzak berezko interesak dituen, kontrol posibilitate hori egiazki erabilia izatera eramaten du. Baina, bestalde, lurralde bakoitzaren interesak oso kontrajarriak direnean, delako Ekarpenean Legeari buruzko eztabaidan gertatu den bezala, alderdiaren egitura zentralak ez dute beti ezartzen sistemak behar duen oreka.

Legebiltzarrak eta Batzar Nagusiak, azkenik, ez dirudi eragin handia dutenik EAEn ikuspegi bateratu baten osaketan edo gobernuen jardura politikoen eta au-

rrekontukoen gaineko kontrolean. Ez da ohikoa EAEn legebiltzarkideen inplikazioa *liburu zurien* prestaketan, *aurrekontu-bulegoen* abian jartzean edo antzekoetan. Legebiltzarraren kontrol-lanak eta interpelazioak noizean behingoak izaten dira eta sarritan komunikabideetan hainbat gai edo kontuk izandako oihartzuna bertara ekartzera mugatuak. Eskuarki, gobernuan dauden alderdiek legebiltzarrean jokatzeko dute bere gobernuen transmisio-uhala gisa, eta ez haiek aukeratuak izan diren hauteskunde-barrutiko ordezkari gisa.

3.3. **Gobernutik gobernantzara**

Beste gizarte aurreratuetan bezala, EAEn ere urrats sendoak egin dira estrategia eta politika publikoak, gobernuaren egintza hutsa izan ordez, gizartearen beste agente eta aktoreen egintza eta parte-hartzearen ondorioa ere izan daitezen. Gizartearen agente horien parte-hartzean bereizi behar dira herritarrena orokorrean, alde batetik, eta interes talde antolatuen, beste aldetik.

Tradizionalki herritarren parte-hartzea estrategia eta politika publikoetan hauteskunde bidez gauzatu izan da. Hauteskundeetan parte hartuta, herritarrek berretsi egiten dute gobernura iristen den indar politikoaren hauteskunde-egitaraua. Hauteskunde-egitarau hori gero gobernu-programa bihurtzen da eta, pauso hori eman ostean, gobernu-programa horrek gobernuaren estrategia eta politikak antolatzen eta kokatzen ditu.

Baina horrez gainera, gobernuak hainbat mekanismo bultzatu eta garatu izan dituzte herritarrek administrazio publikoaren informazioarako irispide libre eta gardena izateko eta gai eta zeregin publikoetan parte hartzeko. Norabide horretan lehenengo urratsak mende honetako lehenengo hamarkadan egin ziren hainbat erakunde publiko-privatu abian jarritz, hala nola, Euskadi 2015 Lehiakortasun Foroa, Innobasque; eta lurralde historiko mailan, Gipuzkoa Berritzen plataforma. Baina 2010 ondoren EAeko administrazio maila ezberdinen politika eta estrategia publikoaren diseinu, inplementazio eta ebaluazioan herritarren parte-hartzeko metodologiak nabarmen hedatu ziren, gehienak Innobasqueren eskutik eta esperimentazio maila handi batez garatuak. Eusko Jaurlaritzaren ekimenen artean aipamen berezia merezi dute ondorengoek: *Irekia ataria eta Etxebizitzaren aldeko Itun Soziala* –Nazio Batuen Erakundeak sarrituak– eta *Euskadiko demokraziari eta herritarren parte-hartzeari buruzko Liburu Zuria* –Eskualde Batuen Erakundeak sarrituak–. Foru diputazioen ekimenen artean, aipagarrienak lurralde estrategiak sortzeko prozesuak dira: *Bizkaia Goazen 2030*, *Etorkizuna eraikiz* eta *2015-2019 Legegintzaldiko plan estrategikoa*. Azkenik, udalerrri mailan, Eudelen eta hainbat udalen proiektu leudeke.

Interes talde antolatuen parte-hartzeari dagokionez, esan daiteke ez dagoela berriazko egiturarik interes talde horien parte-hartzea ahalbidetzeko izaera orokorreko edo zeharkako estrategietan. Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Bartzordeak (EGABk), EAeko zenbait interes talde antolatu garrantzitsu (hala nola

sindikatuak, enpresa konfederakuntzak, gizarte zibila eta adituak) biltzen dituenak, ordezkagarritasun arazoak izan ditu, zenbait funtsezko alor bere jardun esparrutik at daude (adibidez, zerga eta lan alorrak) eta, azken buruan, jarduera aski mugatua du. Zenbait elkarrizketaturen irudiz, enpresa esparrura mugaturik ere, hain ezberdin dira bertan dauden interes taldeak, ezen inongo erakunderik ez baita onartua izaten interes-talde guztien ordezkartzat; eta, hori dela eta, denek bere burua ordezkatuta ikustearren ordezkarien kopurua handituko balitz, foro horiek zabalegi eta ez eraginkor bihurtuko lirateke.

Maila orokorrean ez bezala, sektore mailan EAEko erakundeek espazio ugari sortu dituzte, plan edo programa berezi horiei loturik (adibidez, geroxeago xehetasun handiagoz azalduko den ZTBP 2020), alor horiekin zuzenkiago erlazioatutako interes taldeen parte-hartzea ahalbidetzen dutenak. Alde horretatik, EAE nabarmendu da nazioarte mailan kooperazio publiko-pribatua oso garatua izateagatik. Hala ere, ikuspegi alderatu horretatik, EAEko unibertsitateak eta ohiko gizarte-eragileek (enpresa elkarte orokorrek eta, bereziki, sindikatuek) parte-hartze txikiagoa izan dute; eta kluster elkarteek eta zentro teknologikoez, aldiz, handiagoa. Nolanahi ere, beste tokietan bezalaxe, aurrera-pauso gutxi eman da gizarte zibilaren gainerako interes talde antolatuen parte-hartzeari dagokionez (hots, kontsumitzaile-elkarteen, GKEen eta abarren parte-hartzean).

4. **ESTRATEGIA ERALDATZAILEEN GOBERNANTZA**

Atal honek azaltzen du nola garatu eta aplikatu den gobernantza ekonomikoa, lehenago modu orokorrean aztertua, garapen ekonomikorako funtsezkoa den arlo batean: ikerketa eta berrikuntzan oinarritutako espezializazio adimentsuko estrategietan (RIS3). EAE erreferentziatzko kasua kontsideratu izan da EBko gainerako erregioentzat estrategia horietan, bere politiketan jarraitasuna eta berritasuna batera konbinatuz arrakasta handia izan duelako.

Azken urte hauetan, batez ere krisi ekonomiko handia piztu zenetik, OCDEko (*Ekonomia Lankidetzeta eta Garapenerako Erakundeko*) herrialdeetan industria politikaren birgaitze bat gertatu da, besteak beste aldaketa teknologikotik, globalizaziotik eta klima-aldaketatik eratorritako erronka sistemiko handiei erantzun nahian (Morgan, 2018). EBko kohesio politikaren barruan, industria politika berri hori RIS3 (*Research and Innovation Smart Specialisation Strategies*) deiturarekin agertu da. Aipatutako estrategien arabera, lurraldeka lehenetasun tematiko edo bertikalak ezarri behar dira. Horiekin ez da bilatzen bakarrik berrikuntzarako baldintzak hobetzea eta berrikuntzaren abiadura biziagotzea, baizik eta berrikuntza horren norabide edo ibilbidean eragitea ere. Horien sortzaileen hitzetan, politika horiek «ekonomia eraldatzeko agendak» dira (Foray *et al.*, 2012).

Hain zuzen ere, lehenetasun bertikalak ezartzearen aldeko jarrera horrexegatik, RIS3 politikak gobernantza modu berri bat eskatzen dute. Gobernuak ez dauka le-

hentasun tematikoak ezartzeko eta aurrera eramateko behar den jakintza guztia. Lehen hentasun horiek, *bottom up* den *aurkikuntza ekintzailearen prozesu* baten fruitua izan behar dute, eta prozesu horretan, gobernuak ez-ezik, enpresek, jakintzazko organizazioek eta gizarte zibilak (helize laukoitzeko eragileek, alegia) parte hartu behar dute. Gainera, politika berrien gobernantzan erregioen ikuspegiari garrantzi edo protagonismo handiagoa ematen zaio; eta, eskala berri honetan, baita administrazio eta gobernu maila ezberdinei, eta agente askori ere. Bestalde, aurkikuntza ekintzailearen prozesuek eskatzen duten esperimentalismo handiagatik, prozesuen norabidearen eta haien emaitzen gainbegiratzeko eta ebaluazio sistematikoen beharra azpimarratzen da (Morgan, 2018).

Aztertzaile ugari adierazi dutenez, EJ espezializazio adimentsuko estrategiak aplikatzen aritu da ia 1980an gobernuak sortu zenetik (Valdaliso *et al.*, 2014; Navarro, 2015; Morgan, 2016). 1979ko Autonomia Estatutuaren 10 artikulua EJri esleituz eskumen eskusiboa industria alorrean eta baita ikerketa eta garapenean (I+Gan) ere. Azken esparru honetan haren eskumena Estatuaren Administrazio Orokorrekin koordinatu beharra zeukan. I+Garen eskumena transferitzeko akordioa, ordea, 2009 arte ez zen gauzatu. Bitartean, nahiz eta transferentziaren baliabideak ez jaso, EJK eskumen hori aurrera eraman zuen bere baliabide propioez finantzatuta (Aranguren *et al.*, 2012; Valdaliso, 2019). Nazioarteko literaturaren arabera (Koschatzky eta Kroll, 2007; OECD, 2011b), berrikuntzaren eragintza (hots, «i txikia» deitzen dena) administrazio azpinazionalak sustatu dezakete ederki asko, baina I+Gari buruzko eskumena nazio edota nazioz gairik mailentzat gorde behar litzateke. Alde horretatik, EAren kasua aldatu egiten da nolabait zientzia eta teknologiako politiketan nagusi den paradigmatik. Areago, EAEn, I+Gko eskumena EJri modu eskusiboan esleituta agertu arren, I+Gko gastuaren finantzazioan foru diputazioek eta hiriburuek ekarpen esanguratsua egiten dute, batez ere, foru diputazioek I+Gko ematen dituzten zerga-pizgarrien bidez.

Hasiera-hasieratik EAko espezializazio estrategiak industria ardatz hartu, eta modernizazio teknologikoa dibertsifikazioarekin eta erlazioatutako aldaerarekin konbinatu zuen. Hasieran estrategia horren arduraria Industria Sailari (EGAS, Ekonomia Garapena eta Azpiegitura Saila izeneko gaur egun) zegokion, eta hari lotuta bi agentzia zeuden (SPRI eta EVE). Estrategiaren diseinuan eta aplikazioan eragile sozialak engeiatzeko ahalegina egin zen: enpresa elkarteak eta sindikatuak 80ko hamarkadan; eta kluster elkarteak eta beste erakunde publiko-pribatuak, 90eko hamarkadaz geroztik. 1999 ondoren EJK dibertsifikatzeko eta produkzioa eraldatzeko estrategia berri bat abiarazi zuen, zientzian oinarritua eta zeharkakoa. Agente berri batzuk (unibertsitateak eta ikerketa zentroak) eta gobernu departamentu berri batzuk batu ziren strategiara. Gainera, politiken diseinu eta inplementazioan erakunde publiko-pribatuei protagonismo gehiago eman zitzaion: bai lehenagotik existitzen ziren batzuei (hala nola, Zientzia eta Teknologikoa Euskal Kontseiluari) bai eta sortu berri batzuei (Orkestra, Innobasque edo Ikerbasque). 2010. urtean estrategia horren gobernantzan

aldaketa esanguratsu bati ekin zitzaion: ZTBPre lidergoa Industria Sailaren eskutik Lehendakartzara igaro zen eta, azken horri lotuta, Zientzia, Teknologia eta Berrikuntzarako ordezkariaren figura sortu zen (Valdaliso, 2015 eta 2019).

Zientzia, Teknologia eta Berrikuntza Plana ZTBP-2020, EAEk bere RIS3 bezala aurkeztu zuena eta EBk onartu, berrikuntzan oinarritutako politika eraldatzailean zko norantzan puntu gorena izan da. Zein ziren plan horrek aurreikusten zituen gobernantza eta koordinazio mekanismoak?

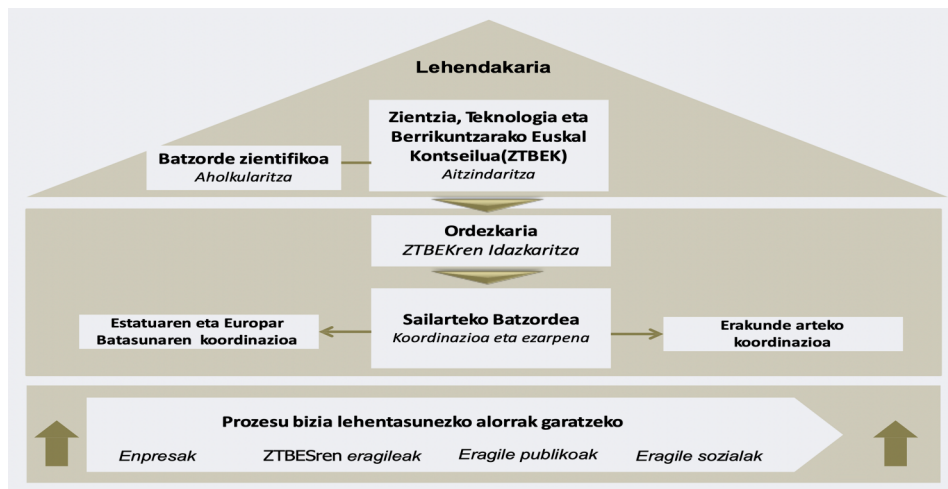
Plana bere horretan zen koordinazio mekanismo garrantzitsuenetako bat. ZTBP-2020-k aurrera-pauso galanta eman zuen aurreko planekin alderatuta hainbat alorretan: azken helburuetan, lehenetsuen finkapenean, departamentu eta agente gehiagotara zabaltzean... Baina, hala eta guztiz ere, oraindik hainbat muga edo hutsune zituen. Horien artean, honako hauek azpimarra daitezke:

- Planaren jomuga ia eskusiboa lehiakortasun ekonomikoa da. Gizarte- eta inguramen-erronka handiei arreta gutxi eskaintzen die.
- Plana EJrena da soilik. Gainerako administrazio publikoen planak eta jarduketak (foru diputazioenak eta hiriburuenak, batez ere) apenas hartzen ditu kontuan. Beraz, ZTBP-2020-k ez ditu EAEko erakunde publiko guztien berrikuntzako jarduerak integratzen. Hala ere, foru diputazioen eta hiriburuen ikerketa, garapena eta berrikuntzako (I+G+b-ko) jarduerak ZTBP-2020 erreferentziatzen hartzen dutenez gero, zeharka bada ere, beste administrazioen planekiko koordinazio efektu bat dauka.
- Funtsean I+Gko plan bat da. Berrikuntzan edota hari estuki lotutako faktoretan eragiten duten –eta aparte eta modu independentean eginak izan diren– beste plan edo estrategia batzuek (hala nola, industrializazio plana, nazioartekotze plana, enplegu-plana, unibertsitate-plana, lanbide-heziketako plana, energia estrategia...) duten maila berdina dauka. Baina, plan horietan guztietan elkarri egiten dizkieten bidaltze-ohar formaletatik haratago, ZTBP-2020 eta bere baitan jasotako RIS3 delakoa erreferentzia nagusiak izan dira plan horietako askotarako, eta horrenbestez haien nolabaiteko lerrokatzea egon da ZEBP-2020-rekiko.

ZTBP-2020an jasota dauden koordinaziorako eta gobernantzarako organizazio-egitura erraztaileak 2. Irudian agertzen dira.

Goiko aldean, lehendakariaren presidentziaren azpian, Zientzia, Teknologia eta Berrikuntzarako Euskal Kontseilua (ZTBEK) aurkitzen da, I+G+b politiken orientabide estrategikorako, parte-hartzerako, aholku-emateko eta eragintzarako organoa da. Bertan, lehendakariak ez-erik, hiru diputatu nagusiek, EAEko hiru unibertsitateetako errektoreek, zentro teknologikoen ordezkari batek, lau enpresa-ordezkarik, Ikerbasqueko, Innobasqueko eta Jakiundeko presidentek eta Lehendakartzako idazkari nagusiak parte-hartzen dute.

2. Irudia. ZTBP-2020-KO GOBERNANTZA-EREDUA



Iturria: PCTI 2020.

Batzerde zientifikoa aholku emailea da –ZTBKri eta EJri aholku ematen die– eta arlo desberdineko pertsona nahiko gazte eta perfil teknologikoez osatua dago. Organo hori aldiari-aldiari berritzen da.

ZTBKren ordezkaritza-lana Lehendakaritzaren idazkari nagusiak hartu du bere gain. Ordezkaririk eta ZTBKren Idazkaritza teknikoak plana dinamizatzeaz gain, planarekin lotutako agente guztiak artikulatzeko eta koordinatzeko funtzioa dute.

Sailarteko Batzerdea sortu zen zenbait azterketak (adibidez, OECD, 2011a eta Morgan, 2013) I+G+b alorrean departamentuak bakarka (*siloka*) funtzionatzea salatu ostean, horixe zuzentzeko asmoarekin, hain zuzen. Batzerde horretan parte-hartzen dute, ZTBKren ordezkariaz eta idazkari teknikoaz gain, RIS3-rekin erlazionaturako departamentuetako kontseilariordeek edo zuzendariak. Organo horrek partaide guztiei RIS3-ren ikuspegi orokorra ematen die, egon litezkeen sinergien eta kontaktatzeko pertsonen identifikazioa errazten du eta departamentu guztiak, sei hilean behin, bere sailean alor horretan egondako aurrera-pauso nagusiak azaltzera behartzen ditu. Nahiz eta bere dinamikagatik debate estrategikoa ez sustatu, batzerde honek nahiko ongi betetzen du informatze-funtzioa eta gerora partaideen artean alde biko harremanak garatzea ahalbidetzen du.

Erakundearteko Batzerdea sortu da EJren, foru diputazioen eta udalen (azken hauek, Eudelen bidez ordezkatutako) I+G+b sustatzeko egitarauak eta jarduerak koordinatzeko. Nahiko *top-down* ikuspegi batekin, lehentxeago Sailarteko Batzerdean azaldutako informazioa aurkeztu ohi da berriro batzerde honetan. Horrek ahalbidetzen du foru diputazioek alde aurretik ezagutzea ZTBK handik gutxira

jorratuko diren gai funtsezkoak, eta lehenago adostea, era berean, eztabaidagarriak gerta litezkeenak. Aranguren *et al.*-en (2016) ustez, hiriburuek batzorde honetan parte-hartzerik ez izatea hutsune bat da.

RIS3-ren gobernantzaren oinarrian, inplementazio-aldian, aurkikuntza ekin-tzailearen prozesuak aurrera eramateko sortutako gidaritzataldeak (GTak) aurkitzen dira. Zazpi talde eratu ziren: lehentasun estrategikoei loturik, hiru; eta aukerantxoei lotuta, beste lau. Lehenengo hiruetan, haien izenak berak aditzera ematen duenez, zientzia, teknologia eta enpresa gaitasun handiagoak daude; gainerako lauetan, esploratu nahi diren aukera posibleak, hirietan batez ere. Aranguren *et al.*-en iritiz (2019), dikotomiko eta hierarkizatu samarra den lehentasun marko horren ordez, hobe izango litzateke, lehentasunen oinarrien ezberdintasuna kontuan izanda, hiru talde egitea: indargune nabariak dituztenak (Fabrikazio aurreratua eta Energia), hazkunderan diren gaitasunak (Biozientziak-Osasuna eta Elikagaiak) eta hiri-ekosistemak (Habitat hiritarra eta Kultura eta sormen industriak).

Nolanahi ere, Aranguren *et al.*-ek (2019:13-14) zera idazten dute: «Elkarrizketatuak izan diren ia guztiek adierazi dute RIS3-ren hastapenetan bere printzipioei eta lehentasunei buruz izan zuten konfiantza eza eta nolabaiteko eszeptizismoa desagertuz joan direla agenteak gobernantza-gune programatuetan parte-hartzen zuten neurrian. Gobernantza-guneetatik elkarrizketatuek ez dute alferrikako kontsideratu bat ere ez, haien funtzionamendua hobetzeko aldaketak proposatu badituzte ere». Haatik, *Futurelan* ereduak EAerako egiten dituen enplegu sektorialeko aurreikuspenak kontuan harturik, RIS3-ren lehentasunek jakintza intentsiboko enpresa-zerbitzuak modu esplizituan barne hartzearen alde agertu dira Navarro eta Estensoro (2019). Izan ere, aipatutako aurreikuspenen arabera, industriako enplegua ez bezala, jakintza intentsiboko enpresa-zerbitzuen enplegua biziki haziko da, eta gainera kualifikazio handiagokoa da.

GTekin sortutako bi multzoren artean –eta are multzo bakoitzeko partaideen artean– zeuden desberdintasun handiak ikusirik, EJ mugatu zen ezartzera norok osatuko zituzten GT jaio berriak eta zein izango ziren haien gutxieneko joko-arauak. Behin eratuta, GTek beraiek zehaztu zezaketen bere gobernantza modua eta nor gonbidatu GTra edota haren lan-taldeetara. Alde horretatik, *learning by doing* eta esperimentazio handia egon da eta, hori dela eta, GTen antolaketa aldatuz joan da denboran zehar. Baina, GTko kide bakoitzak zer eginkizun edo betebeharrak dauzkan zehazki definituta ez egoteak (adibidez, pertsona bat GTren kide den bere izenean edo bere enpresaren izenean, zer konpromiso hartzen dituen GTren kide izateagatik...), nolabaiteko nahastea ekarri du eta emaitza praktikoa gutxiago.

GTetan parte-hartzen zuten agente-motei dagokienez, Administrazioekoen gainera, enpresa eta kluster-elkarteetako ordezkariak eta ZTBESko (Zientzia Teknologia eta Berrikuntzako Euskal Sareko) agente zientifiko-teknologikoak aipatu beharra dago.

- Oro har, RIS3-ren diseinu garaian *Administrazioak* parte-hartze eta lidergo oso nabarmena izan zen, baina inplementazio aldia beste agenteen parte-hartze eta inplikazioa gehitu zen. Ekonomia Garapen eta Azpiegituretako Sailak lau GT handienetik hiruren ardura hartu zuen (Fabrikazio aurrerata, Energia eta Elikagaiak); eta gainerako GTen ardura beste departamentu batzuen esku geratu zen. Foru diputazioen eta hiriburuen parte-hartzea nabaria izan da aukera-nitxoetan, baina oso txikia lehentasun estrategikoetan.
- *ZTBESko agenteei* dagokienez, zentro teknologikoen paper bereziki nabarmena izan dute. RIS3 sortzean Unibertsitateak bere burua apur bat alboratuta ikusi zuen eta proportzionalki parte-hartze handiago izan zuen aukera-nitxoetan lehentasun estrategikoetan baino. Baina, denbora aurrera joan ahala, oso era proaktiboan erreakzionatu zuen, eta unibertsitate-plan berria RIS3-ekin lerrotatu eta 4GUNE bezalako ekimena Fabrikazio aurreratuko GTn garatu zuen (gainerako GTetara hedatzea komeniko litzatekeena).
- *Enpresen ordezkariak* bideratu da batzuetan enpresen beren bidez (eskuarki, enpresa trazio-egileez) eta beste batzuetan kluster elkarten bidez. Baina gero eta nabarmenagoa da GTen jardueren beharrik handiena duten enpresak tamaina txiki eta ertainekoak direla; eta baita ere, GTen jarduerak ez direla haietara iristen ari. Horren aurrean, azken urteetan, kolektibo horretara iristeko asmoz, sisteman ETEetatik hurbil diharduten –eta orain dela gutxi arte zientzia eta teknologiako politikek bazter utzitako– bitartekari batzuetara jotzen hasi da EAeko RIS3-an: tokiko garapen agentzietara eta Teknikak koordinatutako lanbide-heziketako ikastetxeen sarera.
- *Gizarte zibila* (sindikatuak, kontsumitzaileen elkarteak, GKEak...) ia ez da ordezkaturik egon GTetan.

GTen dinamikan ez da ageri enpresa proiektu handi eta integraturik, lehentasunen arteko ongarritze gurutzatua egiteko gai denik. GTEk mahai gaineratzen dituzten jarduerak zerikusia dute, eskuarki, taldeko enpresa gehienei eragiten dieten izaera horizontaleko lehiakortasuneko faktoreekin: *skills* edo gaitasunen formakuntzarekin, negozio eredu berriekin, ekintzailetasunarekin eta nazioartekotzearekin. Aipatuetakoa lehenengo bietan, aurrerapauso praktikoak urriak izan dira. Ekintzailetasunean BIN 4.0 bezalako ekimen berritzaileak aipa daitezke, nolabaiteko inpaktua izan dutenak. Azkenik, aurrerapenik nabariena EBren ekimenetan EAeko agenteek izandako parte-hartze eta presentziarena da: H2020, Vanguard, S3 Platform, EIT food, EIT Manufacturing, EIP-AHA, etab.

RIS3-k ahalbidetu du elkarrekin ikustea I+Gan eragiten duten baliabide eta egitarau publiko desberdinak, direla EJRenak direla foru diputazioenak. Areago, RIS3-ren zenbait proiektutan (esaterako, Fabrikazio Aeronautiko Aurreratuko Zentroan), finantzabide desberdinen lerrotatze bat egon da. Hala ere, baliabide eta egitarau ezberdinen koordinazioak eta lerrotatzeak sistematikoagoa izan beharko lukete. Eta,

oroz gain, baliabide olatu berri bat eta zenbait urtetarako finantzabidea garatu beharko lirateke. Subentzioetan oinarritutako tresnen ibilbidea ia-ia agorturik dago. Eskariari lotuta dauden tresnak garatu beharra dago, hala nola, erosketa publiko berritzailea. Horretarako, orain arte egindako saioak, ordea, ez dira oso arrakastatsuak izan EAEn.

RIS3 bezalako politika esperimentalek eskatzen dutenarekin bat etorritz eta iraganaldian EAEko politikek zenbait nazioarteko txostenetatik (adibidez, OECD, 2011b eta Morgan, 2013) jasotako kritikei erantzunez, ZTBP-2020-n ahalegin handi bat egin da gainbegiratzeko eta ebaluatzeko mekanismoak –barnekoak zein kanpokoak– garatzeko.² Hala eta guztiz ere, Aranguren *et al.*-ek (2019) zera diote: «Ebaluazioan egindako aurrerapauso hauekin jarraitu behar litzateke, eta adierazle maila desberdinak (esperotako aldaketak, emaitzak, programa eta politiken output eta input) argi eta garbi bereizten dituen adierazle-sistema bat ezarri. Horrela, bai estrategiak bere osotasunean eta bai lehenetsun bertikal eta horizontal bakoitzak, bere-bereak diren adierazleak izan ditzan».

Burututako ebaluazio txostenetatik ondorioztatzen da ZTBP-2020-ren programen eta aurrekontu-aurreikuspenen kunplitzea nahiko handia izan dela. Desbiderapenik handiena enpresen I+Garen finantzazioan eta exekuzioan dago; izan ere, aurreikusitakoa baino nahikotxo azpirago geratu da. Horrek aditzera ematen du, RIS3-rekiko enpresek egin duten apustua espero zena baino ahulagoa izan dela (berreziki, handienena, ezen horien I+Ga da gehien erori dena). Bestalde, *European Innovation Scoreboard (EIS)* eta *Regional Innovation Scoreboard (RIS)* direlakoekin egindako *benchmarking* ariketek edo alderaketek agerian jarri dute EAEn berrikuntza ez teknologikoan dagoen ahultasuna eta aurrerapen eza, ETEen artean bereziki.

5. GOBERNANTZA EKONOMIKOA: ETORKIZUNEO JOKALEKUAK

5.1. Europako Batasunean

BPGaren eta produktibitatearen hazkunde apalak (The Conference Board, 2019) eta desberdintasun ekonomiko gero eta handiagoak (Piketty, 2013) ohikoak dira, gaur egun, gizarte aurreratuetan. Horri gehitu behar zaio zenbait joera globalen biziagotzea. Joera global horiek aurreko hamarkadetan jadanik indarrean bazeuden ere, etorkizun hurbilean inpaktu handiagoa izango dute eta politika publikoen aldetik erantzun gero-raezina eskatzen dute. Gizartearen erronka handi horiei aurre egiteko berrikuntza-politikak baino gauza gehiago beharko badira ere, gero eta pentsalari gehiagok uste du, Mazzucatok (2018) bezala, misio batera bideratutako berrikuntza-politikak gakoak direla EBrentzat. Berrikuntza-politika berri horiek, bestalde, gobernantza molde berriak eskatzen dituzte.

² Burutako gainbegiratze eta ebaluazioen bilduma honako helbidean eskura daiteke: https://www.euskadi.eus/web01-a2lehpct/es/contenidos/informacion/monitorizacion_evaluacion_pcti/es_def/index.shtml

Ikerketan eta berrikuntzan oinarritutako espezializazio adimentsuko estrategiei (RIS3) dagokienez, Europako Batzordearen ordezkariak (ikus Berkovitz, 2018) denboraldi berrirako iragarritako aldatu beharrekoetatik ondoko puntuak azpimarratzekoak dira:

- RIS3 estrategiek erronka handiei eta jasangarritasunerako trantsizioei so egitea.
- Erregioen arteko lankidetzaren sustatzea (bereziki, balio-kate europarrak garatzeko).
- RIS3-ren eta beste egitarau eta baliabide europarren (batik bat, Horizon Europa eta industria lehiakortasuneko politikak) arteko sinergiak eta osagarritasunak bultzatzea.
- *Skills* edo gaitasunen garapena aintzakotzat hartzea (aurrerantzean FEDERek ere finantzatuko duena)

Arestian aipatutako puntuak gainera, EBk RIS3-ren hasierako esparrurako hainbat ezaugarri aurreikusi zituen (*heroic assumptions*, Marques eta Morgan-en hitzetan, 2018), gerora praktikan gehienak gauzatu ez direnak. Ondoren aipatzen dira, aurreikusi bai, baina bete gabe geratutako *heroic assumptions* direlakoak:

- RIS3 estrategiek eraldaketa eta dibertsifikazioa lehenestea (betikoa egiten jarraitzea edo harako *lock-in* prozesuak ekidinez).
- RIS3 estrategiek berrikuntza zabaleko ereduak sustatzea (hots, STI erudutara mugaturik ez daudenak).
- Lehenestuen aukeraketa Helize Laukoitzaren parte-hartzean oinarritzea (alegia, Helize Hirukoitzaren ereduaz harago joanez, gizarte zibila ere barne izatea).
- Eskala anitzeko (EB, Estatu eta erregioa) koordinazioa egotea.
- Politiken ziklo guztian zehar (hots, diseinuan, inplementazioan eta ebaluazioan) jasotako ebidentzietan estrategia oinarritzea.
- Gobernuak estrategia mota hauen garapenerako behar diren gaitasunen jabe izatea.

Laburbilduz, hainbat aztertzailek esan bezala (ikus Marques eta Morgan, 2018; Hassink, 2019; Aranguren *et al.*, 2019; Navarro eta Retegi, 2018) kasurik gehienetan ez dira bete RIS3-en arrakastarako aurreikusitako baldintzak. Hori horrela, datorren denboraldiko RIS3 estrategiek planteatu beharko lukete baldintza horiek egiazki txertatzea eta gauzatea, berritasun moduan.

5.2. Euskal Autonomia Erkidegoan

Gobernantza ekonomiko orokorrari dagokionez, 3. atalean, gobernantza horren EAeko ezaugarriak azaltzeaz gain, EAEn behar bezala landu gabe gelditu diren hainbat gai banan-banan jorratu dira. Esan beharrik ez, gobernantzarako irekitzen den jokaleku berri horretan, ongi ebatzi gabe gelditutako horiei denei aurre egin beharko litzaieke, ahalik eta lasterren. Baina atal honetan EBk denboraldi berrirako

funtsezko jotzen dituen eta EAEren kasura aplikagarri diren horietara soilik mugatzen bagara, ondorengoak nabarmenduko genituzke:

- EAEko erakunde guztien *estrategia bateratu* bat behar da, EAEren gizarte-erronka handiei erantzuteko. Izaera globaleko gizarte-erronka handien «euska» irakurketa bat egiteaz gainera, estrategia horrek identifikatu beharko lituzke soil-soilik erregioakoak diren gizarte-erronkak.
- Erakunde desberdinen multzoek (hiru hiriburuetakoa udalak barne) parte hartzen duten *egitura organizatibo efektiboak* behar dira. Egitura horietan erakunde parte hartzaileen politikak koordinatuko lirateke eta bakoitzaren ikaskuntzak guztientzako baliagarri bilakatu.
- Estrategiaren fase guztietan, herritarrez gain, Helize Laukoitzeko *interes talde antolatu* ezberdinek ere, parte hartzeko gune edo foroak sortu beharra dago.
- Estrategiari loturiko *aurrekontuak eta tresna berriak* xedatu behar dira; batik bat, erosketak publiko berritzailea, zergapen berdea eta prezio-politika eta arauketa.
- Politikak *gainbegiratzeko eta ebaluatzeko* mekanismoek garapen handiagoa izan behar dute.

EAEko espezializazio adimentsuko strategiaren gobernantzaren etorkizuneko jokalekuari dagokionez, guztiz esanguratsua da *PCTI Euskadi 2030. Líneas Estratégicas y Económicas Básicas* izeneko dokumentua (LEEB, hemendik aurrera), ZTBESk 2019ko abenduan onartua. Dokumentu horretan finkatutako lerroak alderatu daitezke bai etorkizuneko RIS3-k barne hartu beharko lituzkeen faktoreekin (arestian 5.1 atalean azalduak) eta bai EAEko RIS3-k iritsitako garapenarekin (4. atalean azaldua). Horrela eginez, EAEren gaur egungo planetan egin beharko liratekeen aldaketak identifikatu daitezke. Alderaketa hori 3. Taulan labur bilduta dago. Hori horrela, hurrengo lerroaldeetan EAEko RIS3-ren gobernantzaren etorkizuneko zenbait erronka handitan arreta jarriko dugu.

Seguru asko, etorkizuneko erronkarik handiena RIS3-ren barruan gizarte-erronka handiak sartzea da. Izan ere, horrek berekin dakar 3. Taulan jasotako beste dimentsio guztietan erronka eta aldaketa sakonak egitea:

- Arazo demografikoari aurre egiteko sustatu beharreko jarduera edo sektore ekonomikoak lotuagoak daude *«foundational economy»* delakoarekin, EAEko egungo RIS3-k lehenetsitako jarduera industrialekin baino (Morgan, 2018).
- Erakunde arteko koordinazio-beharrak ere aldatuko dira, nazioz gaindiko eta hiriburu handiko instantzien pisua handiagoa izanik.
- Orain arte EAEko RIS3-tik kanpo edo pisu gutxiarekin egondako Enpleguko eta Gizarte Politiketako Sailak eta Ingurumen, Lurralde Plangintza eta Etxebizitzako Sailak garrantzia irabazten dute, eta oro har zeharkakotasuna eta egitarauak koordinatzeko premia handituko dira.
- Berrikuntza sozial eta ez-teknologikoaren garrantzia haziko da eta gaitasun eta *skills* berriak beharko dira, bai biztanlerian eta bai RIS3-ren arduradunetan ere.

- Helize Laukoitzaren laugarren partaidea gehitu beharko zaio EAEko RIS3-ri: gizarte zibila, gizarte erronka handiei erantzuteko politiken hartzaile edo erabiltzaile nagusia.
- Ziurgabetasuna handitzeak eta esperimentatzeko premiak eskatzen dute «agentzia esperimentalak» sustatzea eta arduradun politikoek oraingo jarrerak aldatzea.
- Beste *policy mix* bat beharko da, non erosketa publiko berritzaileak eta erregulazioak pisu handiagoa duten. Hainbat funtsezko esparrutan, ordea, erregulatzeko eskumena ez dago transferituta EAEko erakundeei.
- Beste adierazle multzo oso bat beharko da politiken monitorizazioa egiteko (hein handi batean gaur egungo estatistika erregionaletan eskuragai ez daudenak) eta ebaluatzeko mekanismo berriak ere.³

Horri gagozkiola, datorren RIS3-rako LEEB dokumentuak iradokitzen duena nahiko mugatua da, bertan jasotako lau helburu operatibo motetatik bat ere ez baitagokie gizarte-erronka handiei. Era berean, emaitza-helburuen artean ekonomia eta enpresarekin eta zientzia eta teknologiarekin (hots, argitalpenak eta patenteak) zerikusia dutenak bakarrik aipatzen dira. Baina erosketa publiko berritzailea eta gizarte eragileen barneratzea gidaritza-taldeetan iragarri egiten da LEEBn.

Lehiakortasun ekonomikora mugatuz, EAEn dibertsifikazioa aurrera eramateko eta *lock-in* egoerak ekiditeko, guztiz beharrezkoa da jakintza intentsiboko enpresa-zerbitzuak (JIEZ) eta ongarritze gurutzatuak sustatzea. Honek ere, 3. Taularen beste dimentsioetan eragiten du. Adibidez, JIEZeko enpresak ez dira ZTBESren kide eta eskuarki ez dira aritzen RIS3-ko gidaritza-taldeetan ere; I+G sustatzeko egitarauak, berrikuntza-politika publikoek baliabide gehienak hartzen dituztenak, ez dira ongi egokitzen JIEZeko enpresen jakintza sortzeko edo eskuartzeko moduetara edota haiek eskaintzen dituzten berrikuntzako zerbitzuetara (eskuarki, I+Gan oinarrituta ez daudenak); era berean, JIEZeko enpresak hiri handietan kokatuta egoten dira (EAEn Bilbo Handian), hau da, EAEko RIS3-ren gobernantzan parte-hartze zuzena ez duen Administrazio-mailari dagokion barrutian. Hala ere, LEEB dokumentuak zeharkako izaerako ekimen bultzatzaileen beharra aipatzen du (eta ekimen horietarako, gidaritza-taldeen aparte antolatutako lan-taldeak sortzea proposatzen du) eta baita zerbitzu aurreratuko eta digitalizazio eta komunikazio teknologietako enpresak RIS3-an sartzea ere.

³ Maila azpinazionalen aipamenik egiten ez badu ere, gizarte-erronka handiei erantzuteko sortutako misio batera bideratutako berrikuntza-politika-gobernantzan sartu beharreko aldaketek artean, Mazzucato (2019) honako hauek seinatzen ditu: (i) siloekin bukatzea eta erakunde- eta sektore-koordinazioa; (ii) autonomia duten eta esperimentatzeko eta arriskuak hartzeko gai diren agentzia edo egituren garapena; (iii) eragile berrien engaiamendua (nagusiki, herritarrak eta gizarte zibila) lortzea eta interes taldeak (*vested interests* direlakoak) politikaz jabe egin daitezen ekiditea; (iv) baliabide ezberdinen lerrokatzea (haien artean erosketa publiko berritzailea eta erregulazioa nabarmentzen direlarik); (v) gainbegiratzeko eta ebaluatzeko mekanismo dinamikoa eta berritzaileak; (vi) maila anitzeko gobernantza garatzea, non nazioarteko lankidetzak funtsezko parteak baita.

3. Taula. RIS3-REN ETORKIZUNENKON ERRONKAK EBN, RIS3-REN GAUR EGUNGO EGOERA EAEN ETA ZTBP 2030-KO OLEEEK PROPOSATUTAKOAK

RIS3-ren etorkizuneko erronkak EBN	RIS3-ren gaur egungo egoera EAEn	ZTBP-2030-ko OLEEen proposamenak
Gizarte-erronka handiak	Arreta lehiakortasun ekonomikoan bakarrik.	5 Garapen Jasangarriko Helburuekiko lotura eta trantsizio hirukoitzari bultzada (Teknologiko eta arlo digitala, Energia eta ingurumena, eta Gizarte-demografia)
Dibertsifikazioa sustatzea eta <i>lock-in</i> ekiditea	Aukera-nitxoak sartu badira ere, industriaren nagusigoa, ongarritze gurtzatua gutxi eta jakintza intentsiboak diren enpresa-zerbitzuak ageri ez.	Espezializazio alorren nolabaiteko berregokitzea eta lankidetzan oinarritutako 3 ekimen (zahartze osasungarria, mugikortasun elektrikoa eta ekonomia zirkularra), oinarritzko eta zeharkakoak diren teknologien maparen zabaltzea, eta zerbitzu aurreratuen eta digitalizazio eta komunikaziotako teknologien enpresen barneratzea.
Maila anitzeko koordinazioa	Beste erakundeen planak ez dira kontuan hartzen edo barne hartzen.	Berritasunik ez.
Egitarauen lerrokatzea	Ez dago integraturik EJren beste planekin, baina haietako batzuk modu naturalez lerrokatzen dira RIS3-rekin.	EJren beste planekin koordinazio handiagoa, EJren Agenda Euskadi Basque Country 2030 delako estrategiaren barruan.
Berrikuntza zabaleko eredia	Arreta handiena I+Gan, nahiz eta EAEn ahultasunik handiena ETEen berrikuntza ez-teknologikoan egon.	Garrantzi handiagoa ematen zaio, helburuetan eta adierazleetan, ETEen berrikuntza ez-teknologikoari.
Gaitasunak (<i>skills</i>) kontuan hartzea	<i>Skills</i> buruz helbururik ez, eta Hezkuntza-Saila, unibertsitateak eta LHko ikastetxeak bigarren mailako agenteak jo daitezke.	4 zutarrari estrategikoetatik bat talentua da (gainerako hirurak, bikaintasun zientifikoa, industria-teknologiako lidergoia eta berrikuntza irekia izanik)
EBko erregioen arteko lankidetzak	EAE ongi kokatuta dago.	Posizionamenduaren sendotzea eta antzeko erronkak dituzten erregioekin sinergien bilatzea.
Helize Laukoitza	Helize Hirukoitzeko eredia (gizarte zibilik ez), baina unibertsitateen parte-hartzea txikia eta ETEak inplikatzeko zailtasunak.	Eragile sozialak gidaritze-taldeetan sartzeko helburua.
Gobernua gaitzea	EAEn indargunea da, beti dena hobetu badaiteke ere.	Aipamenik ez.
Aurrekontu eta finantzazioa	Finantzazio pribatu atzera-pausoa eta publikoan handitzeak. Programa ugaritasuna, behin-behineko proiektutan lerrokatuta. Eskari aldetiko tresnen eta zenbait urtetarako finantzazioaren gabezia.	I+Garen finantzazioa handitzeko EJren konpromisoa (> 6% urtero), eta fondo pribatuetarako hazkunde-aurreikuspen apalagoak. Baliabideak planean zehaztuko badira ere, erosketak publiko berritzailea sustatuko dela iragarri da.
Gainbegiratzea eta ebaluazioa (G&E)	G&Eko mekanismoak daude, baina mekanismoak zein kanpokoak, baina <i>diagnostic monitoring</i> iritsi gabe.	Mekanismoak planean zehaztuko dira. Nazioarteko erreferentziako adierazleak (<i>Regional Innovation Scoreboard...</i>) lehenetsiko dira.

Iturria: Egileak berak.

Azkenik, funtsezkoa da RIS3-an barneratzea zientzia, teknologia eta berrikuntzako (STI) eredu tradizioaletatik kanpo dauden berrikuntza- eta ikaskuntza-eredu berriak. LEEBk horixe bera aldeztu du: alde batetik, nazioarteko *benchmarking*eko ariketek berrikuntza ez-teknologikoan erakutsitako EAEn ahultasuna azpimarratuz; eta bestetik, EBk zehaztutako hiru zutari estrategikoei, laugarren bat, talentuarena, gehituz. Baina, lehenago esan bezala, horrek eragin praktiko gutxi izango du, horrekin batera RIS3-ren beste dimentsioetan aldaketak egiten ez badira. Adibidez, talentuaren eta *skills*en garrantzi handiaren aitorpenarekin batera, haien sorkuntzan parte-hartzen duten agenteen protagonismoa (hots, unibertsitateena eta lanbide-heziketako ikastetxeena) eta haiei loturiko EJren Sailena (Hezkuntzakoa, gazteei dagokienez; Enplegukoa, adinekoei dagokienez) handitu beharko lirarteke.

6. KONKLUSIOAK

Aurreko analisiaren inplikazio guztiak aztertzeke nahiko tokirik ez dagoenez, amaiera bezala, EAEn garapen ekonomikoaren ibilbidearen indargune eta ahulezia batzuk azalduko ditugu, eta halaber etorkizun hurbilean EAEn seguru aski aurre egin beharko dituen erronkak. Lehendabizi oso positibo baloratu behar ditugu iragan berrogei urtetan EAEn lortutako emaitzak. Izan ere, gure begirada 1980ko hamarkadako hasierara eramango bagenu, ohartuko ginatke aditu gehienek oso etorkizun iluna aurreikusten ziotela euskal ekonomiari: honek industria sektore helduekiko zuen menpekotasunarengatik eta, trantsizio-aldi ekonomiko antzekoetan zeuden beste erregio europarrak ez bezala, atzerri-inbertsioak erakartzeko bere ezintasunarengatik (Cooke eta Morgan, 1998). Alabaina, oso hedatua zegoen uste ezkor hori gezurtatzea eta baliogabetzea lortu zuten euskaldunek. Ekonomiaren gorakada, neurri handi batean, iraganeko aktiboez baliatuz etorkizun ekonomiko bideragarri bat berrasmatzeko erakutsitako *ahalmen kolektiboari* zor izan zaio. Euskal ekonomiaren ibilbidean oreka egokia eman da bai jarraitasunaren eta berritasunaren artean, eta bai iraganeko legatu kulturalaren eta zientzia, teknologia eta berrikuntzaren artean ere.

Garapen ekonomikoko estrategiak diseinatzean eta inplementatzean herri guztiak erronka bat dute: arrazoizko oreka bat iristea jarraitasunaren eta berritasunaren artean. Ezbairik gabe, EAEn kasuan jarraitasunik behinenak hiru izan ziren:

1. EAEn aberastasunaren eta oparotasunaren iturri nagusitzat industria jotzeko adostasun politiko zabalak.
2. Zientzia, teknologia eta berrikuntzako inbertsio publikoarekiko konpromiso etengabea.
3. Maila operatiboago batean, marko egonkor eta auresangarria osatzen zuen ZTBES sortzea, enpresei aldaketa teknologikoez eta komertzialez gaurkotua egotea ahalbidetu ziena.

Berritasunari dagokionez, EJK rol nagusia jokatu du, esaterako, ondoko berrikuntzak garatuz: bio eta nano-teknologiak bezalako sektoreak; berrikuntzarekin eta talentuarekin erlazionatutako agentziak, hala nola Innobasque eta Ikerbasque; Oinarritzko Ikerketa eta Bikaintasun Zentroak (BERC) eta Ikerketa Kooperatiboko Zentroak (CIC) bezalako ikerkuntzako zentroak; eta kluster-elkartek eta aurkikuntza ekintzaileko espazioak bezalako enpresa-arteak lankidetzarako deliberazio-gune berriak (Aranguren *et al.*, 2016; Morgan, 2016).

Hala ere, jokabide esperimental horiek murriztuak izan daitezke bi faktore-rengatik: alde batetik, Espainia osorako ezarritako arauketen ugaritzeagatik, ustelkeria politikoaren birusari kontra egiteko diseinatuak izan direnak, nahiz eta EAE den ustelkeria gutxienetarik duena estatuko erregioen artean; eta, beste aldetik, EAEn dagoen egoera ekonomiko eroso samarragatik, zeinak ez baitu bultzatzen arrisku hartzera eta esperimentatzera, gizarte-erronka handien inpaktu negatiboak biztanleriak oraindik modu nabarmen batean antzematen ez dituen artean.

Ahulguneei dagokienez, gure azterketak ahalik eta lasterren zuzendu beharrek bi arazo azpimarratu ditu. Bat, *berrikuntza ez-teknologikoaren* ahultasuna EAEn. Hori arazo garrantzitsua da, etorkizuneko berrikuntza-ereduek gizartearen erronka handiak hartzen baitituzte ardatz. Gizartean klima aldaketa, demenzia, loditasuna, buru-osasuna etab. konponduko badira, herritarrak berak bilakatu behar dira berrikuntzako eragile. Izan ere, berrikuntza horietarako, giza-portaerak aldatzea teknologia aldaketa bezain garrantzitsua da, edo are garrantzitsuagoa. Nahiz eta EJ berrikuntza sozialaren garrantziaz jakitun egon, berak beste agente interesdunekin batera denbora eta ahalegin handiagoak eskaini behar dio aktore zibilen berrikuntza-jarduerak mobilizatzeari.

Bigarren ahulgunea lotuta dago EAEko *governantza-etxean* azpi-ordezkatuak egon diren eragile eta erakundeekin, 3. eta 4. ataletan zehatz-mehatz azaldu direnak. Horietatik bi, oso nabariak, hiriburuak eta unibertsitateak dira. EAEko RIS3-a lehenengoz diseinatu zenean, ez zitzairen arretarik jarri hiriburuei, nahiz eta gaur egun denok onartu hiri esparrua (*urban realm*) saiakuntza-banku funtsezko bat dela zerbitzu belaunaldi berri baterako (5Grako, esaterako) eta mugikortasun teknologia berrietarako (ibilgailu elektrikoak, esaterako). Adibidez, Zorrotzaurre eraberritzeko planari dela eta, Bilboko Udala Europako *hiri adimenduneko* proiektuen artean anbizio-handienetakoa duen batean sartu da, eta horrenbestez, Udalari tratu parekide legokioke EAEko berrikuntzako elkarrizketa-guneetan. Era berean, unibertsitateek protagonismo handiagoa izan beharko lukete berrikuntzako sisteman, zeren eta, iraganean behinik-behin, *outsiders* sentitu baitira haien herrian bertan. Edozein moduz ere, ahulgune hauetakoa bat ere ez litzateke kontsideratu beharko konpondu ezinezkoa. Izan ere, azken 40 urteetako ibilbidean zer-bait azpimarragarriak izan bada, EAEk ekintza kolektiborako erakutsi duen gaitasuna da hori.

ERREFERENTZIA BIBLIOGRAFIKOAK

- 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>).