

RIS3 Vivo Policy Brief 2

**LA GOBERNANZA MULTINIVEL E
INVOLUCRACIÓN DE LA EMPRESA PEQUEÑA
EN LA RIS3 DE EUSKADI**

Mari José Aranguren¹

(Orkestra – Instituto Vasco de Competitividad y Deusto Business School)

Julio 2018

¹ Está Polícy Brief ha sido elaborado dentro del proyecto ‘RIS3 Vivo’ desarrollado por un equipo de Orkestra y financiado por el Departamento de Lehendakaritza del Gobierno Vasco. El autor se ha alimentado de los comentarios y aportaciones que en dicho proyecto ha tenido con los otros miembros del equipo o recibido en las reuniones y documentos intercambiados con Lehendakaritza.

1. Introducción: por qué es importante este reto

Observando el retraso que muestra la UE con respecto a EEUU en términos de productividad y competitividad y considerando que el mismo deriva de que las regiones no concentran sus inversiones en investigación e innovación en las áreas para las que muestran mayores potencialidades, la Comisión Europea ha instado a todos los países o regiones de la UE a desarrollar e implementar una “estrategia de investigación e innovación para la especialización inteligente” (RIS3). En ellas deben fijarse prioridades en investigación e innovación por medio de procesos de descubrimiento emprendedor que impliquen a los principales grupos de interés regionales de empresas, gobiernos, centros de investigación/universidades y la sociedad civil. Esto implica que las RIS3 no son “estrategias del Gobierno”, sino que son “estrategias territoriales” en las que el Gobierno juega un rol diferente al que habitualmente desempeña en las políticas industriales y de innovación tradicionales, en los que debe facilitar procesos “de abajo arriba” junto a los procesos tradicionales de “arriba abajo” (Coffano y Foray 2014). En suma, los avances en materia de productividad y competitividad requieren apostar y priorizar, y para ello es necesario contar con gobernanzas inclusivas que permitan explotar el conocimiento y alinear las capacidades de todos los agentes que inciden en el territorio.

El paso a una gobernanza más inclusiva debe entenderse en una doble orientación. Por un lado, la competitividad y la innovación son realidades afectadas por factores pertenecientes a múltiples dimensiones: educativas, económico-empresariales, infraestructurales... sobre las que la competencia, desde el punto de vista administrativo, puede corresponder a diferentes niveles de gobierno (europeo, estatal, regional, local...), departamentos y agencias. Y, por otro lado, la nueva gobernanza requiere superar la visión tradicional de que las políticas públicas son obra exclusiva de los gobiernos y pasar a una gobernanza de múltiples actores. Retomando el razonamiento lógico anterior, si el paso hacia un nuevo modelo de gobernanza no tiene lugar, no habrá efectivos procesos de descubrimiento emprendedor en los que se avance en la priorización que requieren las estrategias de especialización inteligente, para así poder avanzar en productividad y competitividad.

La necesidad de una gobernanza multinivel es tanto más necesaria en un territorio como Euskadi, caracterizado no solo por un gobierno regional dotado de importantes competencias en el ámbito económico y de la I+D, sino también por unos niveles de gobierno sub-regionales con competencias asimismo bastante únicas y con aspiraciones a desarrollar sus propias estrategias territoriales de desarrollo.

Por otro lado, entre los actores que deben pasar a tener un mayor protagonismo en la nueva gobernanza se encuentran las empresas. Si bien las grandes empresas disponen de recursos y capacidades para participar en los procesos de descubrimiento emprendedor, no sucede así con las pequeñas y medianas empresas. En general, estas últimas, que se encuentran en peor posición competitiva que las grandes (tal como mostró el Informe de Competitividad de Orkestra de 2015) y que por la peculiar estructura empresarial de nuestro país tienen un peso muy importante en el total del empleo y de la marcha de la economía vasca, no están siendo integradas en los procesos RIS3: ni en la mayoría de las regiones de la UE, ni tampoco específicamente en Euskadi, como puso de manifiesto el informe de Aranguren et al. (2016) sobre la implementación de las RIS3 en Euskadi, y el propio lehendakari señaló en la reunión del CVCTI de 28 de junio.

Es difícil que el proceso de innovación de la pequeña empresa y su participación en el nuevo modelo de gobernanza se dé si no se facilita a través de diferentes políticas que la acompañen. Nuestra hipótesis es que una definición más clara del rol de cada nivel de gobierno en la RIS3, implicando a los gobiernos subregionales y facilitando un trabajo de acompañamiento a las empresas pequeñas a través de agentes de cercanía, y una coordinación más estratégica entre el Gobierno Vasco y los niveles subregionales podrían ser fundamentales para la involucración de la empresa pequeña en la innovación y en la RIS3. El País Vasco cuenta para ello con una arquitectura institucional de diferentes niveles de gobierno, que con una buena gobernanza multinivel es un valor fundamental para el proceso de innovación de las empresas, muy especialmente de las pequeñas.

Este *policy brief* se centra en la gobernanza multinivel del Gobierno Vasco con los gobiernos subregionales, dado que esta es la gobernanza clave para la involucración de las empresas pequeñas en la innovación y en la RIS3.

2. El estado del arte en la literatura y en la práctica de las políticas

Hoy en día, el factor clave de competitividad es el conocimiento, pero especialmente la capacidad de aprendizaje e innovación. Debido, entre otras cosas, a su componente tácito, el conocimiento no es un factor tan móvil como los factores productivos tradicionales (por ejemplo, el capital). Por eso, el fomento de la competitividad e innovación se determinan principalmente en el plano regional y local. Esta relevancia de la cercanía para el aprendizaje y la innovación hace que las políticas regionales y locales vayan ganando protagonismo en el impulso de la competitividad y reclama una gobernanza multinivel colaborativa entre diferentes niveles de gobierno que combine políticas de “arriba abajo” con políticas de “abajo arriba” (Landabaso 2014). Como se recoge en Orkestra (2017; p. 189), “ha tenido lugar un cierto vaciamiento de funciones del Gobierno central en caso de todos los países, en favor del reforzamiento de los niveles supranacionales (p.e. Unión Europea) y subnacionales (regiones y ciudades). Como consecuencia de ello, hoy en día en los agentes y actividades que operan en un lugar determinado inciden políticas públicas procedentes de múltiples niveles territoriales”.

Además, los retos que hoy en día afrontan las sociedades son más complejos y las políticas de competitividad están afectadas por multitud de factores, muchos de ellos intangibles, que requiere una mayor colaboración entre diferentes departamentos de un Gobierno. No sólo esto, sino que como el conocimiento sobre los factores clave de la competitividad trasciende al que posee la Administración y la eficacia de las políticas públicas requieren la participación de los usuarios en las mismas, en el replanteamiento de las políticas públicas se ve necesario que éstas pasen a ser fruto de una gobernanza participativa y basada en redes de cooperación público privadas, en el que el papel del gobierno pasa a ser de facilitador y catalizador.

Junto a esta mayor complejidad de las políticas públicas están las singulares dificultades que presentan las empresas pequeñas para ser competitivas. Aunque hoy en día no se acepta que el tamaño de la empresa proporcione una ventaja competitiva de carácter general (de hecho, las empresas pequeñas presentan por ejemplo ventajas asociadas a una mayor flexibilidad etc... claves para el entorno cambiante actual), hay que reconocer que las empresas pequeñas presentan debilidades particulares en ciertas áreas (I+D, internacionalización, financiación y cualificaciones de las personas especialmente). De hecho, en Orkestra (2017; p. 78) vuelve a evidenciarse (como ocurría en informes anteriores de Orkestra) el riesgo de caer en una economía a dos velocidades, con dos realidades empresariales con indicadores de innovación muy diferentes, siendo éstos claramente más positivos en las empresas grandes que en las pequeñas.

Una de las estrategias clave que pueden seguir las empresas pequeñas para superar estas desventajas es la colaboración con otras empresas o con otros agentes del sistema de innovación (centros tecnológicos, centros de formación profesional, agencias de desarrollo etc...). Para ello, la presencia de agentes de cercanía que faciliten estos procesos es clave (véase Parrilli *et. al.* 2009) y los niveles de gobierno más cercanos a ellos con competencias en políticas de innovación y competitividad pueden desempeñar un papel crucial, impulsando a tales agentes de cercanía y adecuando sus políticas a las necesidades de las empresas pequeñas. Para que estas políticas sean eficientes y refuercen las políticas que se impulsen desde otros planos (regional, nacional y supranacional) es fundamental construir una gobernanza multinivel adecuada.

Esta mayor complejidad de las políticas públicas y la necesidad de reforzar la competitividad de las pequeñas empresas ha hecho que sea necesario ir construyendo mecanismos adecuados de gobernanza multinivel. Para ello, hay que tener en cuenta que los sistemas y mecanismos de gobernanza de las políticas públicas varían de unos territorios a otros dependiendo de los sistemas políticos en ellos existentes y del ámbito de las políticas públicas de que se trate. En la mayoría de los países hay dos niveles de gobierno subestatales (el regional y el municipal), mientras que en la CAPV,

a estos dos niveles se suma el del territorio histórico con un nivel competencial muy destacado.

En el ámbito específico de las políticas de I+D+i, los analistas tienden a considerar que el ámbito de las políticas de I+D sigue siendo el estatal o supraestatal, pero que las políticas de innovación menos basadas en la I+D y más en la interacción resultan más apropiadas en los ámbitos regionales y locales, en que la proximidad geográfica y cultural favorecen la interacción de los gobiernos con los diferentes agentes del sistema de innovación. Sin embargo, en la realidad, aunque lo lógico sea que en función del tipo de política de innovación el papel principal corresponda a la administración de un nivel territorial u otro, las políticas de I+D+i requieren el ejercicio de competencias concurrentes. Así, en el caso de la CAPV, aparte del apoyo a la I+D de la Comisión Europea, las competencias en materia de I+D corresponden al Estado y al Gobierno Vasco. Aunque en principio las Diputaciones Forales no tienen competencias reconocidas en I+D han ido desarrollando actuaciones complementarias a las del Gobierno Vasco en el ámbito de la I+D+i e incluso algunos municipios, especialmente las capitales de provincia, aunque con una actividad mucho más limitada que las Diputaciones Forales.

En el contexto actual, para el periodo 2014-2020 de financiación europea para el desarrollo regional, la Comisión Europea introdujo una condición ex ante por la que todos los Estados miembros y regiones de la UE deben contar con una Estrategia de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente (RIS3) antes de poder aprobarse sus programas operativos (Comisión Europea, 2014). En la CAPV, el Gobierno Vasco elaboró el PCTI 2020 de acuerdo a los criterios establecidos por la Comisión Europea para estas estrategias. La coordinación de la RIS3 entre diferentes niveles de gobierno se da en dos comités establecidos en la estructura de gobernanza de RIS3 (véase Aranguren et. al. 2016). En el nivel más formal, el Consejo Vasco de Ciencia Tecnología e Innovación (CVCTI), en el que participan los tres Diputados Generales, que se reúne dos veces al año y no se puede esperar que proporcione las sinergias necesarias de los niveles operativos para el proceso de RIS3. Además no cuenta con representación del nivel municipal.

En la práctica, el punto de referencia para la gobernanza interinstitucional dentro de la región lo proporciona el comité interinstitucional, que se reúne tras cada comité interdepartamental y está integrado por representantes de cuatro departamentos del Gobierno Vasco (DP, DDEC, DEPLC y DS) y de los Departamentos de Innovación o Desarrollo Económico de las tres diputaciones provinciales y de EUDEL (la Asociación de Municipios Vascos). Actúa como un foro para compartir la estrategia RIS3 regional, para que las instituciones subregionales conecten o alineen sus propias estrategias con la estrategia regional. Estas conexiones y alineaciones se espera que sucedan operativamente con la implicación de otros niveles del Gobierno en los procesos vivos del desarrollo de las áreas de prioridad y de los nichos de oportunidad. En los últimos años, una de las características del proceso RIS3 del País Vasco, que no se anticipaba, es la aparición de planes de RIS3 más localizados, en el nivel provincial y de las ciudades. No se puede obviar el surgimiento de planes de RIS3 a nivel subregional y sería muy positivo conectar estos planes con las tres prioridades y los cuatro nichos de oportunidad.

En concreto, por ejemplo, en el caso de la DFG desde 2009 (en un proyecto de colaboración con Orkestra) se ha construido un nuevo modelo de gobernanza para abordar el desarrollo de varias de sus políticas de forma colaborativa con los actores del territorio. Dicho proceso se inició con las agencias de desarrollo comarcal y se está ampliando a otro tipo de actores implicados tanto en el desarrollo económico como social. Dicho modelo colaborativo culminó su proceso de institucionalización el 2 de junio de 2017, con la firma de un acuerdo formal entre la DFG y las once agencias de desarrollo comarcal de Gipuzkoa. Dicho acuerdo consolida una serie de espacios de reflexión y decisión que ya venían operando de forma experimental y da inicio a un proceso de colaboración que, mediante ciclos anuales de reflexión, decisiones sobre prioridades y definición y ejecución colaborativa de programas, pretende mejorar la eficiencia de las políticas en el territorio. Una de las características de este modelo de gobernanza es que no responde a los requerimientos de un programa u otro, sino que se ha construido de forma estructural, para poder abordar en su contexto las iniciativas y programas que en cada momento se considere que pueden beneficiarse de un abordaje multinivel. En la actualidad la DFG ha establecido dos objetivos en

relación con el desarrollo de este modelo de gobernanza. El primero de ellos es explorar las posibilidades de colaboración con el Gobierno Vasco (en el que se quiere trabajar una coordinación entre el programa Etorkizuna Eraikiz de la Diputación Foral de Gipuzkoa y la RIS3 del Gobierno Vasco) para poder seguir mejorando la calidad de los programas desarrollados. Para este objetivo se está trabajando en el programa para el acercamiento de la Industria 4.0. a las pymes de Gipuzkoa (se trata de una iniciativa liderada por la Dirección de Innovación del Departamento de Promoción Económica y tiene por objetivo acercarse a las aproximadamente 500 empresas industriales de entre 20 y 100 empleados de Gipuzkoa) para entender su situación en torno a una futura integración de este tipo de tecnologías. Se ofrecerá además orientación a las empresas en relación con los programas existentes. El segundo es incorporar a los centros de formación profesional, en su papel de agentes locales a la dinámica ya establecida con las agencias de desarrollo comarcal.

En Bizkaia también se ha experimentado con el modelo de gobernanza territorial durante los últimos tres años, con implicaciones relevantes para cómo se puede articular una RIS3 multinivel. En 2014 Orkestra desarrolló un diagnóstico estructurado en seis informes, que realizaban un análisis profundo sobre la competitividad de Bizkaia. Uno de estos informes se centró en el análisis del desarrollo comarcal y la cohesión territorial. El informe mostraba gran heterogeneidad en las características de los municipios y comarcas de Bizkaia, y llegó a identificar tres grandes grupos o categorías de municipios y comarcas, basados en su especialización productiva (especialización en manufactura, en servicios o sin clara especialización).

Las reflexiones en la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) sobre este diagnóstico dieron lugar a una propuesta concreta para reconocer esta heterogeneidad, consistente en una nueva política de cohesión territorial con procesos diferentes en distintos grupos de municipios y comarcas. Se empezó a trabajar esta propuesta internamente en la DFB durante 2015, y después de las elecciones forales de mayo 2015 se incorporó el eje Bizkaia Territorialmente Equilibrada como uno de los 5 ejes estratégicos para la nueva legislatura de cuatro años. En 2016 y 2017 se ha aterrizado este eje estratégico con el lanzamiento de la iniciativa Bizkaia Orekan, que establece cuatro grupos de

trabajo a largo plazo, que agrupan a la DFB, Beaz, Orkestra y agentes de desarrollo comarcal/local de distintas zonas de Bizkaia.

Este proceso tiene un doble objetivo. Primero, la creación de canales de comunicación estables entre el Departamento de Desarrollo Económico y Territorial de la DFB y los agentes comarcales en el marco de las políticas de competitividad para lograr: (a) una mejor inclusión del conocimiento sobre las realidades comarcales en el diseño de las políticas de la DFB/Beaz; y (b) un mejor conocimiento en las comarcas de las políticas y recursos de la DFB/Beaz para la competitividad. Y segundo, la capacitación de los agentes existentes para la consolidación de modelos de gobernanza y estrategias de competitividad comarcales en el medio-largo plazo. Entre las acciones que se están abordando en los distintos zonas hay análisis de las especializaciones específicas de distintos zonas y comarcas, para mejorar la conexión entre las acciones de los agentes que trabajan en estos territorios y el despliegue de la RIS3 Euskadi.

En cuanto a las capitales de provincia, en este momento, en la RIS3 de Euskadi, las tres ciudades también están colaborando con los grupos de pilotaje (por ejemplo, en el nicho de oportunidad de industrias culturales y creativas). En el caso de Bilbao, la “Estrategia de Innovación y Especialización Inteligente del municipio de Bilbao-iBilbao2020” definida en 2014 señala las seis áreas y sectores donde se enfoca la estrategia de especialización urbana. El objetivo de impulsar la articulación entre la estrategia de la ciudad y la RIS del País Vasco ha supuesto que prioricen tres de dichas seis áreas: Industrias Culturales y Creativas, Servicios Avanzados y Economía Digital. Se trata de aquellos sectores en los cuales Bilbao cuenta con índices de especialización elevados en comparación con el resto del territorio y que se caracterizan por su presencia en entornos urbanos. Además, su papel en la especialización regional en el ámbito de manufactura avanzada es clave, por lo que la complementariedad y necesidad de articulación entre la estrategia urbana y la regional es manifiesta. En este contexto, el proyecto Bilbao Next Lab donde colaboran el Ayuntamiento de Bilbao y Orkestra se centra en dos retos derivados de la implementación y desarrollo de la estrategia de especialización de la ciudad: (i) el desarrollo de capacidades del equipo del Ayuntamiento y Bilbao Ekintza para ejercer su rol de facilitadores del proceso de especialización y, la (ii) construcción de mecanismos para la articulación multinivel y

definir el papel de la estrategia de Bilbao en la estrategia RIS3 del País Vasco. Uno de los ámbitos principales en los cuales se trabaja en relación con el primer reto es el desarrollo de capacidades para facilitar procesos de descubrimiento emprendedor (PDEs). Estos PDEs que, en este momento se encuentran en una fase piloto, permitirán implicar a diferentes agentes emprendedores² de la ciudad y la región en procesos de descubrimiento correspondientes a las áreas de especialización de la ciudad. Concretamente, el Gobierno Vasco participa en el diseño y elaboración de la estrategia de especialización de Bilbao a través del proyecto Infocus.

En el caso de Araba, se ha desarrollado la Iniciativa denominada Agora, en la que con una amplia participación de los diferentes actores del ámbito empresarial, agentes de conocimiento, gobiernos y sociedad civil se han definido los principales retos que tiene Araba. Sobre los retos identificados se han constituido grupos de trabajo para abordar los mismos en cooperación. El Gobierno Vasco está participando en estas dinámicas de trabajo.

Adicionalmente, se desarrollan conversaciones bilaterales entre el comisionado de la Ciencia, Tecnología e innovación y los diputados de Promoción Económica e Innovación de las 3 Diputaciones Forales. Pero, el reforzar los mecanismos de coordinación y colaboración entre el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, las capitales de ciudades y el ámbito local ayudaría en el impulso de la innovación en empresas pequeñas y en su involucración en la RIS3.

Tal y como se recoge en el sexto capítulo de Orkestra (2017), de la misma manera que cabe encontrar una gran diversidad en las formas que adopta la gobernanza multinivel de unos territorios a otros, también cabe encontrar una gran diversidad en el recurso a los mecanismos e instrumentos de coordinación que en ellos se aplican. No hay una clasificación de instrumentos de coordinación de uso general, pero atendiendo a las categorías utilizadas en los diferentes tipos de clasificaciones y análisis (véanse especialmente Braun, 2008; Charbit y Michalun, 2009; Bouckaert et al, 2010; OECD, 2014), cabría distinguir los siguientes tipos de instrumentos de coordinación: estrategias, planes y programas; estructuras organizativas (p.e. comités

² Emprendedores, empresas, universidades, centros tecnológicos, centros de formación, etc.

interdepartamentales); leyes, regulaciones o estándares; convenios, contratos y acuerdos; financiación y presupuesto; actuaciones ligadas al personal (p.e. movilidad y formación del personal); evaluación e indicadores; informes, estudios de prospectiva, asesoramientos...; llamadas, contactos informales, relaciones personales... y relaciones inter o intra-partidistas. Debería analizarse cuáles de ellos son objeto de aplicación en el País Vasco y con qué resultados, para en su caso reforzarlos, corregirlos o sustituirlos.

Junto a estas categorías de instrumentos de coordinación la literatura de la gobernanza hace referencia a tres grandes mecanismos de coordinación social: las jerarquías, los mercados y las redes, constatándose que si bien en el pasado las relaciones entre los agentes ligados a las políticas públicas eran sobre todo de tipo jerárquico (basadas en el ejercicio de la autoridad y el poder), con el paso a nuevos modos de gobernanza han ido ganando peso las relaciones basadas en el mercado o en redes de cooperación. Asimismo, la literatura distingue entre la coordinación que surge de meros ajustes espontáneos de los actores que intentan evitar duplicaciones (que algunos denominan coordinación negativa) de la coordinación positiva, más basada en acciones específicas de cooperación y concertación. La literatura ha propuesto diferentes escalas para valorar el grado de coordinación alcanzado, que irían de coordinar proyectos, a coordinar políticas o coordinar estrategias. Buena parte de la literatura internacional simplemente opta por distinguir entre cooperación (trabajar juntos para conseguir cada cual sus propios objetivos), coordinación (ajustar las actuaciones de diferentes organizaciones para que se refuercen mutuamente y sean consistentes) y colaboración (trabajar conjuntamente para poner en marcha una nueva política u objetivos).

Tampoco debe olvidarse que el recurso a los instrumentos de coordinación tiene también un coste y siempre habrán de compararse los supuestos beneficios de eficiencia que se derivan del recurso a un instrumento de coordinación con el coste que este puede comportar (Edler, 2010).

3. ¿Cómo seguir avanzando en este reto?

Tal y como se desprende de los apartados anteriores, uno de los retos fundamentales de la implementación de las RIS3 en Europa y también en la CAPV es la gobernanza multinivel y la involucración de las empresas, y especialmente las empresas pequeñas en los procesos de descubrimiento emprendedor. El impulso de una gobernanza multinivel adecuada al contexto determinado de cada región, en el que los gobiernos subregionales tengan un papel más activo en facilitar la involucración de la empresa pequeña y coordinen sus actuaciones con el gobierno regional podría ser una vía para responder de forma simultánea a los dos retos.

Tal y como se recoge en las conclusiones de Estensoro y Larrea (2016) la oportunidad radica en que muchas veces los gobiernos regionales pueden tener las competencias para la RIS3, pero no la capacidad para estar en los espacios en los que pueden estar las oportunidades. Los gobiernos se pueden beneficiar por ello de tener diálogos abiertos a largo plazo con representantes de empresas, centros tecnológicos, universidades y otras organizaciones que tengan conocimiento útil para la RIS3. Muchas veces, los gobiernos regionales no tienen personas para involucrarse en estos procesos de diálogo a largo plazo, mientras que los gobiernos subregionales, las agencias comarcales o los ayuntamientos sí los tienen. El poner en valor esta multiplicidad de relaciones que los gobiernos de diferentes niveles tienen con múltiples *stakeholders* facilitaría tanto el acceso de los gobiernos regionales a su conocimiento para integrarlo en los procesos RIS3 como el acceso para hacer llegar a los mismos las políticas de los gobiernos de los diferentes niveles.

En esta línea de involucrar a la empresa pequeña, se están dando una serie de avances con iniciativas financiadas con el Fondo de Innovación de Lehendakaritza. Entre estos avances se pueden destacar: (1) el desarrollo de actividades de socialización de la RIS3 de Euskadi en el ámbito local (en 2017 en colaboración con Innobasque y coordinados con las Diputaciones Forales se organizaron 17 jornadas y en 2018 se van a desarrollar formaciones a los agentes intermedios, para capacitarles en conceptos y tecnologías de los 7 ámbitos de especialización de RIS3); (2) diagnósticos de SPRI e Innobasque sobre la innovación no tecnológica en 2000 pymes; (3) micro-proyectos de innovación

no tecnológica en empresas del metal de entre 5 y 100 trabajadores (Hazinnova) para aprender y mejorar las políticas e instrumentos existentes (en colaboración con la Federación Vizcaína de empresas de metal y la Diputación Foral de Bizkaia); (4) impulso del programa de innovación tecnológica y desarrollo experimental de los centros de FP en las pymes para ofrecerles servicios tecnológicos.

Es importante seguir avanzando en esta línea de trabajar en coordinación con los agentes subregionales (tanto diputaciones como otros agentes locales) e involucrar a la empresa pequeña en el RIS3. Trabajar con estos agentes como aliados puede favorecer un impacto más sistémico y sostenible a nivel local y la integración de la perspectiva de la demanda de las empresas pequeñas.

Para ello es importante seguir trabajando dos niveles de coordinación:

- 1) El nivel de la estrategia RIS3 general. Para ello lo más operativo sería generar un diálogo entre el Comisionado y las personas que en cada Diputación Foral o capital tienen la visión de su estrategia general. Este diálogo tendría el objetivo de que cada uno conozca la estrategia del otro, se identifiquen las sinergias entre las diferentes estrategias y se decidan los mecanismos de coordinación entre las mismas. Estos diálogos se pueden dar, por un lado, de forma bilateral entre el Comisionado y el resto de los Gobiernos (que ya se están produciendo), y por otro lado de forma colectiva para que haya un aprendizaje entre las diferentes Diputaciones Forales y capitales de ciudad sobre cómo están trabajando los otros sus estrategias. El Comité institucional, que ya existe formalmente, podría ser por ejemplo el espacio natural para generar esta dinámica de trabajo. El trabajo de coordinación que se está desarrollando en los talleres de Orkestra entre el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y los gobiernos municipales de las tres Capitales va orientada también a identificar las sinergias y aprender mutuamente de los proyectos que en torno al RIS3 está desarrollando cada nivel de Gobierno.
- 2) El nivel de las prioridades o nichos de oportunidad. Una vez identificadas las sinergias en unos ámbitos específicos entre la RIS3 de Euskadi y las estrategias de las Diputaciones Forales y ciudades, habría que articular el diálogo entre los

actores que estén trabajando la estrategia en ese ámbito específico (industria 4.0, energía etc...). Esto ya se está dando de forma natural en algunas de las prioridades, pero habría que articularlo en todas las prioridades en las que el nivel subregional también esté jugando un papel.

Hay una verdadera oportunidad además para posicionar a Euskadi por la construcción de esta gobernanza multinivel en Europa. Un punto de partida para ello fue el workshop organizado entre el Gobierno Vasco, el Ayuntamiento de Bilbao y el JCR de Sevilla de la Comisión Europea (con el apoyo de Orkestra) en abril de 2018, en el que aparte de la gobernanza multinivel del País Vasco se presentaron la estrategia de seis ciudades de Finlandia y el caso de Flandes y el *Policy Brief* que, sobre el contenido desarrollado en aquel workshop, se está desarrollando por Orkestra para la Comisión Europea.

Referencias

- Aranguren, M.J., Morgan, K. y Wilson, J. (2016). Implementar la RIS3. El caso del País Vasco. *Cuadernos Orkestra 2016/17_CAS*.
- Bouckaert, G., Peters, B.G. y Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave-MacMillan
- Braun, D. (2008). Organising the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy* 35 (4): 227-239
- Charbit, C. y Michalun, M. (2009). Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. *OECD Working Papers on Public Governance* No. 14. OECD Publishing. Doi: 10.1787/2211253707200
- Coffano, M. y Foray, D. (2014). The centrality of entrepreneurial discovery in building and implementing a smart specialization strategy. *Scienze Regionali-Italian Journal of Regional Science*. V. 13, n. 1, pp. 33-50. Doi: 10.3280/SCRE2014-001003.
- Eidler, J. (2010). Coordinate to collaborate: The governance challenges for European international S&T policy (pp. 135-160). En Prange, H. (ed.) *International Science and Technology Cooperation in a Globalized World: The External Dimension of the European Research Area*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Estensoro, M. y Larrea, M. (2016). Overcoming policy making problems in smart specialization strategies
- Landabaso, M. (2014). Time for the real economy: the need for new forms of public entrepreneurship. *Scienze Regionali-Italian Journal of Regional Science*. V. 13, n. 1, pp. 127-140. Doi: 10.3280/SCRE2014-001007.
- OECD (2014). *Spain: from administrative reform to continuous improvement*. OECD Public Governance Reviews.

- Orkestra (2017). *Informe de Competitividad del País Vasco 2017. ¿Y mañana?*. Orkestra. Donostia. Universidad de Deusto
- Orkestra (2015). *Informe de Competitividad del País Vasco 2015. Transformación productiva en la práctica*. Orkestra. Donostia. Universidad de Deusto
- Parrilli, M. D., Aranguren, M. J. y Larrea, M. (2010). The Role of Interactive Learning to Close the “Innovation Gap” in SME Based Local Economies: A Furniture Cluster in the Basque Country and its Key Policy Implications. *European Planning Studies*, 18 (3), 351-370.