

Estrategias para la construcción de ventajas competitivas regionales: el caso del País Vasco

M. J. Aranguren et al.

Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad

Marcial Pons, Madrid, 2012. 444 pp.

ISBN: 978-84-9768-472-9

El estudio de la Comunidad Autónoma del País Vasco representa la experiencia de una de las regiones europeas de antigua industrialización fuertemente castigada por la crisis económica de los años ochenta del siglo pasado, que supo afrontar con éxito el reto de la transformación de su estructura productiva interna sobre la base de sus propias fortalezas. En dicho territorio se constituyó, asimismo, una nueva Administración regional la cual, pese al contexto de inestabilidad de la violencia terrorista, supo diseñar e impulsar una política industrial desde la región convirtiéndose en una experiencia destacada entre las mejores prácticas de desarrollo territorial europeas.

En la sección primera del libro se propone un marco para el diagnóstico de la competitividad, el diseño de una estrategia regional y el análisis y reflexión en torno a la política regional. La sección segunda realiza un análisis del desempeño competitivo de la industria en el País Vasco desde el inicio de su industrialización, adoptando un enfoque esencialmente «porteriano». El análisis de las políticas se realiza desde una perspectiva que hace hincapié en los problemas a los que esas políticas tratan de responder y en los resultados y, en su caso, las adicionalidades generadas. De manera general, se presta una especial atención a la composición de los equipos de gobierno y a las motivaciones y fundamentos de sus políticas y estrategias.

La sección tercera del libro aborda el análisis de la competitividad y de la política de competitividad actual de la economía vasca, es decir, durante el periodo que se abre tras 2008, en el cual coinciden la grave crisis financiera en los países avanzados (particularmente grave en España y, en menor medida, en el País Vasco) y la llegada al Gobierno Vasco de un nuevo equipo.

En el análisis del desempeño competitivo en este periodo destacan como fortalezas la existencia de una población con buen nivel de formación, una buena dotación de infraestructuras físicas, y una gobernanza singular (con elevado grado de competencias y capacidades de su Administración) con desarrollo de acuerdos de «partenariado» público-privados. Asimismo, es de destacar el elevado grado de industrias relacionadas y de apoyo, así como la amplia base industrial y la red de proveedores en sectores de tecnología medio-alta.

El análisis trata de averiguar en qué medida los planes aplicados recientemente en el País Vasco son fruto de un proceso en que se ven implicados transversal

u horizontalmente no sólo los diferentes departamentos del Gobierno Vasco, sino las instituciones pertenecientes a otros niveles de la Administración, con objeto de verificar la participación de los diferentes agentes del sistema, no sólo en términos de consulta, sino de forma proactiva y en espacios que hagan posible procesos de aprendizaje colectivo.

Tras el análisis realizado, los autores diferencian tres tipos de estrategias que, en su opinión, han sido aplicadas en el País Vasco en las diferentes fases o estadios que el desarrollo competitivo de éste ha ido atravesando: i) una estrategia en los años ochenta, básicamente de reestructuración industrial y sin una formalización explícita; ii) una estrategia de transición, en los años noventa, en la que se aplica una política pionera de análisis de clústeres, con un marco más formalizado por la estrategia, y iii) una estrategia posterior, en el nuevo milenio, en la que lo más distintivo es la apuesta por la diversificación basada en la I+D y el intento de avanzar en el nivel de participación en los procesos.

Es de agradecer esta aproximación al análisis de la situación económica en un momento en que los enfoques y miradas predominantes hacia el conjunto de la economía suelen fijarse en indicadores de carácter macroeconómico agregado, perdiendo de vista así las variables fundamentales que influyen desde los niveles *micro* y *meso* en el cambio de modelo productivo. De este modo, el libro no sólo incorpora enseñanzas sobre la situación relativa del País Vasco, bastante diferenciada del resto de regiones del Estado español, sino que constituye una propuesta inteligente para un análisis con mayor capacidad de dirigir la acción.

Según señalan los autores, a lo largo de estos treinta años de políticas industriales se observan algunas tendencias: i) una coordinación inter-institucional cada vez más efectiva con otros Departamentos del Gobierno y con las Diputaciones Forales y otros organismos (aunque subsisten todavía problemas de duplicidades y solapamientos); ii) el recurso creciente a las políticas horizontales frente a las verticales; iii) el empleo de instrumentos de carácter intangible y en el ámbito de los recursos financieros, la sustitución de la subvención por otras fórmulas que implican un mayor grado de exigencia y resultados y —por consiguiente— un mayor control de los recursos públicos; y iv) el avance, lento pero progresivo, hacia un proceso de diseño y aplicación de las políticas cada vez menos de arriba-abajo y más participativo.

Por encima de los cambios de contexto y de las tendencias apuntadas, se observan también algunos rasgos estructurales en la política industrial vasca durante los últimos treinta años. Uno de ellos ha sido la comparación continua con otras regiones extranjeras de referencia en Europa y América del Norte, de las que se han transferido experiencias y buenas prácticas para programas concretos. Otro, el protagonismo concedido a las agencias de desarrollo y otros organismos públicos en el diseño y aplicación de la política industrial. Aunque han existido tensiones en coyunturas de cambio de titularidad de la cartera de industria de un partido a otro, su continuidad a lo largo de todo el periodo (y la consolidación de sus capacidades y su cultura organizativa) ha contribuido a hacer a la política industrial más autónoma del cambio político.

A modo de conclusión, los autores señalan la utilidad que puede tener el estudio abordado en el libro para los diferentes agentes interesados en el análisis, definición y aplicación de estrategias de desarrollo regional y políticas de competitividad. De un lado, para los responsables de las Administraciones públicas, los cuales encontrarán en este libro una referencia apropiada para realizar diagnósticos de competitividad regional y orientaciones para el diseño de políticas públicas. De otro lado, para los investigadores universitarios y organizaciones de asesoría o consultoría interesadas en la competitividad y en las políticas de desarrollo regional. Asimismo, el libro puede servir de apoyo para las actividades docentes relacionadas con estos temas y para todas aquellas personas que deseen conocer el desempeño competitivo del País Vasco y los factores que lo explican.

Las instituciones encargadas de promover la cooperación empresarial (asociaciones sectoriales y clústeres, cámaras de comercio, agencias de desarrollo...) podrán también entender mejor las políticas que condicionan su funcionamiento, así como el propio papel que ellas pueden cumplir en el desarrollo de ventajas competitivas en el territorio. A las empresas inmersas en procesos de cooperación o pertenecientes a redes (asociaciones clústeres y demás), el libro plantea que, más allá del mero conocimiento de los factores de competitividad provenientes del entorno territorial, deben desempeñar un papel activo en la transformación del mismo, como mecanismo de desarrollo de sus propias ventajas competitivas.

Una de las singularidades del País Vasco que resultan más evidentes para el analista externo y a la que se atribuye buena parte de su excepcional desarrollo es el elevado grado de autogobierno que presenta el carácter relativamente pionero o innovador de algunos de sus programas o políticas y el elevado grado de partenariado público-privado existente. Tras ello hay una realidad muy compleja, plural y cambiante, compuesta por muchos elementos intangibles, difícilmente reproducibles en datos cuantitativos y casi imposible de replicar en otros lugares, pero que sí ofrece una rica experiencia de la que aprender. La Administración regional dispone de destacadas competencias en comparación con otras regiones, pero resulta incluso más singular el extraordinario nivel de competencias correspondientes a la Administración provincial (especialmente, la fiscal) o el que han ido desarrollando las agencias de desarrollo como herramienta de trabajo desarrollada por los ayuntamientos (pequeño-medianos) de determinadas comarcas o por las capitales y ayuntamientos grandes.

Esa rica y variada multiplicidad institucional ha hecho posible llegar a más colectivos y, al facilitar una mayor interacción, ha permitido adaptar mejor las medidas a las diferentes necesidades. Pero también ha planteado problemas de solapamientos y descoordinación. En el País Vasco existen diversas experiencias (las redes locales, las asociaciones clúster, Innobasque, Foro de competitividad...) en las que se aprecian indicios de un cambio en el modo de gobernanza desde la jerarquía hacia las redes, aunque tal avance se está produciendo lentamente y debe tener lugar no sólo dentro de cada red, sino entre distintas redes y entre redes del País Vasco y de fuera desde una perspectiva multinivel.

Llama la atención, por último, la escasa atención otorgada al medioambiente como factor de desarrollo y cambio, pese a la evidencia (para un observador externo)

de encontrarnos en una nueva revolución industrial caracterizada precisamente por la incorporación de innovaciones medioambientales en las diferentes formas de producción y procesos productivos, un ámbito en el cual, no me cabe ninguna duda, el País Vasco posee ventajas sustantivas para fortalecer su propia estrategia de cambio de modelo productivo.

Como insisten los autores, la estrategia territorial es un proceso que requiere de la participación e implicación de todos los agentes. De este modo, el libro constituye una primera aproximación al proceso de construcción de ventajas competitivas regionales, ofreciendo un marco teórico de análisis y una interpretación del caso del País Vasco que reviste un notable interés. Se trata de un punto de partida para nuevas investigaciones, tanto en el plano teórico, sobre los conceptos de estrategia y competitividad territorial, como en la elaboración de nuevos estudios de casos regionales que permitan las comparaciones. La existencia de nuevas interpretaciones y nuevos casos de estudio permitirá, sin duda, seguir avanzando en un tema complejo pero apasionante y, que hoy en día, en tiempos de crisis, reviste, si cabe, un mayor interés, tanto para los gobernantes como, sobre todo, para la sociedad en general.

Por **Francisco Alburquerque**
Especialista en Desarrollo Económico Local