

**Serie Desarrollo Territorial**



# Raíces y alas de la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial

## Conectando la transformación local y el aprendizaje colaborativo internacional

Editado por Miren Larrea



# Raíces y alas de la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial

Conectando la transformación local  
y el aprendizaje colaborativo internacional



# Raíces y alas de la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial

Conectando la transformación local  
y el aprendizaje colaborativo internacional

Editado por  
**Miren Larrea**

2021

Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad  
Fundación Deusto

## Serie Desarrollo Territorial

### Nota para los lectores

Esta edición es una traducción del libro que publicamos bajo el título *Roots and Wings of Action Research for Territorial Development. Connecting local transformation and international collaborative learning* en 2020. En aquel momento nuestra apuesta fue escribir un libro en el que convivieran distintos idiomas, y cada persona elegimos en cuál queríamos escribir. Estos contenidos vieron la luz en 2020 en inglés, español y portugués, con resúmenes en euskara, noruego, alemán y francés. Nuestro deseo era generar conciencia de que la investigación acción a lo largo del mundo se hace en diversidad de contextos culturales y en múltiples idiomas y que muchos de estos idiomas desaparecen cuando la investigación acción llega al ámbito académico.

En aquel momento éramos conscientes de que las personas que leyeran el libro podrían no entender algunos de sus contenidos. Esta incomodidad era parte del proceso de reflexión que queríamos provocar. Sin embargo, también decidimos traducir sus contenidos. En esta edición, en que de nuevo conviven dos idiomas, compartimos los capítulos que en 2020 se publicaron en inglés, traducidos al español y los que se publicaron en español, traducidos al inglés.

### Note for the reader

This edition is a translation of the book we published in 2020 called *Roots and Wings of Action Research for Territorial Development. Connecting local transformation and international collaborative learning*. Our aim was to write a book in which different languages coexisted, with each author writing in the language of his or her choice. These contents were released in 2020 in English, Spanish, and Portuguese, with summaries included in Basque, Norwegian, German, and French. We wanted to shine a spotlight on how action research around the world is carried out in diverse cultural contexts and in various languages, many of which disappear when action research reaches the academic sphere.

We were aware at the time that the reader might not understand some of the book's contents. And indeed, this discomfort was part of the reflection process we wanted to provoke. Nonetheless, we also decided to translate its contents. In this edition, where two languages coexist once again, the chapters published in English in 2020 are translated into Spanish, and those published in Spanish are translated into English.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo 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](http://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](mailto:comunicacion@orquestra.deusto.es)  
[www.orquestra.deusto.es](http://www.orquestra.deusto.es)

© Publicaciones de la Universidad de Deusto  
Apartado 1 - 48080 Bilbao  
e-mail: [publicaciones@deusto.es](mailto:publicaciones@deusto.es)

ISBN: 978-84-1325-148-6

## Capítulo 8

# Investigación acción para el desarrollo urbano

## El caso de Bilbao

*Miren Estensoro*<sup>1</sup>

Las ciudades atraen cada vez más la atención de las personas investigadoras de la investigación acción (IA) en el ámbito del desarrollo territorial y de la competitividad. Su importancia ha ido en aumento debido al proceso de urbanización que tiene lugar a escala mundial y a que los desafíos para el desarrollo urbano difieren de los de procesos territoriales no urbanos.

El enfoque de la IADT (Investigación Acción para el Desarrollo Territorial) desarrollado por Orkestra considera el territorio como un concepto multiescalar. Karlsen y Larrea (2014), basándose en Albuquerque (2012), definen la multiescalaridad en la IADT como aquella que engloba todos los niveles administrativos, es decir, regiones, provincias, comarcas y municipios, pero estos autores no mencionan específicamente a las ciudades. Una de las contribuciones de este capítulo a la IADT es que estudia las ciudades como espacios para el desarrollo territorial en el contexto de la multiescalaridad (incluyendo en el análisis tanto el nivel subregional como el urbano). Mi experiencia en el ámbito de las estrategias de especialización inteligente o *smart specialisation strategies* (S3) a nivel subregional puede ayudar a comprender mejor esta cuestión.

Cada una de las escalas territoriales tiene sus propias características y su propio papel en la gobernanza territorial y uno de nuestros retos consiste en entender el lugar de las ciudades en este rompecabezas. Ese es el objetivo de mi capítulo: descubrir qué rasgos concretos de las ciudades facilitan los procesos de desarrollo territorial cuando se interpretan los territorios desde una perspectiva multiescalar. Así pues, mi razonamiento principal al abordar el carácter singular de las ciudades como espacios para la IADT es que determinados rasgos de los procesos de la IA se ven acentuados en las ciudades debido a su escala y a su diversidad.

Para guiar este proceso de comprensión, propongo la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los desafíos a la hora de facilitar procesos de IA para el desarrollo urbano en un contexto multiescalar? Si el objetivo es crear una gobernanza multiescalar para el desarrollo territorial, debemos conocer cuáles son las implicaciones de trabajar con IA a nivel urbano. Respondo a esta pregunta partiendo de mi experiencia como facilitadora de IA en

---

<sup>1</sup> Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, Universidad de Deusto.

Bilbao Next Lab (BNL). BNL es un proyecto de IA desarrollado junto con el ayuntamiento de Bilbao cuya finalidad es impulsar la especialización inteligente en la ciudad.

El caso de estudio aquí presentado me ha permitido generar un marco analítico compuesto de cuatro elementos que se corresponden a las dimensiones que deseo destacar del análisis del caso y que sirven para explicar cómo hemos abordado el desafío de facilitar un proceso de IA cuyo objetivo es fomentar el desarrollo de la ciudad de Bilbao.

El primer elemento se refiere a la cuestión de la escala de las ciudades. Las economías de aglomeración son un factor clave para el desarrollo de las ciudades, pero también son un reto para los enfoques de investigación participativos como la IA, que pretende dar voz a todos lo que tengan interés en las cuestiones tratadas. El segundo elemento está relacionado con el primero, pero se centra en la cuestión del poder. Quienes diseñan las políticas urbanas gozan de más poder que otras autoridades locales y, desde la perspectiva de la IA, están más habituados a emplear el poder *en nombre* de los ciudadanos u otros actores locales como las pymes, que a utilizarlo *con* ellos. Facilitar la IA en las ciudades requiere que las personas investigadoras en la acción gestionen este juego de poderes de forma adecuada y esto nos invita a reflexionar sobre el poder que las y los investigadores en la acción adquieren en su trabajo en dichos procesos. El tercer elemento tiene que ver con el tamaño y la complejidad institucional de las entidades creadas *ad hoc* para fomentar el desarrollo en las ciudades, como agencias específicas o el propio ayuntamiento. Esta complejidad se hace más patente cuando la comparamos con otras organizaciones de ámbito local o municipal en territorios no urbanos. Llevar a cabo IA con quienes diseñan las políticas urbanas suele requerir cambios organizativos, lo cual hace la facilitación más complicada. El cuarto y último elemento tiene que ver con los *ranking* de ciudades y la competitividad entre ellas. Las personas hacedoras de políticas urbanas tienen ante sí el particular desafío de fomentar la competitividad de su ciudad y de diseñar estrategias para lograr una posición relevante en la jerarquía global. Esta presión por quedar bien posicionadas no la sienten, por lo general, las otras entidades locales donde se aplica la IADT. Cuando practicamos la IA en ciudades, constantemente debemos elegir o combinar el objetivo de alcanzar una posición o prestigio mundial para la ciudad o lograr el bienestar de sus residentes.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. Tras la introducción, el segundo apartado describe mis comienzos en la IADT y ofrece una revisión bibliográfica sobre el papel de la IA en la literatura que aborda el desarrollo urbano. El tercer apartado presenta el caso de BNL y analiza mis desafíos como investigadora facilitadora en ese proyecto. Esta experiencia me ha permitido crear el modelo analítico presentado en el cuarto apartado, donde también reflexiono sobre los efectos de la multiescalaridad y de la facilitación de la IA con relación a cada uno de los elementos que componen el marco. En el último apartado, realizo algunas reflexiones a modo de conclusión.

## Mis inicios en la IADT: un enfoque multiescalar para el desarrollo territorial

Mi principal reflexión en este apartado es que aunque la IADT haya adoptado, desde el inicio, un planteamiento territorial multiescalar, en la práctica, este método se ha centrado más en la multiescalaridad *dentro de* las regiones, y no ha prestado una especial atención a las ciudades. En concreto, los territorios propiamente urbanos no se han diferenciado de los territorios municipales en general. Este capítulo aborda estas dos lagunas y ofrece un planteamiento más integral de la multiescalaridad en la IADT.

Karlsen y Larrea (2014), después de Albuquerque (2012), definen *territorio* como los «actores que viven en un lugar con su organización social, económica y política, su cultura e instituciones así como el entorno físico del que forman parte» y *desarrollo territorial* como

un «proceso de movilización y participación de diversos actores (públicos y privados) en el que debaten y acuerdan estrategias que puedan guiar tanto el comportamiento individual como colectivo». Estas definiciones muestran cómo la perspectiva de proceso forma parte intrínseca del término y enfoque *territorial* de la IADT. Estos autores defienden además la importancia de aplicar un enfoque multiescalar a los procesos de la IADT, lo que significa tener en cuenta asimismo los vínculos entre los distintos niveles.

Es posible además relacionar este enfoque multiescalar con un planteamiento sistémico. De hecho, el enfoque de la IADT incluye elementos de la visión sistémica (Larrea, 2019). No obstante, mi objetivo en este capítulo no es solamente contribuir a la literatura de la IA sino también a la que versa sobre el desarrollo urbano. El enfoque multiescalar es clave para este desarrollo y, por ello, es la perspectiva central utilizada de este capítulo.

El enfoque multiescalar aplicado al desarrollo territorial fue descrito en el informe de política que redactamos en colaboración con la Comisión Europea, titulado «Multilevel governance for smart specialisation: basic pillars for its construction» (Larrea *et al.*, 2019). Este documento se basa en el argumento presentado por Estensoro y Larrea (2016) según el cual las formas de gobernanza ascendentes («*bottom-up*»), propiciadas por la implementación de las S3, podrían ser empleadas también por redes más heterogéneas (y sostenibles) de actores si los gobiernos regionales colaboraran con las autoridades subregionales. En el informe, nuestra propuesta no se detuvo en el nivel regional y argumentamos la necesidad de adoptar un enfoque multiescalar integral que comience por los municipios y termine por las políticas de la Comisión Europea.

El enfoque territorial de la IADT que empleo a lo largo de este texto se enmarca en las reflexiones de Karlsen y Larrea sobre los diversos niveles territoriales de las regiones (región, provincia, comarca, municipio) y en el contexto de las políticas europeas descritas por Larrea *et al.* (2019). Con el presente análisis, amplió nuestro conocimiento sobre la IADT incluyendo la perspectiva urbana, que es la escala que falta en los dos trabajos antes mencionados.

Según la IADT, políticas como las S3 deberían adoptar un enfoque multinivel. Sin embargo, el papel de las ciudades no ha sido estudiado suficientemente, aunque muchos autores opinen que la perspectiva urbana debiera incluirse en estas políticas (Bevilacqua y Pizzimenti, 2016; Parlamento Europeo, 2016; Capello y Kroll, 2016; Radosevic *et al.*, 2017; Grillo, 2017; Serbanica y Constantin, 2017; Rivas, 2018; Aranguren *et al.*, 2018); sobre todo, porque, como se ha mencionado antes, el proceso de urbanización que tiene lugar en todo el mundo está reforzando el peso de las ciudades en los debates sobre los territorios.

Por otra parte, numerosos autores han puesto en valor la investigación basada en la acción para el desarrollo de las ciudades (Forester *et al.*, 1993; Reardon *et al.*, 1993; Foth y Adkins, 2006; Gandía y Cena, 2018) y, en particular, para el desarrollo de las ciudades inteligentes o *smart cities* (Maccani *et al.*, 2014; Suopajärvi, 2016; Tompson, 2017; Lim *et al.*, 2018). En este sentido, mi aportación a la literatura es mi propuesta de que la IA se utilice como estrategia para profundizar en el conocimiento sobre los procesos transformativos de las ciudades. En concreto, reflexiono sobre la facilitación específica de la IA en contextos urbanos, comparando estos procesos con los de otros territorios no urbanos, un estudio que no ha sido realizado hasta ahora.

La mayoría de la literatura disponible subraya la idoneidad de las metodologías basadas en la acción para facilitar proceso de desarrollo urbano debido a sus características particulares; la necesidad de un enfoque colaborativo a la hora de generar conocimientos orientados a la acción (Lim *et al.*, 2017) y de la participación de los actores locales cuando se inician procesos de resolución de problemas compartidos (Maccani *et al.* 2014); la importancia de entender el punto de vista de los participantes en cuanto a por qué surgió el problema y la forma en que evolucionó (Tompson, 2017; Gandía y Cena, 2018); la necesidad de transformar las relaciones de poder para lograr una participación real de la ciudadanía (Suopajärvi, 2016), o la relevancia de establecer acuerdos eficaces y de adquirir una comprensión más holística de los problemas

(Foth and Adkins, 2006). Sin embargo, aunque estas características de la IA se hayan estudiado en el contexto de las ciudades, se presentan como características que pudieran emplearse como herramientas útiles para procesos basados en la acción en otros contextos territoriales no urbanos. A la hora de responder a la pregunta de investigación, mi propósito es también incorporar a la IADT las características específicas de los procesos territoriales urbanos.

La mayoría de los proyectos desarrollados en el marco de la IADT han contemplado los roles de las personas responsables de elaborar las políticas pero quienes elaboran políticas urbanas no han solido participar en estos proyectos. Por ello, intentar entender a las personas encargadas no es solo un desafío conceptual sino también un intento de adaptar la IADT a su labor.

Continuamos pues la narrativa con otra pregunta: ¿Cuáles son los retos de desempeñar el papel de persona investigadora y facilitadora en procesos de IA para el desarrollo urbano?

## **El caso: Bilbao Next Lab**

### *El contexto de la IA*

Bilbao Next Lab (BNL) podría definirse como un laboratorio de IA enmarcado en la estrategia de especialización inteligente de Bilbao. Desde el inicio de su actividad en 2013, su objetivo ha sido facilitar la transformación económica de la ciudad hacia un desarrollo urbano sostenible a través de la especialización estratégica inteligente (Foray, David y Hall, 2009; Foray, 2016). La especialización inteligente es una aproximación para la política de innovación impulsado por la Comisión Europea cuyo propósito es encontrar modos de aumentar la escala y efectividad del potencial intrínseco que posee cada territorio. Sus orígenes se encuentran en la estrategia Europa 2020 de la Comisión para un «crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo», pero muchos otros países del mundo también la han adoptado. Se trata de una estrategia para impulsar el crecimiento y el empleo, en el que se da prioridad a determinadas áreas de innovación utilizando un enfoque *bottom-up* ('ascendente') por medio del cual se define la visión con los actores locales, incluida la ciudadanía. El caso aquí analizado se centra en el período de octubre de 2016 a marzo de 2019. Yo asumí la coordinación del proyecto de IA en octubre de 2016, tras tres años de coordinación conjunta con otra compañera de Orkestra. También en 2016, el Ayuntamiento pidió a la directora de Bilbao Ekintza (la agencia de desarrollo económico local del ayuntamiento, en adelante BE) que fuera la política a cargo del seguimiento y la supervisión del proyecto. Estos cambios hicieron que se redefinieran los objetivos y la estructura del laboratorio.

Los tres principales retos o «problemas compartidos» (Karlsen y Larrea, 2014) que fueron abordados por las personas investigadoras en la acción de BNL en este período fueron: (1) la capacidad limitada del equipo de BE para cumplir su función de facilitadores del proceso de especialización inteligente; (2) la falta de una visión compartida sobre la especialización inteligente entre los diversos concejales del Ayuntamiento y las personas que formaban parte de la oficina del Alcalde, y (3) la falta de mecanismos para articular una gobernanza multinivel y, de esa manera, definir el rol de la estrategia de Bilbao dentro de la estrategia más amplia de especialización inteligente del País Vasco (RIS3). Quienes estaban a cargo de las políticas de la ciudad se enfrentaban al desafío de facilitar la especialización inteligente empleando un nuevo enfoque político, mientras que nosotros, las personas investigadoras, desempeñamos la función de «facilitadores de los facilitadores» en el laboratorio de IA.

El diagrama de la figura 8.1 muestra los espacios que componen el laboratorio de IA donde se gestionaron los desafíos descritos anteriormente. En cada espacio, se desarrollan proyectos y procesos específicos de IA con actores concretos. Las personas investigadoras y las encargadas de elaborar políticas aportan sus conocimientos para establecer y poner en marcha

procesos de acción-reflexión basados en los contenidos específicos creados para cada espacio. Los conocimientos cogenerados permiten a quienes diseñan las políticas desarrollar estrategias utilizando las diversas herramientas creadas, y a quienes investigan, conceptualizar dichos conocimientos para compartirlos con la comunidad académica. El diagrama también muestra las conexiones entre los espacios. Orkestra facilita la conexión entre los diferentes espacios de IA, lo que permite desarrollar una visión y un proceso globales de la IA.

**Figura 8.1. Espacios de IA en Bilbao Next Lab**



- *Grupo tractor*: Este es el espacio donde se establecen los principales objetivos de BNL y desde el que se supervisan el resto de espacios para garantizar una visión global. El grupo tractor está compuesto por miembros de Orkestra y del equipo directivo de Bilbao Ekintza (BE) y se reúne semanalmente.
- *Espacio de facilitadores*: Este espacio, formado principalmente por los coordinadores de área y del personal técnico de Bilbao Ekintza, pretende ayudar a los profesionales de las agencias de desarrollo local a desarrollar sus capacidades como personas facilitadora. Las personas investigadoras facilitan este desarrollo organizando talleres de IA mensuales para reflexionar sobre los roles de las personas facilitadoras y ayudar a diseñar las acciones de facilitación necesarias.
- *Ayuntamiento*: Este espacio se centra en abordar los retos a los que se enfrenta el Ayuntamiento y, en concreto, su Área de Desarrollo Económico, Comercio y Empleo cuando facilita un proceso de especialización inteligente. En algunas de las reuniones organizadas por este espacio también participan representantes de otras

áreas del Ayuntamiento con el objeto de crear una visión compartida entre las diversas áreas que participan en la estrategia de especialización.

- *Grupo local*: Este es un espacio para el impulso de las estrategias regional y urbana de especialización inteligente y la complementariedad entre ambas y reúne al gobierno de la ciudad y a los gobiernos provinciales y regionales, centros de investigación regionales, universidades, la cámara de comercio provincial, asociaciones cluster, empresas privadas y personas emprendedoras. Los objetivos son los siguientes: (1) articular y mejorar las políticas e iniciativas relacionadas con las prioridades de las estrategias urbana y regional; (2) concebir proyectos estratégicos que las respalden, y (3) contribuir a la creación de una visión compartida de todos los actores involucrados en estas estrategias. Orkestra participa como miembro del Grupo local pero también apoya las labores de facilitación que realizan el equipo directivo de BE y el de facilitadores profesionales. Reflexionamos con ellos y ellas sobre sus retos de facilitación y les ayudamos a tomar decisiones sobre las acciones de facilitación que van a poner en práctica.
- *Proyectos de investigación S3*: En este espacio participan las personas representantes de los gobiernos de ciudades, comarcas, provincias y regiones que llevan a cabo diversos proyectos de investigación relacionados con la especialización inteligente junto con personas investigadoras de Orkestra. Orkestra facilita la creación de una visión compartida y también los procesos de aprendizaje mutuo con el fin de crear mecanismos de colaboración y articulación específicos entre los diversos proyectos de investigación.
- *Proyectos europeos*: El propósito de este espacio es fomentar el aprendizaje conjunto con las ciudades y territorios implicados en el diseño de políticas de desarrollo urbano. Este espacio experimentó un aumento de actividad con su participación en varias convocatorias europeas (como la de H2020), donde Orkestra también participó como socia y promotora.
- *Comunidad académica*: Aquí, las personas investigadoras participan en reuniones de equipos de investigación interna, conferencias académicas y talleres, entre otras actividades, para trabajar en la conceptualización de los conocimientos generados de forma conjunta y publicaciones académicas relacionadas con ellos, como el presente capítulo. Además, esta conceptualización permite redefinir los nuevos retos en los espacios de BNL y es utilizada en otros procesos enmarcados en diversos proyectos de investigación.

## Lecciones aprendidas vinculadas a las especificidades de hacer IA en ciudades

Este apartado se divide en cuatro subapartados que narran los cuatro episodios de BNL que inspiraron el debate sobre qué cambia cuando se facilita IA en contextos urbanos y para el desarrollo urbano. Estos episodios también describen mis retos de facilitación. Los episodios incluyen extractos literales de declaraciones realizadas por las personas hacedoras de políticas e investigadoras implicadas en el proceso de IA. La información se ha extraído de las actas de las reuniones y de mis propias notas.

### *La escala aumenta el potencial de su transformación pero hace que la facilitación de los procesos de construcción colectiva sea más difícil*

El problema de la escala es un elemento diferenciador cuando se facilita la IA en un contexto urbano. Por *escala territorial*, nos referimos al conjunto de actores que existen en una

demarcación geográfica concreta y sus interrelaciones. Aparte de concentrar población, las ciudades reúnen las sedes de diversas instituciones territoriales y de los *stakeholders* ('grupos de interés') que también contribuyen con recursos y activos. Sin embargo, el área de influencia y los objetivos de la mayoría de estos actores van más allá de las fronteras de la ciudad. Consecuentemente, su capacidad de participar en procesos de desarrollo urbano les permite influir también en la trayectoria de desarrollo de territorios más amplios.

A modo ilustrativo, la zona metropolitana de Bilbao concentra el 39,3 % de la población del País Vasco (Eustat, 2019), y en 2019, Bilbao Ekintza tenía un presupuesto anual de 30,5 millones de euros, 24 veces el presupuesto medio de cualquier agencia de desarrollo local del País Vasco<sup>2</sup>. En la misma línea, si estudiamos los diversos «actores locales» que constituyen el Grupo Local, veremos que participan tres niveles de gobierno, tres de las cuatro universidades del País Vasco, la Agencia de Innovación del Gobierno Vasco y una de las dos empresas tecnológicas de la región.

Las economías de aglomeración atraen a muchos y diversos actores territoriales (gobiernos, empresas, personas emprendedoras, universidades, etc.). El potencial transformador de las zonas urbanas, que albergan a todos estos actores, es mayor si lo comparamos con territorios no urbanos. No obstante, uno de los principales desafíos cuando se facilita la IA en ciudades, y que está relacionado con las economías de aglomeración, es la gestión de dicha diversidad. Sacar partido a la aglomeración requiere un tipo de facilitación que integre esa diversidad todavía más que en otros territorios no urbanos, por ejemplo, zonas industriales y rurales, que suelen ser más homogéneas. Cuanto mayor es la diversidad, mayor riesgo existe de que los procesos acaben siendo meramente informativos, en lugar de dialógicos. La facilitación de la IA debe evitar esto y salvaguardar el enfoque colectivo de los procesos, es decir, respetar su carácter participativo y comunitario.

## LA EXPERIENCIA EN BNL

Tal y como se ha explicado anteriormente, entre los objetivos explícitos del Grupo Local se encuentran crear una visión compartida entre los actores implicados y coordinar y mejorar las políticas e iniciativas con el objeto de desarrollar agendas compartidas. Aquí comparto un ejemplo de cómo, durante una reunión, los participantes mostraron disposición a compartir sus puntos de vista, pero, no obstante, fueron reticentes a la hora de construir una estrategia compartida.

Se había diseñado una dinámica de grupo para poder debatir e identificar, en el Grupo Local, los mensajes e instrumentos que podrían desarrollarse para crear una estrategia de marca común. Sin embargo, los participantes dedicaron casi todo el tiempo a informar sobre la postura de su organización con relación a la estrategia de marca así como su opinión sobre las características de los mensajes y los criterios para seleccionar un público para las actividades de marketing. Los facilitadores de la reunión (la directora de la agencia y el personal de la consultora) dejaron que prosiguiera el debate en lugar de ceñirse a lo que estaba previsto en el orden del día.

La directora de Bilbao Ekintza resumió el resultado de la reunión de la siguiente manera: «No tuvimos tiempo para las dinámicas de grupo pero la gente estuvo muy participativa» (Nora Sarasola, 07-02-2018).

Por mi parte, tuve la sensación de que la agencia había recibido *feedback* suficiente para mejorar la estrategia de marca pero no había habido tiempo para el diseño conjunto. Presenté esto como un reto metodológico:

<sup>2</sup> La media se ha calculado excluyendo las agencias de las tres ciudades capitales Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz (Garapen, 2019).

Los métodos que empleamos para facilitar las reuniones son nuestra herramienta para lograr los objetivos de facilitación... Tenemos el poder de seleccionar dichos métodos para poder tener el poder de decidir sobre el resultado de las reuniones. (Miren Estensoro, 07-02-2018)

El caso de Bilbao nos muestra que la cuestión de la escala implica la necesidad de evitar procesos paralelos y aprovechar el atractivo de las ciudades para promover procesos de creación colectiva para el desarrollo territorial en un marco multiescalar. Una de las particularidades de llevar a cabo la IADT en ciudades relacionada con esta dimensión es que las aglomeraciones urbanas no necesariamente conducen de forma automática a un modo participativo de hacer política o a la búsqueda de una meta compartida. Las personas investigadoras en la acción deben de, a menudo, presionar para conseguir esa participación y dimensión colectiva, pero la diversidad de actores en las ciudades hace que esta tarea sea compleja.

### *Quienes diseñan políticas en ciudades tienen más poder que el resto de personas responsables de políticas a nivel local*

La cuestión de escala y concentración de población y actores y las economías de aglomeración hacen que las ciudades se conviertan en socios poderosos en los contextos regional, nacional y global. Aunque las competencias políticas en el desarrollo territorial no suelen corresponder a los gobiernos de ciudades, su capacidad de influir en espacios políticos del más alto nivel es a menudo mayor que el del resto de autoridades subregionales. Quienes diseñan las políticas de las ciudades son, por tanto, más poderosos que sus homólogos en otras instituciones locales del territorio y cuentan, a veces, con el mismo grado de influencia que los y las políticos regionales.

Un desafío común es el que tiene que ver con el uso del poder que hacen las personas encargadas de las políticas urbanas en nombre del resto de actores locales. La participación de la ciudadanía o cualquier otro actor, como las empresas, en los procesos de diseño de políticas de desarrollo de las ciudades suele ser mucho menor que en cualquier otro contexto local porque el número y diversidad de actores es mucho mayor. Por ello, en contextos urbanos, las personas responsables de las políticas pueden más fácilmente justificar planteamientos no participativos. A este respecto, la IA puede ayudar a establecer mecanismos de empoderamiento y alentar su uso.

Además, el atractivo de casos como el de Bilbao para las instituciones internacionales como la Comisión Europea o la comunidad académica muestra la capacidad de las ciudades para reclamar el rol del nivel local en la gobernanza multiescalar para el desarrollo territorial.

## LA EXPERIENCIA EN BNL

Con relación al uso del poder debe señalarse que en los procesos de IA desarrollados en contextos urbanos, surgen retos distintos a los de otros procesos a nivel local. Uno de ellos es el gran número de actores, que hace que los procesos participativos sean más complejos y a menudo lleva a las personas hacedoras de políticas a decidir por los demás.

En el estudio de caso que nos ocupa, el objetivo del Espacio para facilitadores era, además de crear nuevos modos de gobernanza mediante la IA para fomentar la especialización inteligente, llevar a cabo nuevas aproximaciones para elaborar políticas. Con este fin, la agencia (BE) comenzó a tomar decisiones junto con las pymes y emprendedores y emprendedoras locales para priorizar los ámbitos tecnológicos con vistas a la especialización inteligente. Teniendo

en cuenta el número en términos absolutos de pymes radicadas en ciudades de tamaño medio como Bilbao, los diálogos entre tantos participantes parecían inviables. Sin embargo, los procesos de IA pueden ayudar a integrar estas empresas en un sistema donde los avances se comparten con un grupo más amplio de participantes, posibilitando estos procesos.

Futurable es el nombre del proyecto piloto para el descubrimiento emprendedor (*entrepreneurial discovery process* o EDP) facilitado por BE que exploraba las oportunidades de especialización en el campo de las tecnologías de dispositivos llevables (*wearables*). Uno de los principales desafíos de los talleres facilitados por las y los investigadores en la acción, en el Espacio para facilitadores, era hacer que estos procesos de EDP fueran sostenibles.

El objetivo de uno de los talleres fue diseñar acciones de facilitación que contribuyeran a la sostenibilidad de los EDPs, que implicaba tomar las decisiones con los agentes participantes (emprendedores y emprendedoras, empresas, centros tecnológicos, centros educativos y de formación y la agencia en aquel momento). Una de las acciones que se ejecutó posteriormente fue que los participantes compartieran la decisión sobre los campos tecnológicos concretos en los que se desarrollarían las tecnologías llevables y, también, que decidieran conjuntamente qué actores participarían en las siguientes reuniones sobre dicha cuestión (principalmente empresas que podrían necesitar esas tecnologías).

Los siguientes comentarios del personal de la agencia muestran cómo se racionalizó y visualizó el proceso de forma que adquiriera sentido, aunque solo llegáramos a unas pocas pymes:

Lo que realmente importa es la calidad de la información que recabamos, no la cantidad... Los actores pueden ayudarnos a filtrar los criterios para poder obtener información valiosa (personal de la agencia, 11-10-2017)

Aunque la participación puede limitarse al principio a un número reducido de actores de la ciudad, su cifra puede multiplicarse después si se comparten puntos de vista sobre cómo abrir el proceso de participación (por ejemplo, qué actores deberían incluirse). Como personas investigadoras que facilitamos estos procesos, nuestro rol es hacer que quienes elaboran políticas sean conscientes del valor de compartir su poder con los actores locales. Uno de los desafíos a la hora de promover el desarrollo de una ciudad es hacer que suceda un cambio en los propios actores para poder incluir a aquellos que tienen menos poder pero que poseen conocimientos muy valiosos. Su participación en los procesos de toma de decisiones, aun cuando sean complejos, contribuye a resolver los retos de forma más eficaz.

Para institucionalizar estas dinámicas, otro desafío consiste en ampliar estas prácticas al resto de la ciudad. Esto está relacionado con las siguientes lecciones aprendidas.

### ***La complejidad organizativa es mayor en las agencias y gobiernos urbanos***

Superar los retos que presenta el desarrollo urbano requiere adoptar una metodología sistemática e integradora a la hora de elaborar políticas. Por consiguiente, reunir a los diversos departamentos de un Ayuntamiento y a las distintas agencias es un desafío importante. La coordinación horizontal implica lograr un amplio consenso cuando se toman decisiones de envergadura y también requiere aumentar la capacidad de los procesos de lograr integrar al mayor número de *stakeholders* posible y de resolver retos complejos. Asimismo, a menudo supone redefinir los procesos y órganos de facilitación y de toma de decisiones, ya que los acuerdos son difíciles de alcanzar por las dificultades existentes e intereses contrapuestos. Por este motivo, se requieren cambios significativos en la cultura y las dinámicas internas, pues estas suelen estar profundamente arraigadas. Además, en las ciudades, el gran tamaño de sus agencias y organismos hace que este desafío sea todavía mayor.

## LA EXPERIENCIA EN BNL

Procesos como el de Futurable, descrito en el apartado anterior, nos llevaron a la conclusión de que BNL necesitaba una nueva forma de gobernanza para poder promover estrategias de especialización inteligente. Este proyecto requería que el papel de la agencia de desarrollo local también cambiase y, por tanto, su forma de trabajar. Su objetivo ya no era ofrecer servicios concretos a empresas o personas emprendedoras sino más bien facilitar procesos donde la agencia pudiera entablar un diálogo continuo y abierto con los actores de la ciudad para establecer estrategias y prioridades compartidas. En este caso, se trataba de transformar el trabajo diario de esta agencia, que cuenta con más de cien empleados y una amplia variedad de departamentos, y también, cuestionar su cultura organizativa. Esta es otra especificidad de trabajar con los y las responsables de formular políticas en las ciudades: las organizaciones tienen un mayor tamaño, lo que suele ir ligado a una mayor complejidad.

Después de siete talleres de investigación acción que trataron el proceso de Futurable, el Grupo tractor decidió que el Espacio para facilitadores debía abrirse a otras áreas relevantes de la agencia, como la de emprendimiento, talento y empleo o internacionalización. Los instrumentos políticos empleados por estas áreas podían contribuir a la especialización inteligente, y la nueva cultura política creada por BNL debía aplicarse en ellas. Por lo tanto, el Espacio para facilitadores se amplió para incorporar a los coordinadores de dichas áreas. Cuando se debatieron las características de la facilitación necesarias para cada proyecto de especialización inteligente, la necesidad de una transición hacia una estructura organizativa más horizontal en la agencia quedó patente.

Tanto el personal de la agencia como yo misma, la investigadora en la acción del proceso, llegamos a esa conclusión:

Resulta necesario fomentar dinámicas transversales entre las diversas áreas y crear grupos transversales de facilitadores... (personal de la agencia, 19-06-2018)

Los desafíos que deben resolver nuestros proyectos son muy complejos y, por tanto, esa complejidad debe reflejarse en la gestión interna de los proyectos (investigadora, 19-06-2018)

En el siguiente taller, se decidió que las personas que formaban parte de las diferentes áreas de la agencia participaran en estos grupos transversales de facilitadores y que cada grupo tuviera la capacidad de definir su propio método de facilitación. Tanto la directora de la agencia como el departamento de recursos humanos se implicaron en el proceso para crear las condiciones organizativas adecuadas (proyectos y presupuestos compartidos entre las diversas áreas, análisis de posibles cambios en puestos de liderazgo y responsabilidades, etc.) que posibilitarían dicha transformación.

El caso de Bilbao muestra que la IA puede contribuir al desarrollo de las ciudades promoviendo cambios organizativos y la implementación de estructuras horizontales en las organizaciones públicas. En este sentido, podemos concluir que la IADT realizada en ciudades a menudo se enfrenta a la necesidad de facilitar procesos de cambio en las organizaciones involucradas, que suelen caracterizarse por tener plantillas muy grandes y, en consecuencia, poseen culturas organizativas muy arraigadas y poco favorables al cambio.

Los procesos de desarrollo territorial, aparte de requerir una gobernanza multiescalar, también requieren de la implicación de diferentes actores de varios sectores y ámbitos de la sociedad. La coordinación horizontal dentro de cada nivel gubernamental contemplado en la gobernanza multiescalar es uno de los mecanismos para facilitar dicha implicación. Las lecciones aprendidas al promover la coordinación horizontal entre las complejas organizaciones urbanas pueden ser de gran valor para otros niveles de gobierno.

## *Las ciudades compiten entre sí más explícitamente que otras entidades locales o regiones*

Una de las consecuencias del modelo en evolución del capitalismo tiene relación con la jerarquía y competitividad urbana global (Krels y Ietri, 2015). Las ciudades, también las pequeñas como Bilbao, prestan cada vez más atención a su puesto en los *rankings* globales que son dominados por megaurbes como Nueva York, Londres o Tokio, ciudades que son utilizadas como referencia en la competición por el capital y el talento.

Las personas responsables de las políticas de las ciudades suelen, a menudo, concentrar su energía en posicionar a sus ciudades en estos índices y *rankings* en lugar de centrarse en las estrategias de desarrollo propiamente dichas de sus ciudades. Por esta razón, podemos concluir que el tener que lidiar con índices y *rankings* globales es una de las especificidades de la IADT realizada en ciudades. Uno de los potenciales de esta especificidad es que los índices y los *rankings* pueden utilizarse a modo de detonadores para hacer aflorar los desafíos urbanos. Como personas investigadoras en acción, podemos utilizarlos para iniciar los procesos de negociación en los que se discuten los retos comunes.

### LA EXPERIENCIA EN BNL

Debido a la urbanización de la economía global, las ciudades han empezado a competir entre sí para atraer talento e inversiones. Los *rankings* globales de las ciudades reflejan esta competición y para poder facilitar procesos de IA con quienes elaboran las políticas de las ciudades, a menudo debemos considerar estos *rankings*. Sin embargo, el objetivo principal de las personas investigadoras en la acción que facilitan procesos de desarrollo urbano es mejorar el bienestar de sus residentes. Por tanto, los procesos de IA desarrollados con los responsables de las políticas urbanas deben aspirar a conseguir no solo el bienestar de los residentes de la ciudad, sino también los puestos más altos en los *rankings* de competitividad.

En una reunión con el Grupo del Ayuntamiento, en la que participaron diversos concejales para debatir sobre los principales retos para la especialización inteligente en entornos urbanos, una de las personas investigadoras mencionó un *ranking* de competitividad en las regiones españolas. El índice general se componía de varias dimensiones y algunas estaban vinculadas a la generación, atracción, desarrollo y retención de talento. El País Vasco había obtenido la cuarta posición del *ranking* total pero la decimoséptima del *ranking* de atracción de talento. A continuación, se produjo un largo debate sobre los motivos por los que la región vasca ocupaba esa posición y el debate continuó por correo electrónico.

Una de las decisiones que se tomó a raíz de dicho debate fue la de comenzar un nuevo proceso de IA que fomentara el desarrollo y la atracción de talento mediante la formación profesional en el que participarían el Gobierno regional y la oficina de empleo. El puesto de la región en el *ranking* sirvió no solo para que se desencadenara este proceso de IA, sino también para incluir entre los objetivos de la ciudad un plan de acción para el desarrollo de habilidades al que tuvieran acceso ciudadanos y ciudadanas con diversos niveles educativos. Además, se pretendía implicar a otros niveles de gobierno para abordar este reto común.

Por otra parte, es cierto también que en la «era urbana», las ciudades tienden a centrar su atención únicamente en las demás ciudades olvidándose del resto del territorio. El caso de Bilbao nos muestra que aunque los *rankings* no figuren inicialmente en la agenda de las personas investigadoras en la acción, estas deben ser conscientes de la importancia que dichos *rankings* tienen para las personas encargadas de elaborar políticas urbanas. Mediante el diálogo, se pueden fijar objetivos para los procesos de desarrollo de las ciudades que promuevan simultáneamente el bienestar de los ciudadanos y el ascenso de la ciudad en la jerarquía urbana global.

Se trata asimismo de abrir nuestras mentes y reconocer el papel y contribuciones de los diversos niveles territoriales a los procesos de desarrollo de las ciudades. Esto significa que una gestión eficaz de la competitividad urbana puede contribuir a fomentar la reciprocidad en un marco multiescalar. Reciprocidad significa que los diferentes niveles territoriales y sus correspondientes gobierno se reconozcan mutuamente como actores relevantes y que la gobernanza multiescalar no se perciba como una amenaza (Larrea *et al.*, 2019). Y significa también que la IA en el desarrollo urbano se enfrenta al desafío de crear relaciones recíprocas entre los diversos niveles territoriales.

## Reflexiones finales

Desde su concepción, la IADT ha seguido un planteamiento territorial multiescalar pero sin prestar atención concreta a las ciudades. Una perspectiva más integral y multiescalar de la IADT requiere que se comprendan mejor las especificidades de cada nivel territorial. Para ello, en este capítulo, he abordado el nivel urbano como espacio de desarrollo territorial en el contexto de la multiescalaridad.

Tras las lecciones aprendidas del caso de Bilbao, es posible concluir que existen cuatro dimensiones que caracterizan la singularidad de las ciudades: escala, poder, complejidad organizativa y competitividad interurbana. La investigación acción (IA) se topa con diversas implicaciones y desafíos a la hora de facilitar esas dimensiones. Gestionar con eficiencia dichas implicaciones y desafíos puede contribuir a la multiescalaridad de los procesos de desarrollo territorial. La Tabla 8.1 muestra los elementos que componen el modelo analítico propuesto, es decir, las dimensiones que facilitan la IA en los procesos de desarrollo urbano y que contribuyen a una gobernanza multiescalar para el desarrollo territorial.

**Tabla 8.1. Dimensiones de la IA en ciudades y su contribución a la multiescalaridad**

Características singulares de las ciudades	Experiencia BNL	Desafíos e implicaciones para la facilitación de IA	Contribución a la multiescalaridad en la IADT
<i>Escala</i>	La tendencia a crear espacios participativos pero sin co-construcción	Facilitar un proceso de creación colectivo que persiga el interés colectivo y saque partido a la aglomeración en las ciudades	Aprovechar la densidad y el atractivo de la ciudad evitando procesos paralelos
<i>Poder</i>	Justificación de métodos no participativos como la vía fácil	Distribuir el poder entre los actores más débiles o empoderarles poco a poco, permitiendo su participación en los procesos	Contacto directo con los niveles regionales, nacionales y supranacionales
<i>Complejidad organizativa</i>	Necesidad de mejorar las capacidades de facilitación de todo el personal de la agencia de desarrollo de la ciudad	Aplicar cambios organizativos desde una perspectiva crítica en organizaciones de gran tamaño y poco abiertas al cambio	Fomentar la coordinación horizontal entre los diversos gobiernos
<i>Competitividad urbana</i>	Quienes elaboran las políticas de la ciudad prestan atención a los <i>rankings</i> globales	Distinguir entre el estatus o prestigio mundial de la ciudad y el bienestar de sus residentes y utilizar los índices y <i>rankings</i> para explicitar y acordar los retos urbanos	Reciprocidad en el reconocimiento mutuo entre los diversos niveles territoriales

En conclusión, el análisis llevado a cabo en este capítulo muestra que facilitar los procesos de elaboración de políticas urbanas mediante la IA puede contribuir a la multiescalaridad de los procesos de desarrollo territorial. Esto conlleva que las personas investigadoras en la acción debemos favorecer que quienes diseñan las políticas de las ciudades abran su mente, y animarlos y animarlas a debatir los retos de forma abierta y a mejorar y reflexionar sobre su trabajo por medio de la IA. Sin embargo, a menudo sucede que esto depende del compromiso personal de cada político o política, pues son estas personas comprometidas con las que toda persona investigadora en la acción desea trabajar.

## Bibliografía

- Albuquerque F. (2012). *Desarrollo Territorial*. Gipuzkoa Sarean Working Document. Donostia-San Sebastián.
- Aranguren, M. J., Magro, E., Navarro, M., y Wilson, J. R. (2018). Governance of the territorial entrepreneurial discovery process: Looking under the bonnet of RIS3. *Regional Studies*, 53(4), 451-461.
- Bevilacqua, C., y Pizzimenti, P. (2016). Living Lab and Cities as Smart Specialization Strategies Engine. *Procedia-Social and Behavioural Sciences*, 223(10), 915-922.
- Capello, R., & Kroll, H. (2016). From theory to practice in smart specialization strategy: Emerging limits and possible future trajectories. *European Planning Studies*, 24, 1393-1406.
- Estensoro M. y Larrea M. (2016). Overcoming policy making problems in smart specialization strategies: engaging subregional governments. *European Planning Studies* 24 (7): 1319-1335. DOI 10.1080/09654313.2016.1174670.
- Parlamento Europeo (2016). *Report on Cohesion Policy and Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*. 2015/2278(INI), Bruselas: Comité de Desarrollo Regional, Parlamento Europeo.
- Eustat (2019) [http://www.eustat.eus/bancopx/spanish/id\\_2212/indiceRR.html](http://www.eustat.eus/bancopx/spanish/id_2212/indiceRR.html).
- Foray, D., David, P.A., y Hall, B.H. (2009). Smart Specialisation-The Concept. *Knowledge Economists Policy Brief*, 9. Brussels: European Commission. Retrieved from [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/kfg\\_policy\\_brief\\_no9.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf)
- Foray, D. (2016). On the policy space of smart specialization strategies. *European Planning Studies*, 24(8), 1428-1437.
- Forester, J., Pitt, J., y Welsh, J. (1993). *Profiles of Participatory Action Researchers*. Ithaca: Department of City and Regional Planning, Cornell University.
- Foth, M. y Adkins, B.A. (2006). A Research Design to Build Effective Partnership between City Planners, Developers, Government and Urban Neighbourhood Communities. *Journal of Community Informatics* 2(2).
- Gandía, C.L., y Cena, R. (2018). Los Encuentros Creativos Expresivos y la Investigación Acción Participante: reflexiones a partir de una experiencia barrial en la ciudad de Villa Nueva (Córdoba, Argentina). *Revista Colombiana de Sociología* 41(1): 89-110.
- Grillo, F. (2017). Structuring the entrepreneurial discovery process to promote private-public sector engagement. In D. Kyriakou, M. Palazuelos Martínez, I. Periañez-Forte, and A. Rainoldi (Eds.), *Governing Smart Specialisation* (pp.62-79). Londres, UK: Routledge.
- Karlén, J., y Larrea, M. (2014). *Territorial Development and Action Research: Innovation Through Dialogue*. Farnham, UK: Gower Publishing.
- Kresl, P.K., y Letri, D. (2015). *Urban Competitiveness*. Londres y Nueva York, Routledge.
- Larrea, M. (2019). Systemic Action Research as a Strategy to Face the Institutionalization of Participatory Approaches: a Case Study in the Basque Country. *Systemic Practice and Action Research* 32:645-662
- Larrea, M., Estensoro, M., y Pertoldi, M. (2019). *Multilevel governance for smart specialisation: basic pillars for its construction?* S3 Policy Brief Series. Joint Research Center. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Lim, C., Kim, K.J., y Maglio, P.P. (2018). Smart cities with big data: Reference models, challenges and considerations. *Cities* 82: 86-99.

- Maccani, G., Donnellan, B., y Helfert, M. (2014). Action Design Research in Practice: The Case of Smart Cities. *Desrist*, LNCS 8463: 132-147.
- Radosevic, S., Curaj, A., Gheorghiu, R., Andreescu, L., y Wade, I. (2017). *Advances in the Theory and Practice of Smart Specialization*. Londres, Oxford, San Diego (CA) y Cambridge (MA): Elsevier Academic Press.
- Reardon, K., Welsh, J., Kreiswirth, B. y Forester, J. (1993). Participatory Action Research from the Inside: Community Development Practice in East St. Louis. *The American Sociologist* 24(1): 69-91
- Rivas, M. (2018). *Smart Specialisation at City Level*, URBACT- InFocus Final Report, European Union.
- Serbanica, C., y Constantin, D.L. (2017). Sustainable cities in central and eastern European countries. Moving towards smart specialisation, *Habitat International*, 68, pp. 55-63.
- Suopajarvi, T. (2016). Knowledge-making on "ageing in a smart city" as socio-material power dynamics of participatory action research. *Action Research* 0(0): 1-16.
- Tompson, T. (2017). Understanding the Contextual Development of Smart City Initiatives: A Pragmatist Methodology. *The Journal of Design, Economics, and Innovation* 3(3)210-228.