

Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2015

Número 5
Estrategias y políticas



Serie Informe de Competitividad del País Vasco

Este cuaderno está formado por el estudio *Estrategias y políticas*. Orkestra agradece a SPRI el apoyo financiero para su realización.

Autores:

María José Aranguren (mjarang@orquestra.deusto.es)

James R. Wilson (jwilson@orquestra.deusto.es)

Edurne Magro (edurne.magro@orquestra.deusto.es)

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto



Mundaiz 50, E-20012, Donostia-San Sebastián
Tel.: 943 297 327. Fax: 943 279 323
comunicacion@orquestra.deusto.es
www.orquestra.deusto.es

© Publicaciones de la Universidad de Deusto
Apartado 1 - E48080 Bilbao
Correo electrónico: publicaciones@deusto.es

ISBN: 978-84-15759-66-9

Índice

Glosario de acrónimos	7
Introducción	9
Capítulo 1 Políticas de competitividad en la era de las estrategias de especialización inteligente	11
1.1 Introducción.....	11
1.2 Estrategias territoriales, políticas de competitividad y su combinación	12
1.3 El escenario en la CAPV.....	17
1.4 Retos para la CAPV	34
1.5 Resumen y conclusiones.....	36
Referencias y bibliografía	41

Índice de tablas

Tabla 1-1	Las estrategias y políticas de competitividad en la CAPV	19
-----------	--	----

Índice de recuadros

Recuadro 1-1	Una nueva etapa para la política clúster	23
Recuadro 1-2	Gipuzkoa Sarean.....	30
Recuadro 1-3	Bilbao Next Lab.....	33

Índice de ilustraciones

Ilustración 1-1	Programa Marco para la Planificación Estratégica de la X legislatura	18
-----------------	---	----

Glosario de acrónimos

BERC	Basque Excellence Research Centre
CAF	Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CIC	Centro de Investigación Cooperativa
CVCTI	Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación
DDEC	Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad
EEN	European Enterprise Network
ERRIN	European Regions Research and Innovation Network
EVE	Ente Vasco de la Energía
FP	Formación Profesional
I+D	Investigación y Desarrollo
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
IUS	Innovation Union Scoreboard
KIBS	Knowledge Intensive Business Services
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCTI	Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación
PIP	Plan de Innovación Pública
PRAI	Programa Regional de Acciones Innovadoras
REDIDI	Red de Políticas Públicas de la I+D+i
RIS	Regional Innovation Strategies
RIS3	Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation
RISI	Regional Information Society Initiatives
RVCTI	Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación
SPRI	Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial
UE	Unión Europea

Introducción

Aunque en todos los cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2015 están presentes las políticas públicas de una u otra forma, no se podía obviar una reflexión expresa sobre la estrategia de desarrollo aplicada en la CAPV y sobre las políticas de competitividad en que aquella se sustenta.

Con tal objeto, este cuaderno comienza con una exposición de la reciente literatura sobre estrategia territorial y, más en particular, con una revisión del debate actual sobre algunos puntos críticos de esta. Hoy día, se reconoce que las ideas del liberalismo económico y de la economía convencional, que han dominado el debate económico durante muchos años, aunque son válidas para algunos campos, no dan respuestas y explicaciones satisfactorias a los procesos evolutivos y a los retos del desarrollo basado en la innovación. En su lugar, los analistas y organizaciones como la Comisión Europea, la OCDE, el Banco Mundial, entre otros, reconocen nuevamente que los mercados no siempre existen o no siempre operan de modo eficiente, y que los territorios disponen de cierto margen para moldear su futuro mediante estrategias de desarrollo. En particular, con objeto de reducir el retraso que presenta con respecto a Estados Unidos, la Comisión Europea desarrolló la idea de que todas las regiones y naciones de la UE debían tener estrategias basadas en la investigación e innovación para la especialización inteligente (RIS3, por sus siglas en inglés); de hecho ha fijado como condición *ex ante* para acceder a los fondos estructurales y de inversión el que la región que de ellos quiera disfrutar posea una RIS3.

Hay autores que sugieren que la literatura sobre RIS3 es *old wine in new bottles* (Asheim, 2013), es decir, que gran parte de las características que se predicen de una RIS3 (necesidad de priorizar, de construir sobre fortalezas, de estar basadas en evidencias) en realidad cabría propugnarlas para toda estrategia y ya habían sido reclamadas por algunos en el pasado. Lo cierto es que con respecto a la práctica habitual de estrategia territorial la RIS3 sí que tiene más de «vino nuevo». Más aún, la reivindicación presente en las RIS3 de que han de fijarse «prioridades temáticas» (y no solo políticas «horizontales») rompe bastante con lo que incluso en las teorías evolucionistas y en la literatura de los sistemas regionales de innovación era habitual. También es bastante novedosa la idea de que no sea el Estado el que fije las prioridades, sino que estas surjan como fruto de un «proceso de descubrimiento emprendedor».

El problema es que, aunque resultan atractivos desde un punto de vista intelectual, tales conceptos (así como algunos otros contenidos en la literatura RIS3) son demasiado generales y no arrojan mucha luz sobre cómo llevarlos a la práctica. De alguna manera, a partir de unas ideas o conceptos bastante vagos, la Comisión Europea ha puesto en marcha en todas las regiones europeas unos procesos de diseño de estrategias y políticas, para los cuales no se dispone todavía de un arsenal suficientemente desarrollado de instrumentos analíticos. Aun a riesgo de simplificar, cabría decir que se sabe bastante sobre qué hacer en una estrategia, pero no tanto sobre cómo debe hacerse ni por quién.

Además, a la hora de buscar desarrollos conceptuales sobre los que fundamentar o construir ese instrumental analítico, la economía no suele ofrecer muchas posibilidades. Aquí, como en otros muchos ámbitos del conocimiento en la actualidad, para avanzar se necesita romper las barreras de las disciplinas tradicionales, y el economista debe explorar —o buscar colaboradores— en los campos de la dirección de empresa, de las ciencias políticas, de la psicología, de la historia, de las ciencias de la educación... Así lo han intentado los autores de este cuaderno, trayendo al debate sobre la RIS3 en la CAPV conceptualizaciones desarrolladas en otros ámbitos, aunque no de modo acrítico. En efecto, el territorio es un ámbito de naturaleza diferente, por ejemplo, de la empresa; el liderazgo territorial presenta connotaciones distintas del liderazgo personal y empresarial; otro tanto pasa con las inercias o dependencias de las trayectorias pasadas, etc.

En particular, tras exponer brevemente en qué consisten las RIS3, en este cuaderno se muestra en qué se diferencia una estrategia territorial de una empresarial. De ese modo, mostrando cuáles son las cuestiones a las que debe responder una estrategia territorial, se establece un marco con el que ordenar el análisis de los programas y planes relacionados con la competitividad aprobados por el equipo que accedió al Gobierno Vasco a finales de 2012. Entre esos debates o contribuciones sobre estrategia territorial —y que permiten posteriormente valorar la estrategia y las políticas de competitividad impulsadas por el Gobierno Vasco—, se encuentran la distinción entre la aproximación a la estrategia como plan y la aproximación a la estrategia como proceso, la diferenciación entre estrategia territorial y estrategia de gobierno, entre estrategia y políticas públicas, etc.

1

Políticas de competitividad en la era de las estrategias de especialización inteligente

¿Dónde se sitúa el País Vasco y cuáles son nuestros retos?

1.1 Introducción

La era actual es la de las estrategias de especialización inteligente. Un tiempo en el que no solo las empresas, sino también los territorios (sean países, regiones, ciudades capitales o incluso comarcas) deberían tener estrategias competitivas. ¿Pero cuáles son las implicaciones de estas estrategias para las políticas de competitividad? ¿Y cómo está posicionada la CAPV en la construcción de esas políticas? El objetivo de este cuaderno es analizar donde se sitúa la CAPV con respecto al máximo avance internacional habido en políticas y estrategias de competitividad. En particular, se pretende identificar los retos críticos para asegurar que las políticas de competitividad en la CAPV puedan apoyar de forma efectiva las estrategias actuales y de futuro del territorio.

En el segundo apartado se presenta un resumen del estado de desarrollo y aplicación del concepto de estrategia territorial, y su estrecha relación con las políticas de competitividad. Este análisis tiene cuatro elementos. En primer lugar, se explican los aspectos novedosos del concepto de estrategia de especialización inteligente con respecto a anteriores nociones de estrategia territorial. En segundo lugar, se presenta un marco sencillo para analizar estas estrategias con respecto a tres preguntas: qué, para qué (o quién) y cómo. En tercer lugar, se reconoce que es importante hacer una clara distinción entre las estrategias territoriales y las políticas de competitividad, que han tenido una im-

portante evolución en las últimas décadas y continúan sufriendo cambios significativos, muchos de ellos alineados con la evolución y aplicación de las estrategias de especialización inteligentes. Se propone una forma de hacer esta distinción como base para entender mejor la relación entre las estrategias y las políticas. Se concluye con un resumen de algunas lecciones clave que están emergiendo del análisis de la intersección entre estrategias territoriales y políticas de competitividad, destacando los retos que eso genera para el futuro.

El tercer apartado se mueve del plano general hacia el plano específico de la CAPV. Se centra en el análisis del escenario actual de políticas y estrategias de competitividad en la CAPV. En particular, en el análisis de los planes más ligados a la competitividad, desde su diseño y no desde su implementación, puesto que no existe todavía suficiente recorrido para ello. Destacan en este sentido el Programa Marco para el Empleo y Reactivación Económica, el Plan Interinstitucional de Apoyo a la Actividad Emprendedora, el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI Euskadi 2020), la Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country, el Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016, el Plan de Industrialización 2014-2016, el IV Plan Vasco de Formación Profesional, el Plan Universitario 2015-2018 y el Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2014-2016 (PIP). Partiendo de los retos generales identificados en el segundo apartado, el último concluye

con una reflexión sobre los retos críticos que afronta la CAPV en el diseño e implementación de políticas de competitividad en la era de las estrategias de especialización inteligente.

1.2 Estrategias territoriales, políticas de competitividad y su combinación

1.2.1 *Estrategia territorial: un concepto no tan nuevo, pero con un nuevo énfasis*

Una de las tendencias más importantes que está marcando las políticas de competitividad actuales en Europa es la emergencia y adopción rápida del concepto de estrategia de especialización inteligente. Ahora denominado «estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente» (o RIS3) por la Comisión Europea (Foray *et al.*, 2012), el concepto tiene sus raíces en un grupo de expertos formado por la Comisión en 2005 para aconsejar sobre la contribución del conocimiento al crecimiento y prosperidad sostenible de Europa. La principal conclusión de sus estudios fue que, en Europa, la I+D+i estaba muy fragmentada y había una tendencia en diferentes países y regiones a realizar inversiones miméticas. Desde estos debates nació el principio fundamental del concepto de RIS3, según el cual cada país o región debería tener una estrategia para priorizar inversiones de I+D+i en unas pocas actividades que marcarán la dirección de la actividad económica futura del territorio. En general, y como ocurre en el caso de las estrategias de empresa, esa priorización debería construirse sobre los recursos, actividades y capacidades ya existentes, en combinación con la perspectiva sobre tendencias tecnológicas, sociales o de mercado que tienen probabilidad de marcar el futuro.

El concepto de estrategia territorial no es, sin embargo, nuevo. Hace más de medio siglo que Albert Hirschman (1958) habló de estrategias de desarrollo económico y Stefan Robock (1966) de estrategias para el desarrollo regional, y hay una gran tradición en la planificación de regiones y de ciudades.¹ Sin

embargo, antes de la década de los ochenta el concepto fue empleado más como un marco para presentar prioridades y políticas de forma muy amplia y poco específica. No fue hasta las crisis económicas de las décadas de los setenta y ochenta cuando los gobiernos de Europa y Estados Unidos empezaron a hablar de estrategia más como una guía para afrontar los retos específicos asociados con la caída económica, el desempleo o el aumento de la competencia global (Wannop, 1995; Stimson *et al.*, 2006). Aparecía entonces un componente de estrategia centrado en el papel del gobierno y se equiparaba la estrategia con las políticas públicas.

Más tarde, en los noventa aumentó el interés en las estrategias territoriales en el contexto de otra recesión y de la intensificación de procesos de globalización. Esta vez el enfoque se centró mucho más en regiones subnacionales, en el contexto de la tendencia global hacia la descentralización de competencias de políticas (Rodríguez-Pose y Tijmstra, 2009). Asimismo, a comienzos de los noventa emergieron varios planes y estrategias regionales en Europa, sobre todo en el campo de ciencia, tecnología e innovación (Morgan, 1997; Halkier, 2006; Huggins y Pugh, 2015; Valdaliso, 2015). Entre otras ideas y conceptos, el de sistema de innovación (Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Cooke *et al.*, 1998) y el trabajo de Michael Porter (1990) sobre la ventaja competitiva de las naciones (y en particular el papel de los clústeres), que destacan a los territorios como unidad de análisis para entender la competitividad y sus determinantes, tuvieron una influencia importante desde la década de los noventa.

Estos desarrollos tuvieron lugar en los años ochenta y noventa, época en que el pensamiento predominante en el mundo occidental era el liberalismo de mercado. La priorización de actividades económicas no estaba bien vista, y Gary Becker (1985) capturó el principio rector del momento con la frase: «La mejor política industrial es la que no existe». No era fácil entonces pensar explícitamente en términos de priorizar actividades a nivel territorial, porque el discurso domi-

¹ Wannop (1995), por ejemplo, hace un análisis de la trayectoria de la planificación de regiones (*regional planning*) en el Reino Unido, Europa y Estados Unidos desde principios del pasado siglo.

nante era que, por un lado, esta priorización tendría lugar a través de los mercados y, por otro, que los gobiernos no eran muy buenos en *picking winners* (seleccionar ganadores). Sin embargo, el concepto de estrategia territorial, todavía entendida como políticas gubernamentales, siguió cogiendo fuerza mediante un enfoque más centrado en aspectos horizontales (como el fortalecimiento del entorno empresarial o inversiones generales en infraestructura científica o tecnológica) y un creciente «apoyo ligero» y estratégico a actividades específicas. Este «apoyo ligero» tuvo lugar, por un lado, a través de acciones orientadas a la mejora de las relaciones sistémicas en un nuevo marco de colaboración público-privada, como, por ejemplo, la emergencia de las políticas clúster como una forma suave de priorización de actividades específicas. Por otro lado, en muchas regiones europeas se han buscado sinergias entre iniciativas como clústeres, inversiones estratégicas en ciencia, tecnología e innovación, y el uso de fondos europeos en el marco de las denominadas «estrategias regionales de innovación». De hecho, durante la segunda mitad de los años noventa, la Comisión Europea patrocinó dichas estrategias en más que 150 regiones a través de varios programas (OECD, 2010), y estas actuaciones continuaron en la primera década del siglo xxi².

Así, durante la década de los noventa y la primera década del nuevo siglo, en muchas regiones europeas había una priorización implícita a través de las emergentes políticas clúster y las estrategias de innovación. Sin embargo, faltaba un énfasis explícito y claro sobre la necesidad de priorizar actividades económicas y, especialmente, una discusión sobre cómo hacer esta priorización. A este respecto, Dani Rodrik (2004) observó que estábamos ante una oportunidad histórica. Por un lado, se suavizaban las convicciones con respecto a la primacía de las fuerzas del mercado y, por otro, se reconocía que la planificación estatal y la inversión pública no podían conducir el desarrollo económico sin iniciativa privada. En este nuevo contexto, se abrió la posibilidad de generar debates cons-

tructivos sobre la reemergencia de la política industrial y la priorización explícita de actividades económicas, bajo un nuevo entendimiento de los papeles complementarios del sector privado y del público (Rodrik, 2004; Wade, 2012; Warwick, 2013). A partir de aquí la estrategia territorial puede comenzar a entenderse como una estrategia de todos los componentes territoriales (en la que el gobierno es, con sus políticas, un agente más —aunque particularmente clave—, cuya función es facilitar la estrategia) con intereses comunes. La emergencia del concepto de estrategia de especialización inteligente es parte de estos debates, y su novedad principal radica en el énfasis explícito que hace en la priorización y en cómo deben tener lugar los procesos de priorización. Rodrik (2004) habló de la forma correcta de pensar sobre la política industrial como un proceso de descubrimiento entre el sector privado y el gobierno, que culminaría con una coordinación estratégica entre ambos. En el concepto de estrategia de especialización inteligente, combinado con el reconocimiento claro y explícito de la necesidad de hacer priorizaciones a nivel territorial, se establece un «proceso de descubrimiento emprendedor» entre la cuádruple hélice de agentes (empresas, gobierno, organización del conocimiento y sociedad civil) como la forma de llegar a estas priorizaciones (Foray et al., 2012).

1.2.2 Estrategia territorial: qué, para qué y cómo

Como ha ocurrido con el concepto de competitividad, también el de estrategia se trasladada del ámbito empresarial al territorial sin una reflexión seria de las diferencias que supone entre uno y otro. Si bien no hay consenso sobre qué debe entenderse por estrategia en el ámbito empresarial, cabría verla de modo general como una idea unificadora que liga acción y objetivo, es decir, una línea de actuaciones para la consecución de los objetivos de una organización (White, 2004). Un rasgo que añade Porter (1980 y 1985) a esa aproximación general a la idea de estra-

² Véase el informe del European Commission (2006) en el que se analizan 15 años de experiencia con estrategias de innovación en las regiones europeas a través de programas como RIS (Regional Innovation Strategies) y RISI (Regional Information Society Initiatives) inicialmente (1994-1999), y luego a través de los programas PRAI (Regional Programmes of Innovative Actions) (2000-2006).

tegia es que con ella la empresa debe buscar un posicionamiento diferenciado. En particular, Porter (1996, p. 53) señala que «estrategia es la creación de una posición única y valiosa, que implica un conjunto de actividades diferenciadas». De lo anterior se deduce que la esencia de toda estrategia es apostar o elegir entre diferentes opciones.

Las estrategias empresariales y territoriales son diferentes por lo menos en tres planos: en los objetivos; en las preguntas básicas para definir el posicionamiento estratégico y las bases que los sustentan; y en su proceso de formación. O dicho de modo más sintético: en el para qué, en el qué y en el cómo o por quién.

Primero, en cuanto a los objetivos o fines a los que responden, la corriente mayoritaria en el mundo anglosajón propugna que la estrategia empresarial debe buscar maximizar su valor y la rentabilidad económica (véase, por ejemplo, Thompson *et al.*, 2008). Aun así, hay planteamientos que amplían el foco y reclaman que se tomen en cuenta los intereses de todos los grupos de interés o *stakeholders*, e incluso objetivos éticos y sociales (White, 2004). En cuanto a los territorios, en general se considera que lo que debe buscar la estrategia de desarrollo es mejorar el bienestar de la población, ligándolo a la consecución de objetivos económicos (visión restrictiva) o también a objetivos sociales y medioambientales (visión amplia). La llamada Estrategia de Lisboa, que persiguió tres tipos de objetivos (económicos, sociales y medioambientales) desde el entendimiento de que el bienestar está afectado por estas tres dimensiones, encajaba en este enfoque amplio. En esta línea también sigue la Estrategia Europa 2020, que busca una economía inteligente, sostenible e integradora.

Como destacan Valdaliso y Wilson (2015), quienes analizan en profundidad estrategias de diferentes territorios, en cuanto a estos objetivos («para qué»), las estrategias territoriales se enfrentan entre otros a tres retos. El primer reto está en alinear los objetivos económicos, sociales y medioambientales de forma que no entren en conflicto. El segundo reto consiste en que los objetivos de una estrategia territorial coevolucionen en el tiempo y en función de su estadio de de-

sarrollo. Y el tercero pasa por fijar unos objetivos que estén estrechamente alineados con las actividades, sectores, mercados y actores que constituyen la esencia de la estrategia (el «qué»), pero con el deseo de avanzar en su transformación, es decir, de plantearse nuevos retos ambiciosos y motivadores (y no conformistas) a partir de dichos objetivos.

La dimensión de la estrategia territorial que más desarrollada se encuentra en los análisis es la económica (y, ligada a esta, la de innovación), en cuyo análisis se centra principalmente este cuaderno.

En **segundo lugar**, otro aspecto de la estrategia que diferencia claramente a la empresa y al territorio es el ámbito al que va referida la proposición única de valor de la estrategia. En la empresa, se busca una diferenciación tanto con respecto a los mercados (es decir, qué tipo de productos produce la empresa, a qué clientes y necesidades atiende, y qué acceso tiene o a qué mercados) como respecto a los recursos y capacidades internos de la empresa. En las regiones, en cambio, la diferenciación pasa por decidir en qué actividades destacarán, qué activos específicos se ofrecerán para hacer que las empresas opten por localizarse en ellas, cuáles serán los actores objetivo y los actores principales en quienes descansarán tales actividades, cuál será el papel o la conexión de la región con respecto a otros territorios y agentes externos y qué articulación interna presentará el territorio.

Tal y como concluyen Valdaliso y Wilson (2015), el proceso de definición de la estrategia (el «cómo») condiciona el qué, su contenido, dado que la definición de una estrategia territorial supone elegir sectores, áreas, actividades, actores, tecnologías etc. Dependiendo de cómo se defina la estrategia y con quién, el resultado puede ser uno u otro. Por lo tanto, en contra de lo que ha sido habitual, la reflexión sobre quién lleva a cabo la estrategia y cómo debería estar presente desde el principio y no plantearse después de definir en qué consiste la estrategia.

En **tercer lugar**, en cuanto al proceso de formación de la estrategia, la literatura de dirección de empresas presenta una gran diversidad de planteamientos. De acuerdo con

unos, se sigue considerando que la estrategia es fundamentalmente una función de los directivos (véase Thompson *et al.*, 2008). De acuerdo con otros, situados en el otro extremo, se plantean procesos más abiertos en los que «prácticamente cualquiera de la organización puede resultar ser un estratega» (Mintzberg, 1994, p. 26). Pero en todo caso, la estrategia es algo que obliga a todos los componentes de la organización, y en tal sentido tiene un componente coercitivo. En los territorios, en cambio, los procesos participativos son esenciales en la formación de una estrategia territorial, ya que ninguno de los múltiples actores y administraciones dispone de la autoridad, el conocimiento o los recursos para imponer o llevar adelante unilateralmente la estrategia para el territorio por él deseada. Sin embargo, aunque en teoría decir esto resulta fácil, hacerlo no lo es y queda mucho por aprender sobre cómo llevarlo a cabo.

Esto es precisamente lo que está ocurriendo con el desarrollo de las estrategias RIS3 (*Research and Innovation Smart Specialization Strategies*) en las diferentes regiones europeas. En su definición parecen claras, pero, en la práctica, se aprecia que hay mucho por aprender sobre cómo se desarrollan estas estrategias. El principal debate que existe sobre las estrategias RIS3 se refiere al proceso mediante el que la inteligencia estratégica y la consecuente identificación de las prioridades regionales emergen. Aunque, en teoría, la RIS3 debería emerger de un proceso de descubrimiento emprendedor con la involucración de diferentes actores del territorio, en la práctica, en general, esto no está ocurriendo. Aunque no se sabe cómo llevar a la práctica este proceso de descubrimiento emprendedor, las regiones europeas han presentado sus RIS3 para cumplir con la condición necesaria que les permita recibir los fondos estructurales para la innovación; y estas RIS3, en algunos casos, son más una política de gobierno que una verdadera estrategia territorial.

El desarrollo de un proceso de descubrimiento emprendedor lleva tiempo y requiere generar nuevas formas de trabajar en las regiones, y a veces resulta difícil que se vean resultados en el horizonte de un ciclo político. Por eso, este cambio no es sencillo, y

la aproximación de la gran mayoría de las regiones a la RIS3 se ha hecho de forma clásica, a base de redactar un plan alimentado en diferente grado por aportaciones de distintos agentes (Sotarauta, 2004). Sin embargo, el proceso de descubrimiento emprendedor requiere más apertura y flexibilidad. Esto supone un cambio fundamental en el que se pase de tener unos planes más definidos —que a menudo terminan en estanterías— a desarrollar un proceso flexible capaz de alimentar una estrategia evolutiva y continua. Estos procesos son complejos y delicados, dado que implican a diferentes agentes que actúan en distintos niveles en las decisiones de las prioridades de inversión. Aquí, la gobernanza —entendida como los procesos de diálogo, involucración y coordinación por las que se adoptan las decisiones— resulta fundamental. Es más, el liderazgo, entendido como un trabajo de guía e impulso en el desarrollo de dicha gobernanza por parte de una o más personas u organizaciones, también lo es. Este liderazgo puede ser más formal (fijado a través de estructuras de decisión establecidas) o puede emerger de manera informal mediante la interacción de los diferentes agentes en el proceso.

Este esquema con las preguntas «para qué», «qué», «cómo» y «quién» es el que se va a utilizar para el análisis de la estrategia y las políticas de la CAPV en el apartado tercero.

1.2.3 Estrategia territorial y política de competitividad

En teoría no es lo mismo la estrategia territorial que la política territorial, pero muchas veces en la práctica se confunden. Las políticas públicas de un territorio deberían alinearse y estar al servicio de la estrategia de dicho territorio, puesto que son los medios de que un gobierno dispone para facilitar esta. Pero no son lo mismo. Las políticas públicas tradicionalmente se definen como las acciones de un gobierno para alcanzar una serie de objetivos (Howlett *et al.*, 2009). Teniendo en cuenta esto, ¿en qué se diferencian de las estrategias de un territorio?

Magro y Nauwelaers (2015) destacan varias diferencias. En primer lugar, el actor clave de las políticas públicas es el gobierno, mien-

tras que la estrategia territorial involucra a un abanico más amplio de actores. Aunque se reconoce la importancia de involucrar a diferentes agentes en el ciclo de desarrollo de las políticas, es el gobierno (estatal, regional o local) el que decide sobre las políticas públicas. Sin embargo, la estrategia territorial comprende, además de la estrategia del gobierno³, las estrategias realizadas o emergentes de otros actores del territorio (empresas, unidades de conocimiento...) (Mintzberg, 1994; Aranguren *et al.*, 2012). Por lo tanto, para la implementación de la estrategia de un territorio (que requiere un alineamiento de estrategia y políticas) es fundamental la comunicación entre los diferentes agentes del territorio y el gobierno. En segundo lugar, ambas incluyen unos objetivos, pero las políticas públicas hacen especial hincapié en responder a fallos existentes (fallos de mercado o de sistema). En cambio, la estrategia territorial se centra más en reforzar las fortalezas, lo que demanda un papel activo del gobierno para catalizar una visión y no solo para superar unos fallos. En tercer lugar, así como la estrategia territorial es específica para un territorio o contexto, las políticas pueden serlo o no (Barca, 2011; Rodríguez-Pose, 2011; Mc-Cann y Ortega-Argilés, 2013) aunque hay un consenso amplio sobre que las políticas tienen que ser también específicas para un contexto (*one size doesn't fit all*). Y por último, la estrategia define los objetivos, mientras que la política se centra más en los medios, de forma que las estrategias territoriales se pueden ver como la articulación de los objetivos de una variedad de actores públicos y privados (Sugden y Wilson, 2002); las políticas públicas son los medios del gobierno para apoyar dichas estrategias. Por lo tanto, la estrategia territorial y las políticas públicas no son lo mismo, pero muestran importantes solapamientos y similitudes, especialmente cuando se considera que la estrategia de un territorio es la estrategia de su gobierno.

Otro de los aspectos importantes de las estrategias territoriales y políticas son sus fases. En una concepción lineal del proceso de estrategia territorial y de las políticas, la primera presenta fases consecutivas de diseño,

implementación y evaluación. Sin embargo, en una concepción de estrategia procesal y comunicativa estas fases no están separadas. Algo similar ocurre en las políticas. La concepción más interactiva y procesal es la que va prevaleciendo en la literatura, en la que hay un consenso cada vez mayor sobre que la implementación, tanto en la estrategia como en las políticas, necesita estar más conectada con el diseño y supone la comunicación, el diálogo y la participación de los actores del territorio.

Se ha comentado previamente que al tratar sobre los objetivos de la estrategia territorial se puede abordar una aproximación más holística (objetivos económicos, sociales o medioambientales) o más restrictiva. En este sentido, un concepto de la estrategia de un territorio es el de la competitividad territorial, que en la teoría evolucionista está ligada a las empresas y sus comportamientos y al entorno político e institucional en el que se encuentran (Nelson y Winter, 1982). Existe también un debate sobre dicho concepto, que tal y como ocurre con los objetivos de una estrategia territorial puede tener una concepción más restrictiva (fundamentalmente económica) o amplia (social y medioambientalmente sostenible). En este cuaderno, el estudio de las políticas de la CAPV se centra sobre todo en las políticas más ligadas a la competitividad económica, pero de forma más tangencial se van a incorporar también otros elementos.

1.2.4 Lecciones claves y retos para el futuro

En este apartado se identifican los principales retos a los que se enfrentan hoy los territorios en sus estrategias y políticas de competitividad. Esto se hace sobre lo desarrollado en los apartados previos y sobre las conclusiones del libro *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness*, editado por Valdaliso y Wilson (2015), en el que se estudia la teoría y práctica de las estrategias territoriales.

Un primer reto es que los territorios desarrollen estrategias que moldeen su futuro. Un

³ La del gobierno debería de ser congruente (y por tanto coincidir) con la del territorio. Sin embargo, tal y como se indica más adelante, en ocasiones no lo hace.

territorio puede no desarrollarlas y, en consecuencia, su futuro vendrá condicionado por lo que ocurra en el contexto global y por las acciones de los agentes individuales (empresas, agentes de conocimientos, agentes sociales...) y del gobierno. En cambio, si hay un proceso colectivo orientado a visualizar un futuro deseado de forma compartida (un «para qué») y unas acciones (unos «qué»), aunque existan otros factores que incidan en el futuro del territorio (como el devenir del contexto global), la mayor alineación de las estrategias de diferentes actores y de sus acciones con la estrategia territorial general da un margen a los territorios para incidir en su futuro.

Cómo llevar a cabo la estrategia y quién lo hará condicionarán que en el futuro deseado se conviertan en realidad los objetivos que se querían conseguir. Por lo tanto, cómo implementar la estrategia y quién debe hacerlo tiene una importancia capital. Sin embargo, la dificultad está en que no hay recetas que digan cómo hacerlo y que se trata de un proceso complejo. De todas formas sí puede haber unos principios de «buenas prácticas», que se irán poniendo de manifiesto en este cuaderno. En el desarrollo de la estrategia territorial, el gobierno debería desempeñar un papel de facilitador y catalizador, para ir alineando las estrategias de los diferentes actores del territorio. Para esto es clave construir nuevos modelos de gobernanza (modelos de relación entre el gobierno y otros actores) y desarrollar en el territorio una serie de capacidades dinámicas (tanto en el gobierno como en otros actores). En primer lugar, la capacidad de generar liderazgos compartidos (con un mix de líderes con diferentes capacidades) (véase Aranguren *et al.*, 2015). Se necesita también generar capacidad estratégica y de trabajo en colaboración, para lo que es fundamental ir generando relaciones de confianza en diferentes espacios de diálogo (capital social). Estos espacios de diálogo deben ser espacios de aprendizaje, colaboración y negociación (Aranguren y Larrea, 2015).

Pero, en ocasiones, el principal reto no reside en generar estas nuevas capacidades, sino en romper con inercias anteriores. La gran mayoría entiende que tener una estrategia territorial es tener un plan de gobierno, que es algo tangible (un documento), y con la presión de los ciclos políticos empezar a trabajar

en procesos cuyos resultados tangibles no se ven a corto plazo no es fácil, especialmente en contextos de crisis como el que se vive en los últimos años.

Las políticas del gobierno deben alinearse y contribuir al desarrollo de la estrategia territorial. Tanto la construcción de una nueva gobernanza como el alineamiento de las políticas con la estrategia territorial requieren cambiar las formas de hacer política y la organización interna de la Administración Pública, es decir, plantea el reto de la innovación pública.

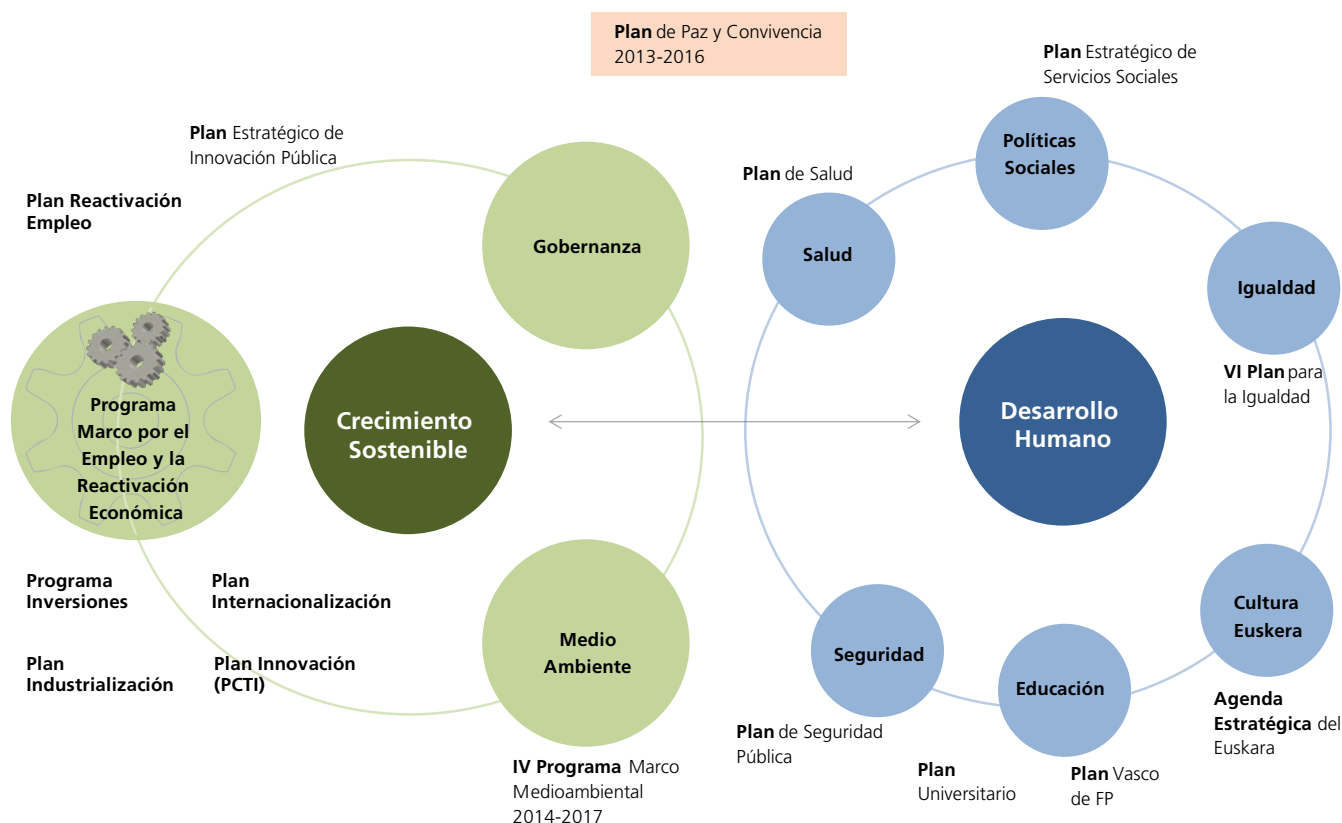
1.3 El escenario en la CAPV

En varios aspectos la CAPV ha sido líder en las políticas y estrategias de competitividad (véase, por ejemplo, Valdaliso, 2015). Esto representa una ventaja y proporciona una buena base para afrontar los retos actuales. Pero no conviene caer en la complacencia. Este apartado se centra en el análisis de las políticas ligadas a la competitividad e innovación de la CAPV, con especial foco a partir del último cambio de gobierno a finales del 2012. Para ello, el análisis se centra en los principales documentos y planes del Gobierno Vasco para la presente legislatura ligados al desarrollo, que son, por tanto, un reflejo del diseño de las políticas y en, su caso, de las estrategias territoriales de la CAPV.

El lehendakari, en su discurso de investidura en el Parlamento Vasco celebrado el 12 de diciembre del 2012 destacó: «Nuestro objetivo es generar crecimiento, crear riqueza y empleo, ubicando a la persona en el centro de nuestro compromiso, a través de una política social que garantice unos servicios públicos de calidad. El segundo compromiso se focaliza en el desarrollo de un proceso de paz y convivencia, y el tercero, en el impulso de un nuevo estatus político para Euskadi».

Para el desarrollo del primer compromiso, el Programa Marco por el Empleo y la Reactivación Económica 2014-2016 sitúa algunos planes estratégicos en los que se fijan las prioridades que van a pautar la acción del Gobierno Vasco en materia de empleo y actividad económica general. Tal y como se recoge en el propio documento de dicho

ILUSTRACIÓN 1-1 Programa Marco para la Planificación Estratégica de la X legislatura



Fuente: Eusko Jaurlaritz/Gobierno Vasco. Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad.

programa: «este Programa Marco tiene un carácter aglutinador y se constituye como una estrategia país que posteriormente se desarrolla y concreta en cinco planes estratégicos: el Plan de Empleo, el Plan de Industrialización, el Plan de Internacionalización (que a su vez comprende dos planes: la Estrategia Basque Country y el Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016), el Plan de Ciencia Tecnología e Innovación (PCTI Euskadi 2020) y el Programa de Inversiones Públicas (p. 27) (véase Tabla 1-1). Estos, junto con el IV Plan Vasco de Formación Profesional y el Plan Universitario 2015-2018, que están ligados al compromiso de generar capacidades en todas las personas de la CAPV, son los que tienen una relación más directa con la competitividad y los que aquí se analizan para valorar las estrategias y políticas ligadas a la competitividad de la CAPV.

El Plan Marco por el Empleo y la Reactivación Económica es un plan aglutinador de otros. Podría entenderse como una estrategia de la

región si en su definición e implantación se han incorporado las visiones de otros *stakeholders*, pero de lo contrario, aunque sea una estrategia aglutinadora de otras, no se puede entender como una estrategia de la CAPV. Para que la estrategia o política de un gobierno sea la estrategia del territorio es fundamental que se desarrolle incorporando la visión y perspectiva de los diferentes actores del territorio. Por lo tanto, el que una estrategia de gobierno sea a su vez una estrategia del territorio o no depende de cómo se haya definido y desarrollado.

Aunque las estrategias y políticas ligadas a la competitividad de otras unidades territoriales —como son los territorios históricos e incluso de las ciudades y comarcas— son relevantes, este análisis se centra en el nivel de la CAPV (Gobierno Vasco). De todas formas, para ilustrar algunos elementos de competitividad abordados desde otras unidades territoriales se presentarán ejemplos relativos a elementos críticos de estrategias y políticas de competitividad de dichos territorios.

TABLA 1-1 Las estrategias y políticas de competitividad en la CAPV

Legado del período 1980-2012			Objetivos y actuaciones planteados en los planes actuales
¿Para qué? (objetivos últimos que se persiguen con la estrategia)		Buena posición en aspectos económicos y sociales, con peor posición —aunque evolución positiva— en los aspectos medioambientales.	Reactivación económica, recuperación del crecimiento y el empleo. Paz y convivencia. Nuevo estatus político para Euskadi.
Áreas	Actividades económicas	Especialización en energía y manufacturas de nivel tecnológico medio-alto, con alta clusterización y variedad relacionada.	Prioridades verticales: fabricación avanzada, energía, bio-ciencias/salud y nichos de oportunidad ligados al territorio.
	Científico-tecnológicas	Especialización y capacidad en ingenierías. Descenso en ciencias sociales y aumento en biomédicas.	
Activos	Innovación	Innovación tecnológica y escasa innovación organizativa, apuesta por la I+D y la generación de capacidades, ineficiencia del sistema.	Elevar la excelencia del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación y fomentar la innovación como proceso de transformación de Euskadi (Prioridades Horizontales del PCTI 2020). Innovación tecnológica y no tecnológica.
	Personas	Personas técnicamente bien formadas con carencias en competencias transversales y en idiomas.	Garantizar el desarrollo del capital humano en ciencia, tecnología e innovación. Avanzar en el nivel de excelencia y calidad de la FP vasca. Innovación en el modelo de aprendizaje en la FP. Dinamización del capital humano para acometer los mercados internacionales. Capacidades para la competitividad del tejido productivo. Impulso a la capacidad creativa y pensamiento constructivo.
	Infraestructuras físicas	Buenas infraestructuras con importante necesidad de mejora en su gestión.	No hay un esfuerzo diferencial en este período en la inversión en infraestructuras físicas. Se priorizan las inversiones en el TAV y en las infraestructuras de validación y demostración.
	Instituciones y contexto social	Alto nivel competencial (concierto económico...). Riqueza institucional que en parte facilita la innovación, pero también genera duplicidades.	Proceso de convivencia y pacificación. Contexto complicado del marco de relaciones laborales. Sistema complejo con multitud de agentes y alto riesgo de canibalismo.
	Actores priorizados	Privado / público	Elevado número de iniciativas de colaboración público-privada con capital social generado con riesgos de ineficiencias y canibalismo. Renovación de la política clúster.
	Actores objetivo	Tipo de empresa / Agentes de innovación	Prevalencia de empresas medianas y gran apoyo a las cooperativas. Prevalencia de centros tecnológicos y CIC o BERC con menor peso de la universidad y de los KIBS no técnicos. Apuesta por los agentes existentes, y no tanto por los nuevos. Reordenación de la RVCTI con mayor orientación a mercado, búsqueda de excelencia y especialización.
Relaciones	Con el exterior	Apertura elevada en ámbitos más tradicionales (productos), pero alto nivel de endogamia en la atracción y en los ámbitos (servicios, capitales, conocimientos y personas) y mercados (Asia, entre otros) menos tradicionales.	Incorporar la dimensión global a todos los ámbitos de conocimiento y de actuación. En primera instancia a la Unión Europea. Así el vector 3 de la Estrategia de internacionalización destaca la alineación con el marco europeo.
		Políticas que privilegian a los actores locales frente a los internacionales.	Desarrollar y orientar los recursos para hacer investigación de excelencia y de proyección internacional (universidad). Captación de conocimiento.
	Entre las áreas y los actores internos	Conexión insuficiente entre los agentes del sistema. Se están explotando las oportunidades de la heterogeneidad comarcal a través de iniciativas <i>bottom-up</i> .	Reordenación de la RVCTI. Necesidad de articulación de diferentes niveles territoriales. Avances en la coordinación del nivel local en Gipuzkoa.
Participación y grado de consenso político y social y grado de formalización		Múltiples iniciativas colectivas que ayudan en la generación de una estrategia para la CAPV, pero carencia de una iniciativa que articule las diferentes iniciativas existentes.	Avance hacia modelos participativos para la consulta en la fase de diseño de los planes, pero escasamente en la fase de implantación y evaluación. Necesidad de reforzar más la coordinación interdepartamental y con los gobiernos de otras unidades territoriales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Aranguren et al. (2012) y los siguientes documentos del Gobierno Vasco: Estrategia por el Empleo y la Reactivación Económica, Programa Marco por el Empleo y la Reactivación Económica, Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country, Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI Euskadi 2020), Plan de Internacionalización Empresarial 2014-16, Plan de Industrialización 2014-2016, IV Plan Vasco de Formación Profesional y Plan Universitario 2015-2018.

El análisis y valoración de las estrategias y políticas de competitividad se efectúa teniendo en cuenta la situación o diagnóstico de partida de cómo se situaba la CAPV en las tres preguntas clave de estrategias de competitividad (para qué, qué y cómo) presentadas en el apartado 1.2.2 de este cuaderno y los aspectos priorizados en los siete planes estratégicos arriba mencionados. La Tabla 1-1 resume la situación de la CAPV en distintos elementos de las tres preguntas clave, y en el resto de este apartado se analiza cada pregunta en detalle.

1.3.1 *Objetivos (para qué)*

Conviene que todo territorio, antes de posicionarse estratégicamente, identifique los grandes desafíos que para él se derivan del estadio de desarrollo en que se encuentre, dado que estos condicionan el marco desde el que debe llevarse a cabo su diferenciación o establecimiento de una proposición única de valor.

En el caso de la CAPV, se ha ido transitando de una primera fase en que el énfasis se centraba en la reestructuración industrial y construcción de bases para la competitividad (los años ochenta) a una segunda fase en la que se impulsa una competitividad de carácter más proactiva (basada en la calidad y eficiencia) (años 1991-98), para llegar a una tercera fase en la que se busca una competitividad (basada en la innovación) más participativa y sistémica. Hay al menos un elemento común que caracteriza todas las etapas y que, como trasfondo, está presente siempre. A saber: en todas las etapas se ha buscado generar un bienestar para la sociedad vasca, basada en el progreso económico (competitividad económica), pero cuidando siempre que no hubiera grandes diferencias sociales (una competitividad socialmente inclusiva y solidaria). La Ley contra la Exclusión Social y los Planes Interinstitucionales de Inclusión Social son buenos ejemplos de esta actuación, que se ha traducido en que en la CAPV se mantenga entre el 20% de regiones europeas con mejor posicionamiento (Orkestra, 2015a) en cuanto a tasa de pobreza. También ha habido una presencia constante de la cuestión medioambiental a lo largo de todo el periodo, que ha permitido que haya habido, por ejemplo, una importante mejora

de la situación de los ríos o de los núcleos urbanos, entre otros.

El posicionamiento de la CAPV en los indicadores de desempeño económico, social y medioambiental —aunque también está condicionado por el legado anterior y por la posición de la que se partía, así como por los acontecimientos externos que tienen lugar a lo largo del periodo— es en gran medida resultado de las decisiones estratégicas adoptadas. La CAPV está bien posicionada en indicadores económicos y sociales frente a otras regiones, aunque en los últimos años —debido en buena medida a la mayor crisis que afecta a la economía española— la posición haya empeorado. Aunque la posición de la CAPV no es tan positiva en los indicadores medioambientales como en los de competitividad económica, eso se debe, principalmente, a su marcada especialización industrial y a su alta densidad de población.

En la actual legislatura los objetivos prioritarios son la reactivación económica, el crecimiento económico y el empleo, la paz y la convivencia y el desarrollo de un nuevo estatuto político para la CAPV. El compromiso que tiene una relación más directa con la competitividad es el primero. Para su desarrollo, en paralelo a la planificación del futuro y la reactivación de la actividad económica, se ha impulsado un plan de choque por el empleo.

Al igual que en anteriores etapas, ha habido que ir buscando un equilibrio entre las políticas y estrategias de reactivación económica e impulso de competitividad y las políticas sociales y de mantenimiento de servicios públicos que garantizasen el bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos. Pero la búsqueda de este equilibrio ha sido más complicada que en etapas anteriores. El problema consiste en que, ciertamente, en épocas de crisis el esfuerzo que hay que hacer para asegurar el bienestar social al conjunto de la sociedad es mayor y, como consecuencia, se resiente el apoyo al impulso de la reactivación económica, la innovación y la competitividad. A esto se le suma que, por otra parte, para tener renta y riqueza que distribuir hace falta generarla mediante la reactivación, la innovación y la competitividad. Como se comenta en el apartado 1.2, uno de los retos que las estrategias territoriales tienen en

Los objetivos específicos que se plantean en los diferentes planes analizados para conseguir este último compromiso son los siguientes (véase Tabla 1-1):

- Mejorar el bienestar, el crecimiento económico y el empleo de la sociedad vasca mediante el despliegue de una política de innovación basada en la especialización inteligente y en la mejora de la eficiencia del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI Euskadi 2020).
- Contar con una sociedad vasca emprendedora. Una sociedad en la que el emprendimiento, reconocido y valorado socialmente, se convierta en una verdadera palanca de transformación económica y social (Plan Interinstitucional de Apoyo a la Actividad Emprendedora).
- Incorporar la dimensión global a todos los ámbitos de conocimiento y de actuación (Estrategia Basque Country).
- Promover la inserción y competitividad de la empresa vasca, en especial de las pymes, en el mercado global para que esta actúe como palanca de competitividad y fortalecimiento del tejido empresarial vasco, de diversificación de sectores, mercados y riesgos y de refuerzo del empleo de valor añadido en la CAPV (Plan de Internacionalización Empresarial 2014-16).
- Fortalecer la competitividad de la industria vasca en el mercado global (Plan de Industrialización 2014-16).
- Construir una Administración innovadora y abierta que ofrezca a la sociedad servicios de calidad, eficientes, eficaces y seguros, en colaboración con su entorno y con la participación activa de la ciudadanía, que será la protagonista del cambio. Todo ello se hará sobre la base de los nuevos valores de gobernanza: apertura, orientación a resultados, transparencia e innovación.
- Impulsar la capacitación y formación continua, contribuyendo al objetivo estratégico de desarrollo humano, con una investigación de excelencia que garantice unos estándares de calidad e impulsando su proyección internacional, y con la respuesta a las necesidades y retos económicos y sociales de la región (alineación con RIS3 y acercamiento efectivo de todos los agentes de la RVCTI) (Plan Universitario 2015-18).
- Favorecer la empleabilidad de todas las personas de la CAPV y al mismo tiempo fortalecer la competitividad del tejido productivo vasco (IV Plan Vasco de Formación Profesional).

cuanto a sus compromisos reside precisamente en conciliar los objetivos económicos, sociales y medioambientales.

1.3.2 El contenido (qué) de la estrategia

En lo referente al contenido, como ya se ha expuesto, la estrategia pasa por apostar por un conjunto de actividades económicas o áreas científico-tecnológicas en las que destacar, por unos activos o funciones específicas en que descanse el atractivo del territorio en esas actividades, por los actores objetivo y actores principales que desarrollarán esas actividades, y por el tipo de conexión de la región con el exterior y el modo de articulación interna del territorio.

Actividades económicas

En cuanto a las actividades económicas, en todas las etapas se ha buscado impulsar la

competitividad apostando por la industria. En este sentido, la estrategia de la CAPV se ha basado en construir a partir de su propia trayectoria de desarrollo y basándose en sus fortalezas, concretamente en el *know-how* y en las capacidades que se tienen en la industria. Aunque la apuesta por la industria está presente en todas las etapas, el enfoque es diferente en cada una de ellas. En la década de los ochenta, el enfoque en la industria se centra en la reestructuración y mejora de la industria tradicional; en los noventa, la estrategia se centra en los procesos de clusterización y se empiezan a dar los primeros pasos de diversificación, con ejemplos como la aeronáutica, las telecomunicaciones y la industria creativa y cultural. Desde el año 2000, hay una apuesta más fuerte por la diversificación mediante las estrategias bio, nano, de energías renovables, la fabricación avanzada y el turismo. Esta apuesta por la industria ha estado apoyada por todos los planes de competitividad y de

ciencia y tecnología. Y como consecuencia de estas estrategias en lo referente a las actividades económicas, la CAPV se encuentra hoy especializada en industrias manufactureras de nivel tecnológico medio-alto y en energía, con altos niveles de clusterización y de variedad relacionada.

En la última legislatura, el PCTI Euskadi 2020 se alinea y toma como referencia la estrategia RIS3 de especialización inteligente aprobada por la Unión Europea como requisito para poder acceder a los fondos de cohesión⁴. De todas formas, en la CAPV, como en buena parte de las regiones avanzadas, no se han adoptado las estrategias de la RIS3 porque, de otro modo, no se accedía a los fondos comunitarios. Se ha hecho porque la RIS3 ha sido una guía y un respaldo para reorientaciones sobre las que ya se había empezado a pensar internamente y que había que realizar de todos modos. Los fondos de cohesión a los que se accede de este modo no condicionan, tan fundamentalmente como en otras regiones menos desarrolladas y sin recursos propios, la estrategia de I+D+i vasca.

En el PCTI, teniendo en cuenta las sinergias entre la investigación, la innovación, las capacidades productivas de la región y los retos sociales y oportunidades de mercado, se han definido tres prioridades verticales (fabricación avanzada, energía y biociencias-salud), que han sido analizadas en profundidad en Orkestra (2015c), y unos nichos de oportunidad vinculados al territorio. Dentro de estos destacan una industria agroalimentaria más ligada a la sostenibilidad y al entorno humano, la planificación territorial y regeneración urbana, el ocio, el entretenimiento y la cultura, y actividades específicas en relación con los ecosistemas. Las priorizaciones verticales de fabricación avanzada y energía están más ligadas a construir a partir de las capacidades empresariales y científico-tecnológicas existentes en el territorio, mientras que la de biociencias-salud se plantea como una priorización que puede generar una diversificación más rupturista y traccionar la diversificación de diferentes

industrias, como, por ejemplo, la máquina herramienta o la alimentación.

La existencia de un plan específico de industrialización refuerza claramente esta apuesta por la industria. Específicamente, en el Plan de Industrialización 2014-16, que se ocupa fundamentalmente de factores de competitividad industrial e innovación no basados en I+D, se destacan tres objetivos ligados a esta priorización industrial: refuerzo del peso de la industria (fabricación avanzada, proyectos con capacidad de arrastre, renovación de la política clúster), impulso al desarrollo de la política energética que apalanque el crecimiento, la competitividad y la sostenibilidad de la CAPV, y apoyo a la diversificación hacia nuevos sectores de oportunidad (especialización inteligente).

En relación también con las actividades económicas priorizadas, la CAPV es una región pionera en el desarrollo de una política clúster que se ha mantenido, con algunos cambios, desde principios de la década de los noventa. Esta ha ido evolucionando desde su etapa inicial, en que se trabajaba la cooperación en el seno de cada clúster, hasta la que enfatiza más el impulso de la variedad relacionada y la diversificación, sobre todo con el fomento de la colaboración inter-clúster. En la legislatura actual se ha planteado la necesidad de renovar la política clúster (véase Recuadro 1-1). De hecho, esta renovación está bien alineada con evaluaciones y reorientaciones similares de las políticas clúster por toda Europa, que se relacionan en parte con el nuevo enfoque en estrategias de especialización inteligente, y en parte con el reflejo de los ciclos de políticas unos veinticinco años después de la emergencia de políticas clúster. En el contexto actual de la CAPV existen retos relacionados con dar respuesta a la RIS3, en particular, en el eje de la fabricación avanzada, donde están localizados la mayoría de los clústeres vascos, con el descenso del peso de la industria en la economía en general, y con la necesidad de incrementar el nivel tecnológico y de internacionalización de las empresas, especialmente de las pymes. Se persigue que la política clúster

⁴ Como parte integral de la política de cohesión de la UE para 2014-2020, los servicios de la Comisión han propuesto asimismo que la especialización inteligente sea una condición previa para obtener las ayudas FEDER a la inversión en innovación.

RECUADRO 1-1 Una nueva etapa para la política clúster

Ha pasado un cuarto de siglo desde que Michael Porter publicó su libro *Las ventajas competitivas de las naciones*, en el que se proponía al clúster como un instrumento esencial para construir la competitividad territorial. Porter definió un clúster como un grupo de empresas y otras instituciones, geográficamente próximas y relacionadas por complementariedades. Su exposición, clara y sencilla, de los beneficios de las relaciones cooperativas respecto a las competitivas fue rápidamente adoptada como base para las políticas de competitividad por todo el mundo. De hecho, la popularidad de las políticas para impulsar el desarrollo de clústeres ha aumentado progresivamente durante los últimos veinticinco años, y hoy día estas están presentes de una u otra forma en casi todos los países y regiones.

Durante los años noventa, la CAPV fue pionera en experimentar con una política clúster basada en el apoyo a asociaciones clúster como instituciones para el fomento de la cooperación entre sus miembros, todo con el objetivo último de fortalecer la competitividad. La política ha experimentado una evolución continua durante las dos últimas décadas, que ha incluido la creación inicial de asociaciones clúster, cambios en su gestión y gobernanza hacia enfoques más estratégicos, la extensión de la política para incluir preclústeres en nuevas actividades, e intentos de impulsar la colaboración entre los clústeres. Sin embargo, con la emergencia de nuevos marcos para las políticas —como las estrategias de especialización inteligente—, la política clúster se encuentra hoy día en un momento crítico de inflexión, a punto de empezar una nueva etapa.

Al igual que en muchas otras regiones y países, y de hecho también en la Comisión Europea, el Gobierno Vasco y SPRI se han embarcado en un proceso de reflexión sobre las características que debe tener una política clúster en la era de especialización inteligente y los cambios necesarios en el diseño de la política actual para aumentar su eficiencia y eficacia. Con el fin de definir una nueva política clúster para el periodo 2015-2020, se han analizado las tendencias en las políticas clúster de otras partes del mundo y se ha llevado a cabo una valoración de la política clúster, de los clústeres y de las asociaciones clúster en la CAPV. El análisis ha conducido, por un lado, a una clasificación de los clústeres vascos en función de su dinamismo y de la madurez de sus organizaciones; y por otro lado, a la observación de que la supuesta relevancia de los clústeres en las políticas públicas de la CAPV no se está traduciendo ni en la aclaración de su papel ni en su dotación de recursos.

A partir de ese proceso de reflexión, se ha articulado una estrategia básica para la nueva política clúster en el horizonte 2020, con unos pasos para su despliegue, y se ha lanzado un proceso de diálogo con las asociaciones clúster para evolucionar hacia el nuevo escenario. La estrategia señala claramente que las asociaciones clúster son los principales agentes facilitadores de la cooperación empresarial y que son aliados del Gobierno Vasco en la implementación de la política clúster. Sin embargo, se han identificado distintos perfiles de clúster en función de su dinamismo y del nivel de madurez de su asociación. A partir de esos perfiles, que abren la posibilidad de hacer una gestión diferenciada de los instrumentos y recursos de la política, se plantea un proceso dinámico de implantación de la nueva política que habrá que ir reorientando en función de sus avances.

Aunque el foco principal de la política sigue consistiendo en que los clústeres pongan a las empresas en relación y faciliten su cooperación (o la convergencia y consolidación) para lograr tamaño crítico y abordar retos competitivos, la nueva política pretende también facilitar la cooperación y la convergencia de las asociaciones (promueve el trabajo conjunto más que las fusiones). La flexibilidad y naturaleza diferencial de la nueva política debería facilitar, por un lado, que los clústeres aborden conjuntamente proyectos e iniciativas para dar respuesta a la RIS3; y por otro lado, que mediante la convergencia y consolidación de asociaciones se puedan desarrollar estrategias y planes de actuación conjuntos, que permitan alcanzar mayores masas críticas, capacidades y recursos en las empresas. Todo esto se apoyará también con un compromiso explícito para explorar la posibilidad de dar mayor cobertura a los proyectos clúster a través de los programas transversales.

Otro cambio sutil propuesto para la nueva política es el impulso de la concentración de la actividad de las asociaciones clúster en tres áreas de actuación: internacionalización, innovación tecnológica e innovación empresarial. Con respecto a la internacionalización, por ejemplo, la asociación clúster debe apoyar la internacionalización de las empresas (especialmente pymes) facilitando su inserción en cadenas globales de valor, pero también dar apoyo a la política general para internacionalización mediante su inserción en redes internacionales, lo cual permitirá que el clúster se relacione con clústeres de características similares a nivel mundial.

En general, estos desarrollos deberían contribuir a hacer una política clúster más diferenciada y con mayor capacidad de respuesta a las prioridades establecidas (y también dinámicas) por la estrategia de especialización inteligente. Deben promover también conexiones eficientes entre distintas políticas (el llamado *joined-up policy-making*). Estas conexiones, planteadas en un proceso dinámico y flexible, deberían dejar espacio para el aprendizaje continuo entre los agentes implicados (el llamado *policy learning*). Para facilitar esto, resulta crítico seguir analizando las tendencias que se dan en otras partes del mundo, para evitar inercias y contribuir a mejoras continuas en el tiempo, que mantengan a la CAPV en la vanguardia de la aplicación de la política clúster.

sea un instrumento de respuesta a estos retos, que ponga en valor la cooperación. Así, teniendo en cuenta la madurez de la organización clúster y el dinamismo de la realidad clúster en que aquella se apoya, se ha analizado el estado en que se encuentra cada asociación clúster y se ha hecho un planteamiento dinámico en el que cada organización clúster tendrá un apoyo específico por parte del gobierno, en función de su situación de partida y de su evolución.

Actividades científico-tecnológicas

Sobre las actividades científico-tecnológicas, es de destacar que la apuesta por la industria manufacturera ha generado también importantes capacidades en el campo de la ingeniería. Sin embargo, las capacidades en el ámbito de las ciencias sociales y biomédicas se han desarrollado menos, aunque durante los últimos años estas últimas también han avanzado. No obstante, uno de los problemas para la competitividad de la CAPV es la caída del interés de los estudios más técnicos e industriales y las lagunas que, en términos de capacidades, esto pueda generar para el impulso de la industria y los ámbitos de especialización por los que se apuesta en el PCTI. Eso sí, parece que en los últimos años, quizás como efecto de la crisis, la sociedad está reconsiderando el interés y atractivo de la industria y de las carreras técnicas. Así, tanto en el Plan Universitario 2015-2018 como en el IV Plan de Formación Profesional destaca, entre otros, el objetivo de adaptar la formación a las necesidades actuales y futuras del sistema productivo. En el caso de la FP, dos de sus principales objetivos son avanzar en el nivel de excelencia y calidad de la FP vasca y adaptar la FP a las necesidades actuales y futuras de los sectores productivos y a la empleabilidad de las personas como respuesta a la mayor cualificación y especialización de las empresas (formación dual). En el caso de la universidad, se plantea entre otros el objetivo de responder a las necesidades de formación de la sociedad vasca (adecuación de la oferta a las necesidades, impulso de la empleabilidad e impulso a la movilidad).

Activos o funciones específicas que determinan el atractivo de la CAPV

En lo referente a los activos o funciones específicas en que descansa el atractivo de la

CAPV, conviene distinguir cuatro dimensiones: los activos para el impulso de la innovación, las personas, las infraestructuras físicas y los activos institucionales.

En los activos para el **impulso de la innovación, en las décadas de los ochenta y noventa**, la estrategia ha estado basada sobre todo en las infraestructuras tecnológicas, con especial énfasis en los centros tecnológicos. En cambio, en la última década se ha apostado por invertir, además de en las infraestructuras tecnológicas, también en las científicas, especialmente con el impulso de los CIC y los BERC. Por lo tanto, la estrategia ha estado más basada en activos de innovación *hard* que en activos *soft* y en el impulso de la innovación desde la oferta (generación de infraestructuras) más que desde la demanda (aumento de la capacidad de absorción de las empresas). Esto ha conducido a ciertos problemas de ineficiencia del sistema (como se refleja en el hecho de que la CAPV presente comparativamente mejor posición en los indicadores de *input* de innovación que en los de *output*).

El énfasis en la inversión en los activos *hard* frente a los *soft* y la orientación al impulso de la oferta más que al de la demanda en las políticas de ciencia, tecnología e innovación ha conducido a que en la CAPV exista hoy un determinado perfil de empresas innovadoras. Actualmente, es más alto el porcentaje de empresas que, además de caracterizarse por ser innovadoras seguidoras y no innovadoras estratégicas, apuestan solo por un tipo de innovación (y no combinan, por ejemplo, innovación tecnológica y no tecnológica, o innovación de producto y de proceso). Esto dificulta el desarrollo de estrategias mixtas de innovación, que son las que permiten obtener los mejores niveles de desempeño de innovación según los diferentes estudios. Aunque se ha realizado un gran esfuerzo en formalizar estructuras para la gestión (por ejemplo, desde Euskalit o el Grupo Mondragon), existen carencias en la capacidad para generar espacios de aprendizaje en el lugar del trabajo y un pobre posicionamiento en innovación organizativa, con un débil desarrollo de sistemas de trabajo de alto rendimiento.

En la actual legislatura, una de las prioridades horizontales del PCTI 2020 es la de ele-

var la excelencia del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación y otra la de fomentar la innovación como clave del proceso de transformación de la región. Para dar respuesta a estas dos prioridades horizontales es fundamental mejorar la eficiencia del sistema de innovación de la CAPV, mejorar la conexión entre los diferentes agentes de la red y superar el «valle de la muerte». Por eso, se está trabajando en una reordenación de la RVCTI que plantea los siguientes cambios:

1. Orientación al mercado. Equilibrio en el mix de investigación para fortalecer el desarrollo tecnológico.
2. Especialización. Alineación de la actividad de la RVCTI con las áreas de especialización de la CAPV (las tres prioridades verticales del PCTI 2020) para eliminar solapamientos y crear masas críticas.
3. Excelencia. Esta viene determinada por la meta exigida a los agentes en cada factor clave de la caracterización en comparación con los niveles europeos (IUS).

Asimismo, en la legislatura actual, en el Plan de Industrialización se destaca como objetivo el impulso de la innovación tecnológica y no tecnológica y se han articulado algunas iniciativas para facilitar la innovación organizativa, así como diferentes fórmulas de participación de los trabajadores en las empresas (Kudeabide en colaboración con las tres Diputaciones Forales, o Innobideak). También en el Plan de la FP hay un objetivo relacionado con la innovación de la FP: impulsar la innovación en el aprendizaje, a través de nuevas metodologías, favoreciendo el desarrollo de competencias asociadas a los nuevos requerimientos de competitividad y empleabilidad. Con todo y con eso, el peso fundamental del esfuerzo de la CAPV en innovación continúa residiendo en la innovación tecnológica; en políticas más orientadas a la demanda (por ejemplo, la compra pública innovadora) se sigue por detrás de las regiones y países líderes.

También en esta legislatura, en la línea de lo iniciado en la legislatura anterior, el Plan de Innovación Pública 2014-2016 plantea la adecuación organizativa y la mejora de la gestión en la Administración Pública. Este objetivo pretende impulsar una nueva con-

cepción de la Administración que se adecúe mejor a las nuevas formas de trabajo (utilización generalizada de los medios electrónicos y nuevos sistemas de gestión orientados a la consecución de resultados para la ciudadanía).

En lo relativo a las **personas**, la estrategia en los años ochenta se centró en la creación de las infraestructuras educativas, en los noventa, en la mejora del capital humano y en la última década, en su cualificación. Como consecuencia, la CAPV cuenta hoy con personas muy bien formadas técnicamente, pero con carencias en competencias transversales (trabajo en equipo, liderazgo, gestión de proyectos complejos y multidisciplinares) y en idiomas.

En la actual legislatura, el desarrollo de las personas se recoge de forma transversal en todos los planes. En el PCTI-2020 una de las prioridades horizontales se refiere a garantizar el desarrollo del capital humano en ciencia, tecnología e innovación. Más en concreto, dentro de esta prioridad horizontal se diferencia entre el objetivo de desarrollar conocimiento en todas las disciplinas necesarias para el Sistema de Ciencia Tecnología e Innovación —especialmente en las áreas de priorización de la RIS3— y el objetivo de gestionar la atracción, retención y movilidad del talento. En la Estrategia Marco para la Internacionalización 2020 destaca como cuarto vector la captación de conocimiento, con el objetivo de incorporar talento y convertir a la CAPV en un lugar atractivo para jóvenes con altos niveles de formación y cualificación. En el Plan de Internacionalización 2014-16, uno de los objetivos es la generación y dinamización del capital humano para acometer los mercados internacionales. En el Plan de Industrialización se contempla apoyar el capital humano para promover el empleo y reforzar la competitividad del tejido empresarial. En el Plan Universitario se destaca como uno de los objetivos desarrollar y orientar los recursos para hacer investigación de excelencia y de proyección internacional. Y en el Plan de FP, se pretende transformar los centros de FP en unidades de conocimiento que, desarrollando un sistema de gestión avanzada, incorporen procesos de inteligencia competitiva y potencien su capacidad creativa y de pensamiento constructivo.

Existe por lo tanto una inquietud en formar a las personas con una orientación a su empleabilidad y en impulsar la formación en los ámbitos de especialización que se están priorizando. En este sentido, como se ha señalado antes, las carreras técnicas de ingeniería y ciertas especialidades de la FP ligadas a la industria habían perdido peso, pero parece que durante la crisis esta tendencia está cambiando. También en el ámbito de formación de las personas, el Plan Interinstitucional de Apoyo a la Actividad Emprendedora tiene como uno de sus objetivos fomentar la cultura y los valores del emprendimiento en todos los niveles de la sociedad y etapas de la vida, reactivando la mentalidad emprendedora que ha caracterizado a la CAPV en el pasado.

En cuanto a las **infraestructuras**, desde los años ochenta se ha hecho un esfuerzo importante en la CAPV en la inversión en infraestructuras físicas (fibra óptica, infraestructuras de transporte, red gasística) y en las de financiación para la inversión. No obstante, existen importantes lagunas en su gestión debido a la distribución competencial existente (en las de transporte, en particular). En la presente legislatura, hay un plan de inversiones dentro de la estrategia de reactivación económica que comprende inversiones en diferentes tipos de infraestructuras (de comunicaciones, económicas, medioambientales, sociales y culturales y deportivas). Es destacable que, a pesar del contexto de crisis, el Gobierno Vasco ha mantenido las inversiones en el tren de alta velocidad y se ha apostado por inversiones en infraestructuras de demostración y validación. En lo referente a las infraestructuras de financiación para la inversión, véase Tabla 1-1.

Por último, respecto a las **instituciones**, es de destacar el alto nivel de autogobierno y capacidad competencial existente en la CAPV (como ejemplo se puede mencionar el concierto económico) y la importante riqueza institucional que, en parte, facilita la innovación (alto peso del sector público en la financiación de la innovación), aunque también genere duplicidades. En lo referente al contexto social, las tres décadas han estado marcadas por la presencia del terrorismo, pero en este sentido ha habido una clara evolución positiva hacia su deslegitimación

en la última década. La situación actual mucho más favorable, marcada por el «cese definitivo» de la actividad de ETA. En esta línea, la consolidación del proceso de paz y convivencia y el desarrollo de un nuevo estatus político para la CAPV son dos compromisos de la actual legislatura. Simultáneamente, en el contexto de crisis y de escasez de recursos públicos existente, uno de los objetivos del PCTI-2020 (alineado con el RIS3) es el aumento de la participación del sector privado en los esfuerzos de innovación. Por último, tal y como destacaba el experto Kevin Morgan, en la CAPV, la ventaja de la riqueza institucional genera a su vez la desventaja de riesgos de canibalismo y solapamientos. Aunque esto se está abordando en parte con la reordenación de la RVCTI, con la renovación de la política clúster y con la reorganización y simplificación del sector público contemplada en el Plan de Innovación Pública 2014-2016, todavía queda camino por recorrer.

Actores objetivo

En cuanto a los actores objetivo de la estrategia, una de las características más importantes de la estrategia de la CAPV es el énfasis en las **iniciativas de colaboración público-privadas**. Al comienzo, estas iniciativas se generan con un claro protagonismo público, que busca fórmulas semiprivadas de gestión (por ejemplo, los centros tecnológicos) o que, una vez consolidado el proyecto, se privatizan (es lo que ocurre en los sectores eólico y del gas). Posteriormente, a medida que se va fortaleciendo el sector privado, las fórmulas transitan hacia partenariados público-privados.

Por su parte, en las políticas se va pasando progresivamente de trabajar con unidades individuales a trabajar con unidades más sistémicas. En la década de los años ochenta, las políticas verticales tenían más peso y las unidades a las que se dirigían estas eran básicamente las empresas y algunos sectores específicos con necesidades de reestructuración (sobre todo, industria tradicional y grandes empresas que participan en los programas de la Administración central). En la década de los noventa, en cambio, las políticas de competitividad empiezan a dirigirse más a clústeres y a presentar rasgos más horizontales. Este enfoque sistémico de las po-

líticas se amplía desde el año 2000 también a los planes de ciencia, tecnología e innovación. En estos, al menos en su diseño, se pasa de una visión lineal de la innovación a una visión más sistémica. Así, dentro de esos planes hay ejemplos de iniciativas como la red Innovanet (para el impulso de una red de gobernanza multinivel con la incorporación de las redes comarcales como espacios de impulso de la innovación en estos ámbitos), Innobasque (la Agencia Vasca de Innovación) o las plataformas tecnológicas para el impulso de la diversidad relacionada.

En la actual legislatura una de las cuatro prioridades transversales del PCTI-2020 es impulsar, mediante la colaboración público-privada, un tejido empresarial de alto valor añadido. Asimismo, con objeto de fomentar la innovación como elemento clave del proceso de transformación de la CAPV, en el PCTI-2020 se diferencian la innovación empresarial, la del sector público y la social. Sin embargo, esta última apenas se ha concretado después en planes o iniciativas. En parte se puede entender la falta de concreción en la innovación social dada la confusión que existe sobre el propio concepto, tanto aquí como en otros países: una falta de claridad que favorece que quede en segundo plano habida cuenta de las dificultades presupuestarias. Otro de los obstáculos a su concreción radica en la propia transversalidad de este tipo de innovación, que hace que no tenga un departamento principal que la sienta como esencial para sus objetivos. Sin embargo, está emergiendo un consenso sobre la necesidad de integrar en las estrategias territoriales respuestas a los grandes retos sociales —sobre todo, a los cambios demográficos, climáticos e energéticos— que van a marcar fuertemente el futuro escenario. Así las cosas, el primer avance sería, por lo tanto, que las estrategias se diseñasen dando respuesta a tales retos sociales. En la CAPV, esto ya empieza a hacerse así, como se manifiesta por ejemplo en que en la identificación de las prioridades de la RIS3 vasca se hayan tenido en cuenta los retos sociales como oportunidades de mercado. Un nuevo paso, que aún no se ha dado, sería que la innovación social estuviese presente también en los medios de dar respuesta a esos retos sociales, por ejemplo, con nuevos modelos de relación entre diferentes actores.

En general, el enfoque colaborativo y sistémico de la innovación encuentra importantes dificultades en su funcionamiento real, en buena parte debido a los cambios de papel que este tipo de iniciativas requieren por parte de la Administración Pública, de las empresas y del resto de actores del sistema. Es de destacar que en el Plan de Internacionalización Empresarial se plantea el impulso del Consorcio Vasco de Internacionalización para coordinar los diferentes esfuerzos que se están haciendo en este ámbito entre el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y las Cámaras de Comercio, y que en el Plan de Industrialización se plantea la renovación de la política clúster.

En lo que respecta al **tipo de empresas**, la estrategia de la CAPV ha priorizado a las medianas (criterio de tamaño) y las cooperativas (criterio de forma jurídica). Lo primero se refleja, por ejemplo, en el escaso acceso de las empresas pequeñas a los diferentes programas de tecnología e innovación, así como en su escasa presencia en la política clúster. Un ejemplo de lo segundo lo constituyen las ventajas fiscales con las que cuentan las cooperativas vascas.

En la actual legislatura, dado el contexto de crisis, en el Plan de Industrialización se diferencian los apoyos públicos en función de la posible viabilidad de los proyectos empresariales, y no tanto por el tamaño. Así, uno de los objetivos de este plan es respaldar los procesos de reestructuración y la supervivencia de proyectos empresariales viables; y otro de los objetivos es reforzar, diversificar y segmentar la dotación de fuentes e instrumentos de financiación. En cambio, en el Plan de Internacionalización Empresarial, se plantea un apoyo diferenciado en función del tamaño y la etapa de internacionalización de las empresas para facilitarles a estas el acceso a los mercados internacionales.

En cuanto a los **agentes de innovación**, la prioridad se centra en los actores tecnológicos frente a los científicos y en los actores que impulsan la innovación tecnológica frente a la innovación no tecnológica. Eso ha supuesto un escaso desarrollo de los servicios no técnicos a empresas intensivos en conocimiento (conocidos como KIBS por sus siglas en inglés: *knowledge intensive business services*). Asimismo, es de destacar que la empresa, en las políticas de ciencia y tecnología, ha quedado

en un segundo plano en comparación con el apoyo dado a la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (RVCTI) (véase Navarro, 2009).

En la actual legislatura, se plantea una reordenación de la RVCTI y los apoyos a los diferentes agentes se condicionan a su especialización, a su orientación a la aplicabilidad en el mercado y a su excelencia, en diferente medida en función del tipo de agente. Se sigue dando más prioridad a los que impulsan la innovación tecnológica frente a la organizativa. Lo que se destaca en el caso del Plan Universitario es que garantice un sistema de oferta de servicios inclusiva y de calidad, con un uso sostenible, medioambientalmente responsable y transparente de los recursos y de las nuevas tecnologías y un modelo de financiación equilibrado y sostenible.

Tipo de conexión con el exterior

Respecto al tipo de conexión de la CAPV con el exterior, la estrategia de la región se ha caracterizado por su ausencia de relaciones con las regiones vecinas, por su esfuerzo continuado por reducir su dependencia de España, por su integración como región y el aumento de relaciones con Europa, y por su internacionalización, primero hacia Latinoamérica y posteriormente hacia Europa del Este y Asia. En lo referente a las relaciones con el exterior, las políticas existentes han privilegiado a los actores locales frente a los internacionales. Así, por ejemplo, en los programas públicos de apoyo a la cooperación en I+D diseñados, las empresas vascas solo accedían a las ayudas públicas si la colaboración se planteaba con miembros de la RVCTI.

Como consecuencia de esta estrategia de relación con el exterior, y también de su propia especialización industrial, la CAPV se ha ido abriendo al exterior en los ámbitos más tradicionales (exportación de bienes e implantaciones en el extranjero), pero todavía muestra un alto nivel de endogamia en la atracción de inversión o en los ámbitos de la internacionalización menos tradicionales (servicios, conocimientos y personas). Asimismo, sus exportaciones de bienes y capitales se han dirigido a mercados próximos geográfica o culturalmente (Europa y Latinoamérica) y menos a los nuevos mercados emergentes (Asia o economías en transición).

En las dos últimas legislaturas se ha intentado cambiar esta situación. Por ejemplo, la entrada de capital extranjero en 2013 y 2014 ha sido el doble y el triple de la habitual en el periodo 2008-2012 y se ha multiplicado con respecto al porcentaje que suponía respecto a la entrada de capital extranjero total de España. En los diferentes planes (PCTI-2020, Estrategia Marco para la Internacionalización 2020, Plan de Industrialización, Plan de Internacionalización Empresarial, etc.) se destaca la importancia de la alineación con el marco europeo. Esto se plasma en el fomento de la participación de los agentes vascos en las iniciativas que se promueven desde la Unión Europea (como el programa Horizonte 2020 o las estrategias de especialización inteligente RIS3). En cambio, la colaboración es escasa con las regiones vecinas (salvo con Aquitania) y con España. Hay algunas iniciativas de colaboración con otras regiones, como es el caso de la Vanguard Initiative en la fabricación avanzada, o el de la Estrategia Marco de Internacionalización de la CAPV, inspirada en los casos de Flandes, Baviera y Quebec que tienen similitudes o problemas comunes a los de la CAPV y de las que se puede aprender.

Sin embargo, en la actual legislatura, ya desde la Estrategia Marco de Internacionalización 2020, se plantea como objetivo incorporar la dimensión global a todos los ámbitos de conocimiento y actuación. En el Plan de Internacionalización Empresarial se plantean como objetivos tanto la captación y consolidación de inversiones estratégicas (en los ámbitos de la RIS3) como la financiación y cooperación internacional y multilateral. También en el PCTI se plantea como objetivo reforzar la captación de fondos internacionales de la I+D+i. En el ámbito de formación de las personas, la vertiente de internacionalización está recogida tanto en el Plan Universitario como en el de FP. Por ejemplo, el primero se plantea como objetivo desarrollar y orientar los recursos para hacer investigación de excelencia y de proyección internacional (formar, retener y atraer a investigadores; internacionalizar la comunidad universitaria; y aumentar su participación en proyectos internacionales, entre otros).

Como consecuencia, se siguen trabajando con especial énfasis las relaciones de la CAPV con Europa, pero se hace menos hincapié en

las relaciones con las regiones vecinas y con España. Además, se pretende que la internacionalización se extienda a todos los ámbitos de conocimiento y, de hecho, se está avanzando en la diversificación a otros ámbitos geográficos. No obstante, por el momento todavía se da más en productos y hacia Europa y Latinoamérica.

Articulación interna del territorio

En cuanto al modo de articulación interna del territorio, las valoraciones de carácter cualitativo realizadas en el pasado, que destacaban una escasa articulación (Olazarán *et al.*, 2005 y 2009; Navarro, 2009), difieren de los datos que ofrecen las encuestas de innovación recientes, explotadas en Orkestra (2015b). Según estas, el porcentaje de empresas que cooperan en innovación es mayor en la CAPV (16,3%) que en la UE (12,6%) y Alemania (13,1%). Algunos análisis realizados por Orkestra sobre programas públicos de apoyo a la I+D en cooperación de la CAPV muestran, sin embargo, que los proyectos de I+D en cooperación generaban resultados inferiores a los llevados a cabo individualmente por las empresas. Esto se debe a que tales proyectos no eran fruto de un interés real en la cooperación de las organizaciones que participaban en ellos, sino que respondían principalmente al objetivo de acceder a unas ayudas públicas que en otro caso serían más difíciles de obtener. Sin embargo, estos programas sí resultaban útiles para generar un efecto aprendizaje en las empresas y dar el salto a proyectos de otro nivel (europeos, por ejemplo) (Magro, 2012).

En la legislatura actual, tal y como se ha comentado previamente, se plantea la reordenación de la RVCTI. Como se recoge en el borrador del nuevo decreto (p. 2), la ordenación de la RVCTI se estructura en torno a tres ejes (el posicionamiento en la cadena de valor de la I+D, el nivel de especialización en las áreas de investigación priorizados en la CAPV y la excelencia en investigación) enmarcados en un modelo de relaciones. Los dos primeros ejes determinan la posición concreta de cada tipología de agente en el mapa, mientras que el tercero refleja el nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos para cada tipo de agente. Es temprano para valorar el efecto real que pueda tener este planteamiento de reordenación en

la mejora de la articulación de las relaciones entre los agentes de la red, y entre estos y el sistema productivo.

Tanto en el Plan Universitario como en el de FP se plantean objetivos que podrían ayudar a articular las relaciones entre los diferentes agentes. El Plan de FP tiene como uno de sus objetivos apoyar y fomentar proyectos de innovación aplicada con empresas de la CAPV, en especial pymes, a través de la colaboración estrecha entre los centros de la FP y dichas empresas, en los ámbitos definidos como estratégicos para la competitividad de la región. En el caso de la universidad, un objetivo del plan es que la universidad vasca tenga un protagonismo creciente en la contribución a los retos económicos, sociales y de formación permanente de la sociedad vasca (formación a lo largo de la vida, empleabilidad de doctores, esquemas flexibles de movilidad entre los agentes de la RVCTI, empresas, organizaciones sociales e instituciones). Si consigue impulsarse adecuadamente, este objetivo podría contribuir de manera notable a la articulación de las relaciones entre los diferentes actores.

También en esta legislatura se plantea la necesidad de intensificar la relación entre la Administración Pública y la ciudadanía. Concretamente dos de los ejes estratégicos del Plan de Innovación Pública 2014-2016 se refieren a sustituir el concepto de atención a la ciudadanía por el de interacción con la ciudadanía y a impulsar la innovación abierta en la Administración (Innovación desde la co-creación).

En lo referente a la articulación entre niveles territoriales (ciudades, comarcas...), el País Vasco se caracteriza por ser un territorio multipolar, muy diverso, con grandes diferencias comarcales. La colaboración entre niveles territoriales ha sido mínima. Aunque se impulsaron diferentes iniciativas, como la Red Innovanet, etc., esta no ha cuajado, por lo menos a nivel de la comunidad autónoma. Sin embargo, en los territorios históricos están emergiendo interesantes experiencias en este ámbito. Como ejemplo, en el Recuadro 1-2 se hace reflexiones sobre la experiencia en Gipuzkoa con un nuevo modelo de articulación de los agentes locales y la Diputación Foral.

RECUADRO 1-2 Gipuzkoa Sarean

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

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

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

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

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

1.3.3 *El modo de llevar a cabo la estrategia (cómo) y los agentes (quiénes)*⁵

Tal y como se destaca en el segundo apartado, uno de los elementos más importantes de cómo se desarrolla una estrategia territorial es su gobernanza y liderazgo. Esta importancia de cómo llevarla a cabo y de su gober-

nanza es un elemento clave de las estrategias RIS3. En particular, la RIS3 propugna que la identificación de las prioridades de una región se efectúe por medio de un proceso de descubrimiento emprendedor (*entrepreneurial discovery process*). Esto es, la estrategia territorial no solo se define por qué priorizar, sino también por cómo hacerlo. La estrate-

⁵ Una de las características diferenciales de la CAPV es su elevado nivel de autogobierno en ámbitos como la salud, la educación, la investigación, la seguridad, la vivienda, el empleo, el desarrollo económico y la fiscalidad. Sin embargo, tal y como han apuntado los trabajos de expertos externos, como la OECD (2011) o Morgan (2013), la gobernanza de las políticas de innovación de la CAPV es compleja. Estos expertos destacan como uno de los retos principales la coordinación entre los diferentes departamentos del Gobierno Vasco. Asimismo, en la CAPV inciden las políticas e innovación de cinco niveles territoriales diferentes, por lo que la coordinación entre ellas es un elemento clave.

gia debe ser fruto de un proceso participativo en el que tomen parte los diversos agentes que componen las «hélices» del proceso de innovación: las autoridades públicas, la comunidad empresarial, el mundo académico y del conocimiento, la sociedad civil y el mundo financiero. No solo se necesitan conocimientos científicos y tecnológicos, también se precisan conocimientos de mercados o capacidades emprendedoras, de las que los gobiernos o los expertos por sí solos carecen. Además, se necesita una adecuada gobernanza multinivel que imbrique el nivel regional con los niveles subregional, nacional y supranacional.

Sobre la cuestión del liderazgo y la gobernanza, el análisis de los ejemplos de experiencias de colaboración público-privados, habidas en la CAPV, muestra que se han creado estructuras que responden a los requerimientos de nuevos modos de gobernanza. Ahora bien, los procesos que se deben poner en marcha a través de dichas estructuras avanzan con lentitud. El impulso de iniciativas tales como la política clúster ha contribuido al desarrollo de los procesos de estrategia regional, por su generación tanto de capacidades estratégicas regionales (visión compartida del clúster) como de capital social entre sus miembros (Aranguren *et al.*, 2007). Junto a los clústeres existen en la CAPV diferentes iniciativas colectivas que podrían contribuir a la generación de una estrategia territorial (Innobasque, Euskalit, redes locales de colaboración que nacen al amparo de las Agencias de Desarrollo Local, Garapen, Eudel., pero se carece de una iniciativa que articule las iniciativas existentes y construya una visión compartida de la estrategia de la CAPV. Para pasar de tener una estrategia de gobierno a una estrategia de la CAPV compartida, es importante avanzar en los modos de gobernanza y en los modos de implementar la estrategia.

En las últimas décadas, en los procesos de elaboración de los diferentes planes se ha

ido evolucionando hacia procesos más participativos. Por ejemplo, el PCTI-2015 se elaboró con una participación muy alta de los diferentes actores, de modo que, además de los diferentes representantes institucionales (Gobierno Vasco, diputaciones), tomaron parte empresas y diferentes agentes de conocimiento.

En la actual legislatura, el PCTI-2020 se ha elaborado con un liderazgo inicial del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, que inició la puesta en marcha de la RIS3. Posteriormente, y con base en esta, Lehendakaitza lideró el proceso de desarrollo del PCTI-2020, lo que facilitó la coordinación entre los diferentes departamentos y la conexión del PCTI con la RIS3⁶. Lehendakaitza coordina un grupo de trabajo operativo con la participación de cuatro departamentos del Gobierno (Hacienda y Finanzas, Salud, Educación y DDEC), Innobasque, Orkestra e Innobasque. El plan que fue elaborando este grupo de trabajo operativo se contrastó con miembros del comité asesor, con el Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación⁷ y con dos expertos externos (Kevin Morgan y Karen Maguire). Como fruto de estas consultas, se introdujeron en él algunos cambios. Posteriormente, fue aprobado por el CVCTI. Su evaluación y monitorización se plantea a dos niveles (nivel general del sistema y nivel de seguimiento de la estrategia, en el que se evaluarían tanto los instrumentos como los agentes). El proceso de elaboración de PCTI-2020 no ha contado con la amplia participación con la que se contó en el PCTI anterior, pero se prevé abrir los procesos de descubrimiento emprendedor a una participación más amplia en los tres ámbitos verticales priorizados siguiendo una perspectiva de trabajo *bottom-up*.

En cuanto a la coordinación con el Gobierno de España existen algunos mecanismos formales entre los que destacan la Conferencia de Presidentes, el Consejo Nacional de las

⁶ También en el ámbito del emprendimiento, se ha desarrollado un plan interinstitucional entre el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales, en el contexto del Acuerdo Marco de colaboración para el desarrollo de un Sistema Vasco de Emprendimiento.

⁷ El Consejo Vasco de Ciencia Tecnología e Innovación, creado para liderar y promover la coordinación de las diferentes iniciativas de las políticas de innovación en la CAPV se creó inicialmente con el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales, las tres universidades vascas, Innobasque e Innobasque. En la actual legislatura se ha reforzado con representantes de las dos plataformas tecnológicas (IK4 y Tecnalia), la Academia de las Ciencias (Jakiunde) y cuatro representantes de empresas vascas (Iberdrola, Idom, CIE Automotive y CAF).

Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación, la comisión bilateral entre España y el País Vasco y la red REDIDI (red de las políticas públicas de la I+D+i). Junto a estos mecanismos formales existen otros informales que a veces resultan más efectivos (Magro *et al.*, 2014). Con respecto a la coordinación con el nivel europeo también se pueden destacar varios mecanismos. El mecanismo bilateral entre España y la Comisión Europea para la RIS3 denominado Acuerdo de Asociación, la participación de las regiones en las redes europeas que contribuyen a la coordinación de las políticas de I+D+i a nivel europeo, como por ejemplo, la Red ERRIN⁸ u otras redes como la EEN (European Enterprise Network). Sin embargo, la coordinación y cooperación con las regiones vecinas se podría mejorar. Aunque se lanzaron algunos programas, como el programa de cooperación de CAPV y Aquitania, queda margen de mejora en este ámbito.

En el caso de los otros planes, la gobernanza también ha sido similar, en el sentido de que ha contado con la participación de diferentes actores para la consulta en la fase de diseño del plan, sin su implicación real en las fases de implantación y evaluación. Así, en el caso de la Estrategia Basque Country, que fue liderada por Acción Exterior de Lehendakaritza, hubo un proceso de consulta y participación de distintos agentes sociales e institucionales en tres talleres y una encuesta a 37 agentes del sistema educativo, empresarial, cultural y científico-tecnológico. Sin embargo, en algunos planes se tiene la intención de que los distintos agentes participen también en el seguimiento y la evaluación⁹.

A pesar de los mecanismos de coordinación formales e informales generados en los procesos de elaboración de los diferentes planes existentes, sigue habiendo necesidad de una mayor coordinación y articulación interdepartamental dentro del Gobierno Vasco, y entre

el Gobierno Vasco y otros agentes territoriales que también tienen algunas competencias o políticas de innovación y promoción económica (diputaciones forales, capitales de provincia). Además, uno de los principales riesgos de cualquier estrategia y política es que falle en su implementación, a pesar de haber tenido una buena coordinación en la fase de diseño, precisamente, por una falta de esta entre los órganos o departamentos de los diferentes gobiernos y sus agencias implementadoras. Esta coordinación es también necesaria en la CAPV.

En cuanto a la gobernanza de los planes, como se puede apreciar al repasarlos, en las últimas décadas se ha ido evolucionando hacia procesos más participativos en su elaboración, pero los espacios generados han sido más de contraste de documentos previamente elaborados que de generación de procesos de colaboración, aprendizaje y negociación entre los diferentes actores (como destacan las diferentes escuelas de estrategia que subrayan la importancia del proceso en el desarrollo de la estrategia). Además, esos espacios han quedado limitados en general a las fases de diseño (sin la participación en los procesos de implantación y evaluación). Esto se debe en parte a que no se ha pasado de tener una estrategia y unos planes de gobierno a tener una estrategia territorial compartida, tal como requieren los estadios de desarrollo basados en el conocimiento y en la innovación. De la misma manera, se ha generado un liderazgo compartido en el gobierno en el que cada departamento, dirección, etc. está al frente de un plan, en el que generalmente están implicados más de un departamento o dirección, y que a su vez engarza con otro más general. Pero estos liderazgos compartidos no se han generado con la misma intensidad con otras instituciones territoriales ni con los diferentes tipos de agentes, que es lo que requeriría la transición a

⁸ Red dinámica de más de 90 regiones participantes con oficina en Bruselas.

⁹ Un ejemplo es el Plan de Internacionalización Empresarial. Liderado por la Dirección de Internacionalización (del DDEC) y coordinado con Acción Exterior de Lehendakaritza, así como con otras direcciones del departamento y otros departamentos, se elaboró en diálogo permanente y concertación institucional con las tres Diputaciones y las tres Cámaras de Comercio. Es un plan abierto a otros agentes sociales y económicos relevantes en el proceso de implantación y está prevista una evaluación y un seguimiento tanto anual como *ex-post* al finalizar. El Plan de Industrialización liderado por la Viceconsejería de Industria (del DDEC), en colaboración con SPRI, el EVE y el Departamento de Hacienda y Finanzas, fue contrastado con las tres Diputaciones, otros departamentos, Lehendakaritza, asociaciones empresariales, sindicales, Cámaras de Comercio, con Eudel y con el Consejo Económico y Social. Se ha creado una plataforma permanente de competitividad industrial (que es un foro de reflexión multiagente) que, junto con la comisión interdepartamental, hará el seguimiento anual del plan.

una estrategia territorial. La construcción de estos modelos de gobernanza hacia fuera requiere también una innovación pública y un *entrepreneurial state*, como destacan Morgan (2014) y Mazzucato (2011). En este sentido, el Plan de Innovación Pública 2014-16, liderado por la Viceconsejería de Función Pública, tiene como objetivo impulsar el trabajo transversal en todo el gobierno y la adecuación organizativa. Un ejemplo de cómo un gobierno ve esta necesidad y empieza a trabajarla se puede apreciar en el Recuadro 1-3.

Por último, en el seguimiento y evaluación —que era una debilidad del sistema vasco resaltada por expertos como Morgan o la OCDE—, se han producido diversos avances. El seguimiento se plantea como una actividad sistemática en todos los planes. Ikerbasque publica informes y evalúa la marcha del sistema científico vasco. SPRI está haciendo

un gran esfuerzo en la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación de sus programas. Innobasque es el responsable del seguimiento y evaluación del Sistema de Innovación vasco, con vistas a lo cual ha desarrollado un índice de innovación (Indizea) siguiendo la metodología de Nesta (2012). Asimismo, el sistema y las políticas de innovación de la CAPV han sido evaluados por expertos externos (OECD, 2011; Morgan, 2013) y por Orkestra y sus investigadores mediante los Informes de Competitividad y los múltiples estudios que llevan a cabo. Aun así, el carácter de los ejercicios mencionados es más de diagnóstico y monitorización que de evaluación. Así pues, queda mucho por avanzar para una evaluación holística que tenga en consideración los diferentes elementos de una estrategia territorial y sus interrelaciones, incluyendo el mix político de diferentes niveles de gobierno.

RECUADRO 1-3 Bilbao Next Lab

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

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

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

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

En el marco del proyecto se han emprendido varias acciones al respecto. Entre ellas destaca el hecho de que otros miembros del Ayuntamiento, además de los de la alcaldía, participen en las reuniones junto al equipo de Universidad de Deusto-Orkestra en las que ha tenido lugar el proceso de investigación-acción. Esto supuso abrir el proceso estratégico a otros miembros de la organización que anteriormente se encontraban fuera de estos espacios. Cabe señalar que, en la actualidad, participan en una nueva fase de apertura del proceso estratégico directivos, responsables y técnicos de Bilbao Ekintza.

1.4 Retos para la CAPV

Al inicio de este cuaderno se decía que su objetivo es analizar la situación de la CAPV con respecto a la vanguardia internacional en políticas y estrategias de competitividad. En particular se pretende identificar los retos críticos para asegurar que las políticas de competitividad de la región son capaces de apoyar de forma efectiva las estrategias actuales y de futuro del territorio.

Uno de los retos críticos de las estrategias de competitividad de la CAPV consiste en pasar de considerar el **desarrollo económico, social y medioambiental** como elementos separados y excluyentes a **entender su interrelación y su impacto en el bienestar futuro de todas las personas de la CAPV**. Cuando en el análisis de las políticas de competitividad de la CAPV se ha analizado el objetivo (o el «para qué») de estas políticas, se ha destacado que en esta etapa, como en las anteriores, se mantiene el compromiso de generar un bienestar para la sociedad vasca, basado en el progreso económico (competitividad económica). Pero este compromiso se intenta llevar a cabo cuidando siempre de que no haya grandes diferencias sociales (se trata de una competitividad socialmente inclusiva o solidaria) e intentando corregir los grandes desequilibrios en el medioambiente se fueron generando en el medioambiente hasta los años ochenta por un crecimiento urbano e industrial bastante incontrolado. Ha habido que ir buscando un equilibrio entre las políticas y estrategias de reactivación económica e impulso de competitividad y las políticas sociales y de mantenimiento de servicios públicos que garantizasen el bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos. Pero la búsqueda de este equilibrio ha sido más complicada que en otras etapas. El problema reside en que, en épocas de crisis, el esfuerzo que hay que hacer para asegurar el bienestar al conjunto de la sociedad es mayor. Entonces, el apoyo al impulso de la reactivación económica, la innovación y la competitividad, que son las palancas de generación de valor y riqueza, se resiente, pero surge entonces la paradoja de que para tener valor y riqueza que distribuir hace falta generarla.

En general, en las estrategias de impulso de competitividad, las políticas económicas, so-

ciales y medioambientales son competencia de diferentes departamentos. A cada uno de ellos se le asigna un presupuesto, con el que desarrollar las políticas que le competen. Sin embargo, las políticas económicas, sociales y medioambientales afectan unas a otras y si esta interrelación no se tiene en cuenta en el desarrollo de cada una de ellas y en la propia asignación de recursos, el futuro bienestar de las personas del territorio se ve afectado. Por ejemplo, el bienestar de las personas se ve afectado a largo plazo si en épocas de crisis la apuesta por la competitividad y el desarrollo económico se resiente por el mayor peso de las políticas sociales y no se tiene en cuenta el efecto que, en los próximos años, esto puede tener en el valor creado (y en consecuencia en los recursos que pueda haber en el futuro para distribuir). También se ven afectadas las personas si se ignora el efecto que cierto tipo de desarrollo económico puede tener en la sostenibilidad medioambiental.

Otro de los retos críticos que se identifican es el de **ir avanzando para tener estrategias territoriales además de estrategias de gobierno y del resto de agentes del territorio**. En el repaso de los planes del Gobierno Vasco efectuado, se ve que, en todos los casos, de una u otra forma se ha contrastado el plan correspondiente con diferentes agentes (el de internacionalización con las Cámaras de Comercio y las Diputaciones Forales, por ejemplo) en la fase de diseño. Sin embargo, este contraste en general no se mantiene vivo en la fase de implementación ni en la de seguimiento y evaluación del plan. Por lo tanto, es cierto que en la construcción de la estrategia o de las políticas del gobierno se ha desarrollado algún tipo de proceso participativo. Sin embargo, es importante distinguir la estrategia de toda la CAPV de la estrategia de cada uno de los agentes que operan en la región, incluido el Gobierno Vasco. La estrategia de un territorio surge como resultado de las estrategias desarrolladas por todos sus agentes. Lógicamente, las estrategias de cada uno de los agentes —y las del territorio en su conjunto— resultarán más efectivas en la medida en que tengan una misma orientación y no se anulen unas a otras. Y dadas las características propias de los territorios —que son claramente distintas, por ejemplo, de las

de una empresa—, esa convergencia de estrategias no puede ser fruto de una imposición. Al contrario, debe nacer de procesos tendentes a generar visiones compartidas de todos los principales agentes que en materia de competitividad operan en el territorio y de la creación de un marco de incentivos, estructuras y regulaciones que favorezca que las estrategias de cada agente avancen en tal dirección.

El desarrollo de una estrategia puede ser resultado tanto de actuaciones deliberadas como de un proceso natural de emergencia de múltiples estrategias individuales. En tal sentido, el papel del Gobierno Vasco (que en el caso de la CAPV es, por ley, la máxima entidad competente en materia de competitividad) en el desarrollo de la estrategia debe contemplar diferentes planos. Por un lado, debe crear espacios en que colectivamente los principales agentes de competitividad del territorio compartan y debatan sus visiones, deliberen y desarrollen (en un proceso en el que colaboren, aprendan y negocien diferentes agentes) una visión colectiva de hacia dónde y cómo debe avanzar el territorio. Por otro, el gobierno debe elaborar un plan en el que se concreten las actuaciones que se desprenden del trabajo anterior, así como las que idealmente deberían desarrollar los otros agentes. En lo tocante a sus actuaciones, en unos casos, el gobierno será proveedor directo de los factores que sean necesarios para avanzar en tal dirección (que tendrán que aterrizar en políticas de diferente tipo por parte del gobierno: por ejemplo, la provisión de determinadas infraestructuras de I+D, educativas, etc.). En otras, el gobierno actuará como facilitador indirecto (por ejemplo, con ayudas financieras públicas a los agentes que desarrollen actividades en tal dirección, con regulaciones en determinados ámbitos, etc.).

El tercer reto clave tiene que ver con **incorporar la perspectiva de proceso en las estrategias del territorio y del gobierno** para impulsar lo que en las RIS3 se propone como proceso de descubrimiento emprendedor. Si por algo se caracteriza la actividad innovadora es porque en ella no se da el conocimiento perfecto y porque sus resultados son inciertos. Aceptado esto y teniendo en cuenta que el mundo y el entorno son cada

vez más cambiantes, la estrategia debe evitar la idea de planes fijos e inmutables que solo se revisan y adaptan cada cierto número de años. Se precisa de escenarios que permitan prever cuál es el horizonte posible y deseable para los años venideros, para organizar conforme a ellos las actuaciones; pero esos horizontes deben revisarse continuamente, no solamente para ver el grado de aproximación a los objetivos y valorar el impacto que las actuaciones están teniendo, sino también para reajustar de modo flexible esos objetivos que se consideran posibles y deseables. En suma, hay que entender la estrategia más como un proceso que como un plan, aunque los planes, si se definen de modo flexible, son elementos muy válidos como marcos de referencia.

Para desarrollar una estrategia territorial con esta perspectiva de proceso, tal y como concluyen Valdaliso y Wilson (2015), la definición del proceso que seguirá la estrategia (el «cómo») condiciona el qué, dado que la definición de una estrategia territorial supone elegir entre sectores, áreas, actividades, actores, tecnologías, etc. En función de cómo se defina la estrategia y con quién, el resultado puede ser uno u otro. Por lo tanto, en contra de lo que ha sido habitual, la reflexión sobre quién desarrollará la estrategia y cómo debería estar presente desde el principio y no plantearse después de haber definido el contenido. Sin embargo, en general, en las estrategias de los territorios, entendidas como planes, primero se definen los objetivos (los «para qué» y los «qué») y en el documento correspondiente se define una gobernanza o algunos elementos de cómo se va a desarrollar. Esto también se observa en el repaso de los diferentes planes del Gobierno Vasco. Empezar estos procesos por pensar en cómo o con quién se realizarán supone un cambio en el modo de definir y desarrollar una estrategia territorial.

Esto es precisamente lo que está ocurriendo con el desarrollo de las estrategias RIS3 (*research and innovation smart specialization strategies*) en las diferentes regiones europeas. Su definición parece clara. Pero cuando se intenta llevarlas a la práctica, se constata que hay mucho por aprender sobre cómo se desarrollan. El principal debate que existe sobre las estrategias RIS3 se refiere al proceso

mediante el cual la inteligencia estratégica y la consecuente identificación de las prioridades regionales emergen. Aunque, en teoría, la RIS3 debería emerger de un proceso de descubrimiento emprendedor en el que se involucrasen diferentes actores del territorio, en la práctica, esto no se está haciendo así. Aun cuando no sabían cómo llevar a la práctica este proceso de descubrimiento emprendedor, las regiones europeas han presentado sus RIS3 para cumplir con el requisito que les permite recibir los fondos estructurales para la innovación. Se han centrado sobre todo en señalar los objetivos y dotarlos de contenido, y aunque el modo de alcanzarlos está a veces definido sobre papel, no se sabe cómo llevarlo a la práctica.

Desarrollar un proceso de descubrimiento emprendedor lleva tiempo y requiere generar nuevas formas de trabajar en las regiones y a veces resulta difícil que se vean resultados en el horizonte de un ciclo político. Por eso, este cambio no es sencillo, y la gran mayoría de las regiones se han aproximado a la RIS3 de una forma clásica, basada en escribir un plan alimentado, en diferente grado, por aportaciones de distintos agentes (Sotarauta, 2004). Sin embargo, el descubrimiento emprendedor requiere más apertura y flexibilidad, para lo cual es necesario un cambio fundamental: se debe pasar de contar con planes muy definidos —que a menudo terminan en estanterías— a desarrollar procesos flexibles capaces de alimentar una estrategia evolutiva y continua. Estos procesos son complejos y delicados, dado que implican a diferentes agentes que actúan en distintos niveles en las decisiones de las prioridades de inversión.

El último reto clave para el desarrollo de las estrategias territoriales con perspectiva de proceso es el de la **construcción de nuevos modelos de gobernanza y de innovación de las Administraciones Públicas**. Desarrollar una estrategia con el enfoque mencionado requiere construir una nueva gobernanza, entendida como los procesos de diálogo, involucración y coordinación por los que se adoptan las decisiones. Esto precisa, a su vez, de un liderazgo, entendido como un trabajo de guía e impulso por parte de una o más personas u organizaciones en el desarrollo de esa gobernanza. Este liderazgo puede ser más formal (fijado a través de es-

tructuras de decisión establecidas), o puede emerger de manera más informal (a través de la interacción de los diferentes agentes en el proceso).

Sin embargo, al cambiar el modo en que los gobiernos —en su papel de facilitadores del desarrollo de estrategias territoriales— se relacionan con los diferentes agentes de competitividad, será también necesario que cambie la forma en que se organizan las personas involucradas, así como una innovación en la Administración Pública (véase Morgan, 2014 y Mazzucato, 2011).

1.5 Resumen y conclusiones

Durante mucho tiempo, el pensamiento económico predominante ha sido el liberalismo, según el cual los territorios no tenían que tener estrategias de desarrollo económico. Aun así, desde mediados del siglo XX hay autores, corrientes e incluso instituciones partidarios de tales estrategias. Ahora bien, al comienzo, estas se entendían como marcos para presentar prioridades y políticas de forma muy amplia, y no como guías para afrontar retos específicos. Esta manera de entender la estrategia se centraba mucho en el papel del gobierno y equiparaban estrategia con políticas públicas. El panorama cambia cuando autores como Rodrik (2004) muestran la necesidad de un nuevo tipo de política industrial; y cuando desde la Comisión Europea se propugna y demanda que todas las regiones tengan una estrategia de desarrollo basada en la investigación y la innovación para la especialización inteligente (RIS3). Entre las novedades que trae consigo este nuevo enfoque figuran el énfasis en que los territorios deben tener prioridades temáticas, y en que tales prioridades deben ser fruto de un proceso de descubrimiento emprendedor en el que tomen parte los cuatro agentes de la cuádruple hélice: empresas, gobierno, organizaciones del conocimiento y sociedad civil. De lo anterior se desprende también que la estrategia pertenece, por lo tanto, a todos los componentes territoriales, y no solo al gobierno (aunque este pueda tener un papel clave en ella y en su facilitación).

Estas estrategias territoriales difieren de las empresariales tanto en los objetivos («para

qué»), en su objeto («qué») y en sus procesos («cómo» y «por quién»). Los objetivos de las estrategias territoriales se concretan generalmente en términos de competitividad económica, pero también de sostenibilidad social y medioambiental. En cuanto al objeto, dichas estrategias deben elegir en qué actividades destacará el territorio, qué activos específicos se ofrecerán para conseguir que las empresas se localicen en él, cuáles serán los actores objetivo y los actores principales en quienes descansarán tales actividades, cuál será el papel o la conexión de la región con otros territorios y agentes externos, y qué articulación interna presentará el territorio. Por último, la estrategia debe definir los procesos de gobernanza, la participación de los actores y los liderazgos.

En particular, es importante no confundir la estrategia (o articulación de los objetivos de una variedad de actores públicos y privados) con las políticas públicas (o medios del gobierno para apoyar esas estrategias). Además, como una estrategia ha de ser fruto de procesos continuos de aprendizaje en los que la tradicional división entre diseño, implementación y evaluación pierde sentido, la evaluación debe estar contemplada desde el inicio.

De la revisión de la literatura sobre estrategias y políticas de desarrollo se pueden derivar unas lecciones y retos para el futuro. En primer lugar, hay cierto margen para moldear el futuro y que, con tal fin, los territorios deben incorporar estrategias de desarrollo. En segundo lugar, al elaborar dichas estrategias las consideraciones sobre cómo llevarla a cabo y quién debe hacerlo han de estar presentes desde el principio. En tercer lugar, aunque no hay recetas cerradas sobre cómo hacerlo, sí que hay ciertos principios de «buenas prácticas» (implicar a todos los agentes, operar con liderazgos compartidos...). En cuarto lugar, resulta necesario romper con inercias anteriores y, en particular, cambiar las formas de hacer política y la organización interna de la Administración Pública.

A continuación, se pone el acento en el análisis de las políticas ligadas a la competitividad e innovación de la CAPV impulsadas por el equipo que accede al Gobierno Vasco a fi-

nales de 2012. Esas políticas se ponen en relación con el legado heredado tras tres décadas de aplicación en la CAPV de estrategias y políticas de desarrollo. En particular, el análisis se ocupa de los planes más ligados a la competitividad, desde el punto de vista de su diseño, y no desde el de su implementación, puesto que no existe todavía suficiente recorrido para ello. Los planes que se han considerado son el Programa Marco para el Empleo y Reactivación Económica, el Plan Interinstitucional de Apoyo a la Actividad Emprendedora, el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI Euskadi 2020), la Estrategia Marco de Internacionalización 2020 (Estrategia Basque Country), el Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016, el Plan de Industrialización 2014-2016, el IV Plan Vasco de Formación Profesional, el Plan Universitario 2015-2018 y el Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2014-2016 (PIP). Conviene señalar que el Programa Marco para el Empleo y la Reactivación Económica es el «plan aglutinador» de los restantes. En este sentido, podría entenderse como una estrategia de toda la CAPV si en su definición e implantación se hubieran incorporado las visiones de otros agentes o *stakeholders*. De lo contrario, aunque sea una estrategia aglutinadora de otras, no se puede entender como una estrategia de toda la región.

No es posible, en el breve espacio reservado para resumir el cuaderno, hacer referencia a los múltiples puntos recogidos en el análisis descriptivo que se ha realizado, ordenado de acuerdo con las respuestas que los mencionados planes dan a las cuestiones sobre el contenido, los objetivos y el modo de concretar la estrategia territorial. Una síntesis de tal análisis se encuentra en la Tabla 1-1. En su lugar, los párrafos posteriores se limitarán a recoger algunas de las reflexiones más significativas expuestas, siguiendo el orden antes mencionado.

Con respecto a los objetivos de la estrategia, si bien desde comienzos de los años ochenta se constata que se ha buscado una «competitividad económica en solidaridad», en el periodo actual la conciliación entre objetivos económicos, sociales y medioambientales resulta más complicada debido a la carencia de recursos. Valorar el balance alcanzado es tanto más difícil porque algunas presuntas

políticas que se venden como de competitividad (como a menudo sucede con bastantes de las orientadas a aumentar el capital e infraestructuras físicas) no suelen serlo. Por su parte, muchas medidas que se presentan como de política social (por ejemplo, gratuidad total y universal de ciertos servicios públicos o mantenimiento del poder adquisitivo de determinados colectivos mucho más protegidos que el ciudadano medio) tampoco lo son en realidad.

En cuanto a las respuestas sobre el contenido de la estrategia, es decir, referidas al tipo de actividades por el que se opta, hay que indicar que, además de persistir en la apuesta por la industria, se han definido tres prioridades verticales (fabricación avanzada, energía y biociencias-salud). En relación con ellas, se han especificado también unos nichos de oportunidad vinculados al territorio (una industria agroalimentaria más ligada a la sostenibilidad y al entorno humano, la planificación territorial y regeneración urbana, el ocio, el entretenimiento y la cultura y las actividades específicas relacionadas con ecosistemas). Las priorizaciones verticales de fabricación avanzada y energía persiguen construir a partir de las capacidades empresariales y científico-tecnológicas existentes en el territorio. La priorización en el ámbito de biociencias-salud puede generar una diversificación más rupturista y traccionar la diversificación de diferentes industrias, como por ejemplo, la máquina herramienta o la alimentación.

En lo que respecta a los activos o funciones que se priman, el PCTI-2020 ha fijado como prioritaria la excelencia y el fomento de la innovación, tanto tecnológica como no tecnológica, con los objetivos de mejorar la eficiencia del sistema, aumentar la conexión entre los agentes y superar el «valle de la muerte». Para eso se ha trabajado especialmente en la reordenación de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (RVCTI). De forma complementaria al PCTI, hay que mencionar el Plan de Industrialización (desde el que, fundamentalmente, se impulsa la innovación tecnológica) y el Plan de Innovación Pública (que plantea la adecuación organizativa y la mejora de gestión de la gestión pública). No obstante, se sostiene que el peso o énfasis fundamental todavía descansa en la inno-

vación tecnológica basada en la I+D y que las políticas más orientadas a la demanda se encuentran más atrasadas.

En casi todos los planes revisados se incluye a las personas de forma transversal; de hecho, en la sociedad se aprecia una cierta recuperación del interés por los estudios técnicos e industriales. En infraestructuras físicas, debido a la crisis, ha habido menos despliegue, aunque destaca el mantenimiento de la apuesta por el TAV y la puesta en marcha de inversiones en infraestructuras de demostración y validación. En cuanto a las instituciones, la consolidación del proceso de paz y convivencia y el desarrollo de un nuevo estatus político para la CAPV son dos compromisos de la legislatura actual; además, con los objetivos de evitar el canibalismo y el solapamiento institucional, se han abordado la reordenación de la RVCTI, la renovación de la política de clústeres y la reorganización y simplificación del sector público.

En cuanto a los actores que se priorizan, no se aprecian cambios significativos; se continúa primando a las empresas medianas y cooperativas, y a las infraestructuras de I+D respecto otras infraestructuras de conocimiento no basadas en la I+D. Otro tanto sucede con el tipo de conexión con el exterior, en el que lo más destacable es el mayor énfasis que en todos los planes adquiere la vertiente de la internacionalización. Entre otras cosas, esta se ha materializado en un fuerte crecimiento de la inversión extranjera en la CAPV en 2013 y 2014, aunque no toda la inversión así conseguida deba valorarse positivamente. Por último, en cuanto a la articulación interna del territorio, la reordenación de la RVCTI, el plan universitario y el de FP y el Plan de Innovación Pública se plantean objetivos en este ámbito; pero los avances han sido magros en lo que respecta a la articulación de los diferentes niveles territoriales (comunidad autónoma, territorios históricos, capitales de provincia, comarcas y municipios).

En cuanto a cómo implementar la estrategia y quién debe hacerlo, existen estructuras que responden a los requerimientos de nuevos modos de gobernanza: asociaciones clústeres, Innobasque, Euskalit, redes locales de colaboración al amparo de las Agencias de Desarrollo Local, Garapen, Eudel... Pero

los procesos que se deben poner en marcha a través de dichas estructuras avanzan con lentitud y se carece de una iniciativa que articule las ya existentes y construya una visión compartida de la estrategia de la CAPV. En lo que respecta a los planes, en general, se ha contado con la participación de diferentes actores para la consulta o contraste en la fase de diseño, pero no siempre ha habido procesos de colaboración, aprendizaje y negociación entre los distintos actores y no siempre se ha planteado su implicación real en las fases de implantación y evaluación. En tal sentido, no se ha dado el salto de una estrategia y planes de gobierno a una estrategia territorial compartida. La construcción de los modelos de gobernanza hacia fuera requiere una innovación pública y un *entrepreneurial state* (Morgan, 2014; Mazzucato, 2011).

Por último, aunque el seguimiento se plantea sistemáticamente en todos los planes, con frecuencia los indicadores o actuaciones contemplados al respecto parecen responder más a una voluntad de diagnóstico y monitorización que de auténtica evaluación, especialmente si esta se considera de forma holística.

A partir de todo lo anterior, se plantean unos retos críticos para las políticas de competitividad. El primero consiste en pasar de considerar el desarrollo económico, social y medioambiental como elementos separados y excluyentes a entender su interrelación y su impacto en el bienestar futuro de todas las personas de la CAPV. Ciertamente, ese equilibrio es más complejo en situaciones de crisis y carencia de recursos como las actuales; especialmente habría que evitar políticas que, bajo una apariencia social, en realidad no tienen objetivos claros de eficiencia ni de protección de las personas necesitadas.

El segundo reto crítico es avanzar para, además de contar con estrategias de gobierno y del resto de agentes del territorio, contar con estrategias territoriales. La convergencia de estrategias no puede ser fruto de una imposición, sino que debe nacer de procesos tendentes a generar visiones compartidas por todos los principales agentes que en materia de competitividad operan en él y de la generación de un marco de incentivos, estructuras y regulaciones que favorezca que las estrategias de cada agente avancen en tal dirección.

El tercer reto clave pasa por incorporar la perspectiva de proceso en las estrategias del territorio y del gobierno para impulsar lo que en las RIS3 se propone como proceso de descubrimiento emprendedor. Deben evitarse, especialmente, las ideas de planes fijos e inmutables que solo se revisan y adaptan cada cierto número de años. Hay que entender la estrategia como un proceso más que como un plan, aunque estos, si son definidos de modo flexible, son elementos muy válidos como marcos de referencia. La reflexión sobre tales procesos (y en última instancia, sobre cómo llevar a cabo la estrategia y quién ha de hacerlo) debería estar presente desde el principio y no ser planteada después de haber definido el contenido de la estrategia.

Uno de los principales procesos que debe llevarse adelante en la estrategia es el de descubrimiento emprendedor. Este tipo de procesos son abiertos y flexibles (no planes cerrados e inmutables) que requieren generar nuevas formas de trabajar en las regiones, por lo que, a veces, resulta difícil que se vean resultados en el horizonte de un ciclo político. Por todo ello, para llevarlos a cabo es preciso construir nuevos modelos de gobernanza y de innovación en las Administraciones Públicas y nuevos modos de liderazgo.

Referencias y bibliografía

- Aranguren, M. J. (2010). Política clúster del País Vasco: lecciones aprendidas y retos. *Revista EAN*, 68, 86-99.
- Aranguren, M. J., Aragón, C., Larrea, M. e Iturrioz, C. (2007). Does Cluster Policy really Enhance Networking and Increase Competitiveness? En M. J. Aranguren, C. Iturrioz y J. R. Wilson (Eds.), *Networks, Governance and Economic Development: Bridging Disciplinary Frontiers*, pp. 101-128. Cheltenham: Edward Elgar.
- Aranguren, M. J., Magro, E., Navarro, M. y Valdaliso, J. M. (2012). *Estrategias para la construcción de ventajas competitivas regionales: el caso del País Vasco*. Madrid: Marcial Pons.
- Aranguren, M. J., Navarro, M. y Wilson, J. (2015). Constructing Research and innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3): Lessons from Practice in Three European Regions. En J. M. Valdaliso y J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness*, pp. 218-242. Abingdon: Routledge.
- Aranguren, M. J. y Larrea, M. (2015). Territorial strategy: Deepening in the 'How'. En J. M. Valdaliso y J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness*, pp. 55-72. Abingdon: Routledge.
- Asheim, B. (2013). *Smart specialisation - Old wine in new bottles or new wine in old bottles?* Palermo, presentación ERSA Conference, 28 de agosto.
- Barca, F. (2011). Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences. En *Seminar on Territorial Dimension of Development Policies, papers and proceedings*, 18-19 de julio, Ostróda, Poland (pp. 45-50). Obtenido el 20 de abril de 2015, de http://www.mrr.gov.pl/english/Presidency/Main/event_schedule/Documents/Seminar_%20Papers_and_Proceedings.pdf
- Becker, G. (1985). The Best Industrial Policy is None at All. *Business Week* (25 de agosto).
- Cooke, P., Gómez Uranga, M. y Etxebarria, G. (1998). Regional Systems of Innovation: Institutions and Organisational Dimensions. *Research Policy*, 26 (4-5), 475-91.
- Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2000). *Plan Interinstitucional de Promoción Económica 2000-2003*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- (2005a). *Competitividad Empresarial e Innovación Social: Bases de la Estrategia y Líneas de Actuación*. Bilbao: SPRI.
- (2005b). *Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006-2009*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- (2010). *Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social (2008). *II Plan Interinstitucional de Inclusión Social 2007-2009*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- European Commission (2006). *Innovative Strategies and Actions: Results of 15 Years of Experimentation*, Brussels: European Commission. Obtenido el 16 de abril de 2015, de http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/innovation/guide_innovation_en.pdf
- Foray, D., Goddard, J., Goenaga, I., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, K., Nauwelaers, C.

- y Ortega-Argilés, R. (2012). *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*. Bruselas: Comisión Europea.
- Foray, D. y Van Ark, B. (2008). Smart Specialisation in a Truly Integrated Research Area is the Key to Attracting more R&D to Europe. En *Knowledge for Growth: European Issues and Policy Challenges*, pp. 28. Bruselas: Comisión Europea.
- Gobierno Vasco (2012a). Estrategia por el Empleo y la Reactivación Económica.
- (2012b). Programa Marco por el Empleo y la Reactivación Económica.
- (2013). Plan de Industrialización 2014-2016.
- (2014a). Estrategia Marco de internacionalización 2020: Estrategia Basque Country.
- (2014b). Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2014-2016.
- (2014c). Plan de Internacionalización Empresarial 2014-16.
- (2014d). Plan Interinstitucional de Apoyo a la Actividad Emprendedora 2014-2016.
- (2015a). IV Plan Vasco de Formación Profesional.
- (2015b). Plan de Ciencia Tecnología e Innovación (PCTI Euskadi 2020).
- (2015c). Plan Universitario 2015-2018.
- Halkier, H. (2006). *Institutions, Discourse and Regional Development. The Scottish Development Agency and the Politics of Regional Policy*. Bruselas: Peter Lang.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M. y Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press (third edition).
- Huggins, R. y Pugh, R. (2015). Regional Competitiveness and Schumpeterian Development: Policy Evolution in Wales. En J. M. Valdaliso y J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness*, pp. 131-154. Abingdon: Routledge.
- Ketels, C. (2015) What is Regional Strategy: Lessons from Business Strategy. En J. M. Valdaliso y J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness*, pp. 37-54. Abingdon: Routledge.
- Kuhlmann, S. (2003). Evaluation as a source of strategic intelligence. En P. Shapira y S. Kuhlmann (Eds.), *Learning from Science and Technology Policy Evaluation. Experiences from the United States and Europe*, pp. 352-379. Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Lundvall, B.-A. (1992). *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter.
- Magro, E. (2012). *Evaluation in a Systemic World: The Role of Regional Science and Technology Policy*. Tesis doctoral, Orkestra, Universidad de Deusto. Obtenido el 20 de abril de 2015, de <http://www.orkestra.deusto.es/images/publicaciones/Tesis/tdivc003.pdf>
- Magro, E., Navarro, M. y Zabala-Iturriagagoitia, J. M. (2014). Coordination-Mix: The Hidden Face of STI Policy. *Review of Research Policy* (en prensa).
- Magro, E. y Nauwelaers, C. (2015). Reconciling territorial strategies goals and means: towards smart competitiveness policies. En J. M. Valdaliso y J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness*, pp. 73-93. Abingdon: Routledge.
- Magro, E. y Wilson, J. R. (2013). Complex Innovation Policy Systems: Towards an Evaluation Mix. *Research Policy*, 42 (9), 1647-1656.
- Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. Londres: Demos.
- McCann, P. y Ortega-Argilés, R. (2011). Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy. *Economic Geography Working Paper*, Faculty of Spatial Sciences, University of Groningen.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: Prentice Hall.
- Morgan, K. (1997). The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal. *Regional Studies*, 31 (5), 491-503.
- (2013). *Basque Country RIS3: An expert assessment on behalf of DG Regional and Urban Policy*. (Documento inédito).
- (2014). Speaking Truth to Power: The Political Dynamics of Public Sector Innovation. *Working paper*.
- Navarro, M. (2009). *Sistema de innovación de la CAPV, a partir de las estadísticas de I+D*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- Nelson, R. R. (Ed.) (1993). *National Systems of Innovation*. Nueva York: Oxford University Press.
- (2010). Reflexiones sobre el sistema y las políticas de innovación del País Vasco. *Orkestra*

- Working Paper Series in Territorial Competitiveness*, 2010-R04 (CAS).
- Nelson, R. R. y Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge y Londres: Harvard University Press.
- Nesta (2012). UK Innovation Index: Productivity and Growth in UK Industries. *Nesta Working Paper* 12/09.
- OECD (2010). *Regional Innovation Strategies, OECD Policy Platform*. Obtenido el 17 de abril de 2015, de <http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48137737.pdf>
- (2011). *OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain*. París: OECD Publishing.
- Olazarán, M., Albizu, E. y Otero, B. (2009). Technology Transfer between Technology Centres and SMEs: Evidence from the Basque Country. *European Planning Studies*, 17, 3, 345-363.
- Olazarán, M., Lavía, C. y Otero, B. (2005). Cooperación, conocimiento e innovación: políticas y agentes regionales de I+D. *Ekonomiaz*, 59, 186-213.
- Orkestra (2015a). *Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2015. Número 1: Diagnóstico de Competitividad*. Bilbao: Publicaciones Deusto.
- (2015b). *Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2015. Número 2: Factores Empresariales*. Bilbao: Publicaciones Deusto.
- (2015c). *Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2015. Número 3: Sectores y Clústeres*. Bilbao: Publicaciones Deusto.
- Porter, M. (1980). *Competitive Strategy*. Nueva York: Free Press.
- (1985). *Competitive Advantage*. Nueva York: Free Press.
- (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Londres: MacMillan.
- (1996). What is Strategy. *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.
- Robock, S. H. (1966). Strategies for Regional Economic Development. *Papers in Regional Science*, 17 (1), 129-141.
- Rodríguez-Pose, A. (2011). *Spatially-Blind Strategies as Place-Based Development Strategies*. Seminar on Territorial Dimension of Development Policies, papers and proceedings, 18-19 de julio, Ostróda, Polonia (pp. 85-89). Obtenido el 20 de abril de 2015, de http://www.mrr.gov.pl/english/Presidency/Main/event_schedule/Documents/Seminar_%20Papers_and_Proceedings.pdf
- Rodríguez-Pose, A. y Tijmstra, S. (2009). On the Emergence and Significance of Local Economic Development Strategies. *CAF Working Paper*, 07.
- Rodrik, D. (2004). Industrial Policy for the Twenty-First Century. *Kennedy School of Government Working Paper*, RWP04-047. Obtenido el 17 de abril de 2015, de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=617544
- Sotarauta, M. (2004). Strategy Development in Learning Cities. From Classical Rhetoric towards Dynamic Capabilities. *Research Unit for Urban and Regional Development Studies, Sente Working Papers*, 8.
- Stimson, R. J., Stough, R. R. y Roberts, B. H. (2006). *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy* (segunda edición). Nueva York: Springer.
- Sugden, R. y Wilson, J. R. (2002). Economic development in the shadow of the consensus: A strategic decision-making approach. *Contributions to Political Economy*, 21, 111-134.
- Thompson, A. A., Strickland, A. J. y Gamble, J. E. (2008). *Crafting and Executing Strategy. The Quest for Competitive Advantage* (décimo-sexta edición). New York: McGraw-Hill.
- Valdaliso, J. M. (2015). The Basque Country: Past Trajectory and Path Dependency in Policy and Strategy-Making. En J. M. Valdaliso y J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness*, pp. 113-130. Abingdon: Routledge.
- Valdaliso, J. M. y Wilson, J. R. (2015). Conclusions Chapter. En J. M. Valdaliso y J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for Shaping Territorial Competitiveness*, pp. 243-253. Abingdon: Routledge.
- Wade, R. (2012). Return of Industrial Policies. *International Review of Applied Economics*, 26 (2), 223-239.
- Wannop, U. A. (1995). *The Regional Imperative. Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Warwick, K. (2013). Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 2.
- White, C. (2004). *Strategic Management*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

Entidades colaboradoras de Orkestra

