

M.^a JOSE ARANGUREN QUEREJETA
EDURNE MAGRO MONTERO
MIKEL NAVARRO ARANCEGUI
JESÚS M.^a VALDALISO GAGO

**ESTRATEGIAS PARA
LA CONSTRUCCIÓN DE VENTAJAS
COMPETITIVAS REGIONALES
EL CASO DEL PAÍS VASCO**

ORKESTRA - INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD

FUNDACIÓN DEUSTO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2012

Índice

	Pág.
AGRADECIMIENTOS	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	17

SECCION I. COMPETITIVIDAD, ESTRATEGIA Y POLÍTICAS TERRITORIALES

1. LA COMPETITIVIDAD REGIONAL.....	31
2. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL	55
3. LAS POLÍTICAS TERRITORIALES INTELIGENTES	105

SECCIÓN II. EL LEGADO DEL PASADO

4. LA EVOLUCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS VASCO EN EL LARGO PLAZO	125
5. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS VASCO ENTRE 1980 Y 2009	183

SECCIÓN III. LA COMPETITIVIDAD Y LAS POLÍTICAS DEL PAÍS VASCO EN LA ACTUALIDAD

6. DESEMPEÑO COMPETITIVO ACTUAL DEL PAÍS VASCO	227
7. POLÍTICA DE COMPETITIVIDAD DESDE 2009	357

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
SECCIÓN IV. ESTRATEGIA DEL PAÍS VASCO Y CONCLUSIONES	
8. LA ESTRATEGIA DEL PAÍS VASCO	387
9. CONCLUSIONES	405
BIBLIOGRAFÍA	419

Agradecimientos

Los autores quieren agradecer a José Luis Curbelo, director general de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, por el apoyo e impulso infundido a lo largo de todo el proceso de elaboración de este libro. De igual forma, esta publicación no es fruto únicamente del trabajo de los autores, sino que en ella han colaborado diversas personas de Orkestra, ya sea aportando ideas y contribuyendo al desarrollo del libro o a través de otros proyectos y actividades conjuntos que se han visto reflejados en esta obra. Los autores quieren expresar su más sincero agradecimiento a todas estas personas que han hecho que este libro haya sido posible.

Prólogo

José Luis Curbelo

Director General
de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad

La publicación de este libro me produce una satisfacción especial, pues es un excelente broche final al fértil período de la vida profesional que me ha tocado desempeñar como director general del Instituto Vasco de Competitividad en estos últimos tres años y medio.

Cuando me incorporé a Orkestra los compañeros trabajaban intensamente en la redacción final de lo que después fue el *II Informe de Competitividad del País Vasco, 2009*. La lectura y revisión del documento en cuestión fue para mí particularmente interesante y reveladora de, por una parte, la magnitud de la transformación ocurrida en la región en los más de veinticinco años transcurridos desde mi marcha de la misma, y, por otra, de algunas constantes sobre la política económica seguida durante este tiempo que, aunque bien conocidas e interiorizadas por los actores del día a día de la misma, pasan generalmente desapercibidas tanto para los analistas ajenos a la realidad concreta vasca, como a los referidos actores.

En estas casi tres décadas el país había experimentado una espectacular transformación económica: había pasado de una situación de profunda crisis y declive industrial a comienzos de los ochenta de la pasada década, con un gasto en I+D inferior al 0,1% del PIB y con un PIB per cápita inferior en una cuarta parte al de la UE, a ser una de las regiones españolas más dinámicas y vibrantes, con niveles de gasto de I+D que casi alcanzaban a los comunitarios (ahora, con datos de 2011, ligeramente lo superan) y con niveles de PIB per cápita situados cerca de un 30% por encima de la media de la UE.

Desde mi punto de vista de entonces, y de ahora, no es posible entender estos indudables logros, conseguidos además en un entorno vilipendiado por la lacerante lacra del terrorismo y los comportamientos a él asociados que actuaban hasta muy recientemente como un freno a muchas de las dinámicas sociales deseables en las sociedades abiertas, como mero fruto del azar o de la confluencia benigna de comportamientos individuales desconexos. Por el contrario, y de la mano de los colegas del Instituto, llegué a la conclusión de que pareciera que a lo largo de los años transcurridos desde la amplia devolución de competencias en materias de fomento de la actividad económica a las Comunidades Autónomas, en el País Vasco había ido tomando forma un modelo singular de política de competitividad, diferente de los que habían seguido el resto de las regiones españolas. Entre las constantes que a mi juicio vertebran la política de desarrollo regional vasca y explican su apreciable éxito, y sin ánimo de ser exhaustivo, destacaría los siguientes:

- La apuesta por una estrategia de desarrollo basada en el mantenimiento de la especialización manufacturera de la región. Cuando en el resto de las regiones en un contexto de profunda reestructuración económica, y al socaire de la post-modernidad, se adoptaron opciones estratégicas de desarrollo que resultaron en la des-industrialización del país, pareciera que en el País Vasco (¡quién sabe si porque el abanico de opciones alternativas era también limitado!) el clamor de *manufacturing matters!* que Zysman y Cohen (1988) lanzaban a finales de la década de los ochenta encontró un entorno abonado para su materialización. Y en la actualidad esa directriz estratégica sigue vigente tanto en las reflexiones sobre la «Nueva Industria» —que buscan trascender a la tradicional distinción entre sectores económicos para, especialmente en un contexto de innovación acelerada y creciente globalización, defender que las actividades manufactureras y de servicios avanzados están intrínsecamente conectadas—, como en las estrategias de «Especialización Inteligente» —que aspiran a identificar itinerarios de diversificación productiva que permitan a la economía regional desarrollar nuevas actividades y/o nichos de actividad sobre la base de las fortalezas existentes—.

- El amplio consenso entre las diferentes fuerzas políticas y grupos sociales hegemónicos en la Comunidad Autónoma respecto de lo esencial de la referida estrategia. Con la lógica diversidad de matices y prioridades, todas las fuerzas políticas con representación institucional mantienen un elevado nivel de consenso sobre las estrategias regionales básicas. Los diferentes gobiernos monocolors o de coalición mantuvieron en lo sustancial las mismas apuestas estratégicas por lo que respecta a la política de competitividad.

- El convencimiento de que la apuesta estratégica de desarrollo tiene que basarse en una mayor y mejor inserción de las actividades económicas de la región en la emergente división internacional del trabajo caracterizada por el papel determinante de las nuevas tecnologías y los procesos de globalización. Quizá porque en la economía vasca las actividades ligadas a lo inmobiliario tuvieron un menor desarrollo que en el resto del país, la apues-

ta económica regional requirió una diversificación creciente de mercados, intentando ocupar posiciones relevantes en las cadenas globales de valor.

- La incorporación decidida en el discurso, prácticas y comportamiento social de conceptos vanguardistas sobre innovación y competitividad. En este sentido, no es de desdeñar la influencia de Michael Porter en la definición de los fundamentos de la política de competitividad regional. La lección de que es posible crear ventajas competitivas, de que el territorio y la contigüidad territorial de actividades e instituciones de desarrollo conexas (*clusters*) son relevantes, la impartición durante más de diez años de los cursos *Microeconomics of Competitiveness (MOC)* a los que han asistido más de 500 personas con responsabilidades en la economía regional, o la propia creación de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, son otros tantos elementos no desdeñables que a lo largo del tiempo han consolidado un lenguaje compartido, todo lo diverso que pueda venir al caso, acerca de lo que genuinamente significa «competitividad sostenible», frente a aquella que se define exclusivamente en términos macroeconómicos y de costes relativos.

- La consolidación de un sistema institucional potente en el que el liderazgo del Gobierno Vasco ha sido determinante, pero en el cual participan muchos otros actores: Diputaciones Forales, agencias locales de desarrollo, centros tecnológicos, empresas, instituciones universitarias, etc. El sistema institucional se basa en un destacable nivel de colaboración público-privada y en un elevado grado de capital social. Un ejemplo del mismo es el potente Sistema Regional de Innovación vasco ampliamente valorado por las empresas.

En pocas palabras, tenía ante mis ojos un excepcional y vibrante laboratorio (*living lab*) de experiencias y políticas de competitividad. Y sin embargo eran muy escasos la reflexión y análisis realizados en el propio País Vasco sobre tal modelo. Quizá a esa falta de reflexión se debiera la escasa conciencia existente en la propia región sobre algunas debilidades que yo creía apreciar sobre su sistema, y que este libro y otras publicaciones anteriores del Instituto, entre ellas el *III Informe de Competitividad del País Vasco, 2011*, han confirmado y puesto de manifiesto (por ejemplo, la relativa endogamia del sistema vasco de innovación). Pero esa falta de reflexión y análisis riguroso y en profundidad del caso vasco (al menos por lo que atañe a publicaciones) también comportaba que se desperdiciara la oportunidad que ofrecía un *living lab* tan excepcional como el señalado, para que desde Orkestra, y en base a lo aprendido en el País Vasco se efectuara una contribución singular tanto a la literatura sobre las políticas y estrategias de competitividad, como a las regiones o territorios sub-nacionales que, no aceptando resignadamente la posición que la «lotería de los mercados» les había asignado en la carrera del desarrollo competitivo, aspiraban a tener un papel más activo en la construcción de sus ventajas competitivas.

Fue una agradable sorpresa encontrar que el Instituto al que me incorporaba contaba con personal que, además de entregado y excelente-

mente capacitado académicamente, respondía a los rasgos que Gibbons *et al.* (1994) encontraron propios de los nuevos modos de producción del conocimiento que caracterizan a las sociedades modernas. Son académicos poco dogmáticos que (fieles al propio nombre y objetivo del Instituto, Orkestra, en el sentido de «orquestar») cuando encuentran que su capacitación y especialización presentan limitaciones para el entendimiento y transformación de la realidad no dudan en colaborar con personas con otros perfiles académicos y epistemológicos, o, incluso, en trascender ellos mismos las fronteras de sus disciplinas y desenvolverse en los intersticios entre diferentes áreas de conocimiento. Son colegas a las que no les duelen prendas recurrir a metodologías de investigación menos ortodoxas académicamente, tales como la llamada «investigación-acción», para entender y proponer las políticas sugeridas. Finalmente, hay en Orkestra investigadores que, para el análisis de las políticas de competitividad de ese singular *living lab*, cuentan con experiencia y conocimiento tácito únicos. Compañeros que a lo largo de su vida profesional no se han limitado a conocer tal realidad desde fuera, sino que han sido parte activa de la misma.

Ante ese excepcional laboratorio inexplorado y ese personal investigador en el Instituto les formulé la propuesta de elaborar un texto que compilara los avances más recientes sobre políticas de competitividad y tomara el caso vasco como objeto de contraste y análisis. Así, ciertamente, se contribuiría a la literatura económica y a entender mejor el modelo vasco. Pero sobre todo, se darían instrumentos para la transformación, tanto de la realidad vasca, como de otras realidades regionales.

La realidad ha superado todas las expectativas. Y en el transcurso de la redacción del libro, ante el inconformismo de los autores frente a las limitaciones que presentaba el análisis tradicional de las políticas y su disposición a trascender fronteras disciplinarias en la búsqueda del conocimiento requerido, lo que empezó siendo una contribución al campo de las políticas, acabó transformándose en un libro de estrategia territorial. En lugar de lo que podríamos denominar una innovación incremental en el ámbito de las políticas de competitividad, el libro devino una innovación radical en un terreno un tanto ignoto de la economía: la *estrategia territorial*. Es decir, un ámbito de trabajo que combina dos elementos que la corriente mayoritaria de la economía ha ignorado tradicionalmente: el territorio y la estrategia. Un ámbito en el que debido a la ausencia de una reflexión previa sobre las implicaciones que para el significado y contenido propio de la estrategia tiene su aplicación a un terreno (el territorio) distinto del que para el que inicialmente había sido desarrollado por la literatura (la empresa), generalmente el significado y alcance del concepto de estrategia territorial que se encuentra en las publicaciones suele ser poco preciso y abarca un número parcial de dimensiones.

El libro es, pues, pionero en el sentido de buscar un modelo de estrategia territorial que trascienda la mera traslación de ideas y conceptos desde la literatura de la gestión empresarial o la geografía económica a la economía y política regional. La combinación de conocimientos económi-

cos, de dirección estratégica, de gobernanza, de políticas, de historia, etc. presente en el libro sorprende por su amplitud y rigor, y las reflexiones se insertan en la mejor y más actualizada literatura. Los autores se esfuerzan en establecer los elementos comunes, pero también las diferencias, entre disciplinas y conceptos, que frecuentemente quedan oscurecidos o banalizados con generalizaciones, algunas veces burdas, como, por ejemplo, la de argumentar y circunscribir la competitividad territorial a la competitividad de las empresas que se asientan en un territorio. El libro rescata en su explicación del relativo éxito económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco la importancia del territorio, sus actores (incluidas las empresas y los recursos humanos), sus instituciones (públicas y privadas), los modelos de gobernanza público-privados, o los modelos de gestión de las empresas.

A mi entender, otro logro del libro es el empeño de los autores por superar el siempre peligroso localismo, tan común de muchos análisis regionales. Si bien el caso de estudio es el País Vasco y las estrategias de competitividad llevadas a cabo desde la constitución de la autonomía vasca, incluido un amplio y actualizado análisis de los planes del gobierno presidido por Patxi López, las lecciones son de carácter general. Y así, una conclusión relevante del trabajo realizado, que además se constituye en una recomendación normativa para la definición de políticas de desarrollo, es que el proceso de planificación estratégica territorial es en sí mismo un ejercicio permanente de aprendizaje colectivo territorial, en el que los actores identifiquen en el propio proceso sus roles, a la vez que aprenden y definen, en la interacción con otros agentes, sobre las propias políticas que han de ser implementadas. En este sentido, aprendizaje y evaluación permanente son, especialmente en contextos de austeridad y entornos económicos volátiles, dos caras de una misma moneda. Varios trabajos publicados por Orkestra profundizan en esta idea y se plasman en algunos de los planes estratégicos del Gobierno Vasco en la actualidad.

En más de una ocasión, en las discusiones que sobre el libro mantuve con los autores, les enfatiqué la necesidad de disponer de una publicación divulgativa, clara y de fácil lectura. Son innegables las mejoras que al respecto han ido experimentando las diferentes versiones de esta publicación. Pero quizá, como señalan los autores, en una publicación en que se pretende sentar las bases y propiciar el debate para el desarrollo de una nueva área de trabajo, no cabe ocultar las dificultades y eludir la revisión minuciosa y debate de las contribuciones de múltiples autores y, en consecuencia, en algunas de las partes del libro, no resulta posible una lectura superficial. Creo, no obstante, que el producto final es accesible a un amplio elenco de lectores.

El libro no es una obra conclusa y acabada, sino el primer gran resultado de un proyecto a más largo plazo, cuya publicación en este momento responde también a unos criterios de oportunidad. En efecto, tal como anteriormente se apuntaba, la Unión Europea acaba de lanzar la iniciativa «Estrategias de Especialización Inteligente» —o S3 como acrónimo de su

nombre en inglés (*Smart Specialization Strategies*)— para las regiones europeas. Y a partir de ahora, y con equipos de trabajo distribuidos por diferentes partes de Europa, y probablemente del mundo, se inicia un proceso de construcción colectiva que eventualmente devendrá en una teoría sobre estrategias territoriales. Caracterizándose la construcción de teorías por ser procesos que recorren trayectorias, resulta fundamental estar presente en los debates iniciales de tal trayectoria, pues la dirección que ésta tome condicionará sobremanera los desarrollos y avances que con posterioridad se efectúen. Y Orkestra es parte activa de este debate.

Por otro lado, la economía y las regiones españolas viven una situación de especial gravedad, en la que, como escribíamos en un reciente artículo publicado en *El País* (19/08/2012), el debate de lo urgente está ocultando el debate de lo importante. Previéndose con toda seguridad, en los próximos años, un notable estancamiento de la demanda interna, la única salida posible para el crecimiento económico y del empleo en España radica en la exportación, basada en la mejora competitiva. Y a este respecto, algo se podrá aprender del País Vasco, quien, a pesar de compartir buena parte del marco institucional y depender notablemente del resto del mercado español, ha desarrollado un modelo de competitividad que: le permite seguir ostentando los mayores niveles de renta per cápita de España; tener la menor tasa de paro de las Comunidades Autónomas; una tasa de crecimiento económico que en 2011, según las estimaciones para el último año disponible, duplicó el de la media española; y/o una productividad similar a la alemana y una cuarta parte superior a la española.

Finalmente, y también a nivel personal, la publicación del libro me permite que en mi próxima incorporación a una importante organización internacional de desarrollo, ubicada en Latinoamérica, pueda aportar todo un arsenal de instrumentos de transformación y desarrollo competitivo, haciendo de transmisor de conocimiento y puente entre las realidades vasca y española y las del continente hermano latinoamericano.

Donostia-San Sebastián, septiembre de 2012.

1. Cohen, S., y Zysman, J. (1988): *Manufacturing Matters!: The Myth of Post-Industrial Economy*. New York: Basic Books.
2. Gibbons, M.; Limoges, C.; Nowotny, H.; Schwartzman, S.; Scott, P., y Trow, M. (1994): *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage Publications.
3. Mas, M.; Navarro, M., y Curbelo, J. L. (18 de agosto): «El caso ilustrativo del País Vasco». *El País* (suplemento dominical *Negocios*, p. 16).

*Introducción*¹

Como su título indica, este libro trata sobre la competitividad, la estrategia y las políticas de desarrollo regionales. Para su elaboración, además de una revisión de la amplia y diversa literatura existente sobre estas cuestiones (véase sección I), los autores hemos tomado a modo de *living-lab* una región: la Comunidad Autónoma del País Vasco (por abreviar, denominada País Vasco en lo sucesivo), que ha destacado por su singular aproximación y apreciable éxito en esos campos (véanse secciones II-IV). Con la inclusión de un caso regional en el libro se persigue validar la idoneidad de los conceptos e instrumentos analíticos proporcionados por la literatura, mostrar cómo éstos se pueden aplicar a una realidad determinada, y efectuar una contribución original al desarrollo de la propia teoría.

El caso del País Vasco tiene un gran interés para el campo de las políticas de competitividad y las estrategias de desarrollo regional en Europa por varios motivos. En primer lugar, representa bien la experiencia de aquellas regiones europeas de antigua industrialización severamente castigadas por la crisis económica de los años setenta del pasado siglo que durante los últimos treinta años afrontaron con notable éxito el reto de la transformación de su estructura industrial y productiva. En segundo lugar, el País Vasco es una región donde a raíz de la Constitución Española de 1978 y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 1979 se construyó, *ex nihilo*, una nueva Administración con competencias exclusivas en muchas materias relacionadas con la política de desarrollo regional y fomento de la competitividad. Durante los años transcurridos en el vigente marco de relaciones institucionales hubo una

¹ Los autores agradecen la ayuda prestada por los siguientes organismos y proyectos: Orkestra, MICINN (HAR2009-09264/HIST), Gobierno Vasco (SPRI) y Diputación Foral de Gipuzkoa. Una gran parte del trabajo de Jesús M.^a Valdalisio se realizó en el *Institute for Strategy and Competitiveness* de la Harvard Business School gracias a una ayuda del programa de movilidad del MEC (2010-0175).

notable continuidad política en el gobierno regional —el Partido Nacionalista Vasco, PNV, ejerció la *Lehendakaritza* (Presidencia) del Gobierno Regional entre 1980 y 2009— y un amplio consenso entre las fuerzas políticas sobre la política de competitividad. Así, el Partido Socialista de Euzkadi (PSE-PSOE), no sólo ejerció importantes responsabilidades sobre la misma cuando en algunas legislaturas fue socio de gobierno con el PNV, sino que cuando a partir de 2009 ejerció la *Lehendakaritza* continuó, en reglas generales y con matices menores, la política seguida anteriormente. En tercer lugar, el País Vasco es una región en la que ha subsistido hasta el 2011 el fenómeno de la violencia terrorista. Por todo lo anterior, y de manera general, el caso vasco es un buen ejemplo del doble proceso que ha tenido lugar en Europa de descentralización hacia abajo (de los gobiernos nacionales a las instancias regionales y locales) y de cesión de poderes de los gobiernos nacionales a instituciones supranacionales, con sus consiguientes implicaciones para las políticas públicas.

El libro se estructura en cuatro secciones que incluyen un total de nueve capítulos. La **SECCIÓN PRIMERA** es de naturaleza teórica. El **capítulo 1** comienza con una revisión de la literatura sobre competitividad territorial. Dicha literatura es compleja, bastante confusa y con frecuencia contradictoria. En parte eso se debe a que es una literatura inicialmente surgida para ser aplicada en el ámbito de la empresa que desde la década de los ochenta del pasado siglo pasó, frecuentemente de un modo acrítico y sin una reflexión previa de las implicaciones derivadas de la diferente naturaleza del nuevo objeto de aplicación, a ser aplicada al territorio. Ciertamente, la competitividad de un territorio está determinada por la competitividad de sus empresas; pero lo que debe entenderse por competitividad empresarial y territorial es diferente: tanto en sus objetivos como en sus determinantes. Y, asimismo, la relación entre una y otra no es necesariamente unidireccional: no va únicamente de las empresas al territorio, sino que también la competitividad de las empresas está muy condicionada por la competitividad de las regiones o territorios en los que se localizan. Esa importancia del territorio para la competitividad empresarial se manifiesta, entre otras cosas, en que, a pesar del imparable avance de la globalización, que pareciera tener que reducir la importancia de las particularidades nacionales y regionales, la actividad económica muestra un alto y creciente grado de concentración en regiones y localidades determinadas.

Pero la complejidad, confusión y contradicciones que encontramos en la literatura referida a la competitividad también deriva de que el modo en que se contemplan e intentan medir la competitividad y sus determinantes es muy diferente según las distintas escuelas y/o corrientes de análisis. Básicamente podemos diferenciar tres enfoques: (1) el neoclásico, (2) el evolucionista, y (3) el *porteriano* y/o sistémico de la competitividad territorial. El *enfoque neoclásico* se centra en la teoría de la ventaja comparativa y en indicadores de los determinantes de competitividad basados, fundamentalmente, en costes o precios (tales como el tipo de cambio efectivo

real), que no permiten captar adecuadamente factores clave de competitividad hoy día como, por ejemplo, la relevancia de los activos intangibles. El *enfoque evolucionista* gira en torno a la innovación y el aprendizaje, elementos ambos sin duda claves para explicar/fomentar la mejora de la competitividad, pero que a nivel analítico, por la propia complejidad de los elementos a medir, no permite realizar comparaciones amplias ni extraer conclusiones muy generalizables. Los enfoques evolucionistas no han desarrollado marcos de análisis operativos basados en las fuentes de datos secundarios existentes y han descansando, por lo general, en análisis de casos o estudios referidos a conjuntos limitados de territorios. El *enfoque porteriano* y/o sistémico se pertrecha con planteamientos más eclécticos, omnicomprendivos y aparentemente más operativos y fáciles de entender por los decisores públicos, mide la posición de cada territorio en múltiples factores determinantes de la competitividad, que se suelen expresar en un indicador sintético o sumario de la misma. En cualquier caso, este tipo de indicadores sintéticos, de indudable atractivo mediático y político, suscita reparos conceptuales y econométricos entre bastantes analistas y son particularmente difíciles de aplicar a estudios regionales comparados por las carencias existentes en estadísticas y fuentes de datos regionalizados.

Si, por consiguiente, la literatura referida a la competitividad territorial es compleja, confusa y contradictoria, todavía la situación es más grave con relación a la literatura sobre estrategia territorial. Estrategia y territorio son dos términos que han sido extraños a la literatura económica convencional, que excluía el espacio real —es decir, el territorio y lo territorial, todo lo que ocurre en el territorio— de sus análisis, y consideraba, en consonancia con ello, que no debían existir estrategias territoriales o apuestas específicas regionales, sino que las políticas debieran ser «*spatially blind*» (ciegas al espacio). El **capítulo 2** versa sobre las estrategias territoriales y recoge las contribuciones que al respecto se encuentran en la literatura. Los trabajos pioneros en el tema aparecieron ligados a campos específicos de la literatura económica que ya gozaban de cierto predicamento académico, tales como la «economía del desarrollo», que solía preguntarse acerca de la elección de los sectores de futuro; la literatura sobre la «priorización relativa de la ciencia y tecnología», donde, por ejemplo, se argumentaba sobre la conveniencia de las estrategias *mission oriented* (orientadas hacia misiones) frente a las «*diffusion oriented*» (orientadas hacia la difusión); o la «geografía económica» con sus debates sobre la conveniencia de especializarse o diversificarse.

Con posterioridad, sin embargo, la literatura académica y el debate político evolucionó desde una visión convencional, en la que la competitividad descansaba en unas «ventajas comparativas» que le venían intrínsecamente dadas al territorio, a una visión que considera la importancia determinante de las «ventajas competitivas». Lo relevante de esta transición epistemológica es que con ella contempla cierto margen de actuación para la construcción de tales ventajas, aunque reconoce la existencia de un marco condicionante determinado. En el nuevo enfoque se cuestiona el

determinismo fatal que se derivaría de la dotación inicial de recursos, para lo que la literatura usa el término *past dependency* (dependencia del pasado), y construye sobre los condicionamientos históricos y contextuales, lo que se ha venido a llamar *path and place dependency* (dependencia de la trayectoria o del lugar). En consonancia con ello, en el nuevo enfoque se plantea específicamente la necesidad de impulsar estrategias territoriales de competitividad y desarrollo. Paralelamente, en el mundo de las políticas regionales, desde la Unión Europea comenzaron a impulsarse decididamente la formación y desarrollo de estrategias en las regiones europeas que estuvieran basadas en la innovación. Este reposicionamiento se apoyó en los avances habidos en la literatura de los sistemas regionales de innovación y de las *learning regions* (regiones que aprenden).

En gran medida, a semejanza de lo sucedido con el concepto de competitividad, el término de *estrategia territorial* comenzó a utilizarse sin una reflexión previa sobre su contenido o atribuyéndole un sentido o rasgos importados directamente de la literatura preexistente para otra disciplina, en este caso, de la Dirección Estratégica aplicada a la empresa. No se tomó en consideración que el territorio posee una naturaleza y características claramente distintas de la empresa. En el capítulo segundo se pone de manifiesto que la estrategia empresarial y territorial no sólo difieren respecto de los objetivos perseguidos por cada una de ellas, sino que también el contenido (o preguntas a las que debe responder la estrategia) y el proceso (o modo en que aquélla se conforma) son diferentes en una y otra. Ello ha lastrado tanto el desarrollo teórico como la aplicación práctica del concepto de estrategia territorial. En este sentido, el capítulo segundo trata de precisar a qué cuestiones de posicionamiento o contenido debería tratar de responder una estrategia territorial y qué cuestiones caracterizan y condicionan la eficacia de los procesos de formación de una estrategia territorial.

Desde mediados de los noventa la Comisión Europea financia la elaboración de documentos que informen o muestren a las regiones europeas los pasos a seguir para la elaboración de una estrategia territorial basada en la innovación. Pero la concepción de la estrategia territorial contenida en dichos documentos no está basada ni en una profunda revisión de la literatura de la competitividad y de las diferentes corrientes que en la economía se han ocupado del desarrollo territorial, ni en una reflexión previa sobre el contenido y proceso singular que debe presentar toda estrategia territorial. Por el contrario, generalmente son documentos elaborados por analistas procedentes del mundo de la consultoría, que importaron acríticamente de la literatura de Dirección Estratégica Empresarial muchos de los componentes que se consideran básicos del proceso de formación de la misma, y los trasplantaron como constitutivos de las estrategias territoriales/regionales.

Como era de prever, la Comisión Europea, a la vista del relativo fracaso de la oleada de estrategias regionales puesta en marcha desde los noventa, ha decidido recientemente impulsar un nuevo modelo de estrategias

regionales que ha denominado «Estrategias de Especialización Inteligente» (*smart specialisation strategies* o S3 en su acrónimo en inglés). Contrariamente a lo ocurrido previamente en los inicios de las anteriormente referidas estrategias territoriales, en la revisión crítica y evaluación de las mismas, así como en la definición de los nuevos conceptos, hubo una importante participación de economistas y expertos académicos del análisis territorial. Por ello, aunque la reflexión previa sobre el propio concepto de estrategia sigue sin llevarse a cabo, implícitamente sí que en el nuevo modelo cabe distinguir los dos ámbitos fundamentales de toda estrategia territorial: el referido al contenido y el referido al proceso de dicha estrategia.

No obstante reconocer este importante avance, el capítulo segundo expone finalmente como, incluso en las aproximaciones más amplias y complejas a las estrategias de especialización inteligente del reciente debate, se dejan fuera algunas cuestiones clave para su desarrollo e implementación que ya habían sido identificadas en las aproximaciones parciales que al tema de la estrategia se habían realizado en el pasado por la literatura económica. Así, por ejemplo, en el reciente debate apenas aparecen referencias a los actores objetivo a los que toda estrategia debe perseguir atender de modo prioritario.

El **capítulo 3**, referido a las políticas territoriales, es subsiguiente, como es lógico, al capítulo referido a las estrategias. En efecto, las políticas deben estar alineadas con las estrategias y resultan fundamentales para su consecución. Al igual que ha habido una evolución en el modo de entender la competitividad y la estrategia, también ha habido una evolución en las teorías justificativas o *rational*s de las políticas. Si en el pasado aquéllas tendían a justificarse, desde la preeminencia de la teoría neoclásica, por la existencia de fallos de mercado (fundamentalmente, indivisibilidades, dificultad de apropiabilidad e incertidumbre), actualmente las intervenciones públicas tienden a justificarse, desde la teoría evolucionista y el enfoque sistémico, por problemas del sistema en cuanto tal, sean éstos derivados de sus componentes o del dinamismo del propio sistema. En el capítulo 3 se discuten tales razones, y la adicionalidad que cabe requerir a toda intervención pública (es decir, los mayores *inputs*, *outputs* o diferentes comportamientos de los agentes que sin ella no hubieran tenido lugar y que se considera necesario que se produzcan para que la política se encuentre justificada).

En paralelo a la evolución antes indicada, acaecida en las teorías que justifican las políticas y la intervención pública, ha habido una clara evolución en su aplicación y en los instrumentos de los que las políticas hacen uso. El capítulo 3 también presenta diferentes taxonomías o clasificaciones para el estudio de tales políticas y de sus instrumentos: económico-financieros y regulatorios, *hard* y *soft*, de oferta y de demanda, neoclásicos y evolucionistas... Por otra parte, la definición de las políticas es un proceso innovador al no existir políticas óptimas en sí. Por eso, resulta fundamental el aprendizaje en las políticas (*policy learning*), que siempre tiene lugar en un proceso *path dependent*, que depende del propio proceso previo de

aprendizaje. Las herramientas que ayudan en tal proceso son: el seguimiento, la elaboración de comparadores de referencia (o *benchmarking*), la evaluación y la prospectiva. Por último, no siendo la región un espacio aislado, sino que, por su propia esencia, es parte de un sistema más amplio, hoy día la gobernanza de las políticas debe contemplarse desde una perspectiva multinivel, en la que se incluyan mecanismos de coordinación vertical (administraciones de diferentes planos geográficos, competencias y administrativos) y horizontal (áreas o dominios de la política dentro de un mismo ámbito).

Tras la sección primera, de naturaleza teórica, en la que se propone un marco para el diagnóstico de la competitividad, el diseño de una estrategia regional y el análisis y reflexión en torno a las políticas regionales de competitividad, las secciones segunda y tercera del libro se centran en el análisis del País Vasco. Dicha región ha presentado desde la constitución del gobierno autonómico instancias de poder autónomo e iniciativa política caracterizadas por un importante nivel de «emprendimiento institucional», tanto por el carácter innovador de dichas políticas e iniciativas como por la singular asunción de riesgos e implicación directa del gobierno en su desarrollo. Esta realidad ha sido particularmente relevante, y en el trabajo valoramos como muy exitosa, en el diseño y aplicación de políticas de competitividad. El emprendimiento institucional constituye un caso ilustrativo y paradigmático de cómo se puede aplicar este marco al análisis, al diseño e implementación de la competitividad y sus políticas, para, a partir de ello, avanzar en la definición de estrategias regionales de desarrollo económico.

La **SECCIÓN SEGUNDA** del libro examina el legado del pasado en la trayectoria competitiva exhibida por la economía vasca y en las políticas de competitividad aplicadas desde principios de los años ochenta del siglo xx hasta la llegada de la actual crisis; una crisis que temporalmente coincide con la toma del control del Gobierno Vasco por una nueva fuerza política: el Partido Socialista de Euskadi. En 2009 el *lehendakari* Patxi López sustituyó al *lehendakari* Ibarretxe, del PNV; partido en cuyas manos había estado la presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco desde su constitución en 1980 (con Carlos Garaikoetxea como *lehendakari* entre 1980-85, y con José Antonio Ardanza entre 1985-99). El **capítulo 4** ofrece, en primer lugar, una evolución a largo plazo del desempeño competitivo del País Vasco desde el inicio de la industrialización hasta 1980, haciendo hincapié en las diversas trayectorias de desarrollo seguidas por la industria y prestando una especial atención a los procesos de especialización y diversificación económica. A continuación analiza la evolución económica más reciente, desde 1980 hasta 2009, desde una perspectiva esencialmente porteriana. La asunción de que «la historia importa» a la hora de explicar la competitividad actual de una región, o en otras palabras, de que la historia está «embebida en el presente», no supone asumir un rígido determinismo histórico (o, en el lenguaje utilizado durante los capítulos de la Sección Primera, *past-dependency*) del que no se

puede escapar. Simplemente, significa que las elecciones realizadas en el pasado por los agentes económicos afectan e incluso limitan las elecciones disponibles en el presente para las empresas y para la región en su conjunto, favoreciendo más un abanico de posibles trayectorias y dificultando, o incluso bloqueando o impidiendo, otras.

Las trayectorias regionales basadas en la explotación de rendimientos crecientes de escala pueden reforzar la especialización industrial de los clústeres y de la región en su conjunto, y acabar conduciendo a situaciones de bloqueo o encajonamiento (*lock-in*) que dificultan o incluso impiden la adaptación a posibles cambios en las tecnologías, los mercados o los competidores y acaban, a largo plazo, deteriorando o eliminando sus ventajas competitivas y llevando al declive económico. Pero también pueden conducir, a través de procesos de diversificación y mejora de las industrias ya existentes, a nuevos desarrollos. La evolución económica de los clústeres y la industria es también dependiente del territorio donde tiene lugar (*place-dependent*): el arraigo de una empresa o un clúster en un territorio delimita —vía especialización industrial regional, dotación de recursos, instituciones y otras variables— el abanico de las posibles elecciones disponibles y trayectorias a seguir.

En suma, la existencia de rendimientos crecientes de escala y de *path-dependency* en las trayectorias de desarrollo regional no supone que el *lock-in* sea el único resultado posible. Los procesos de diversificación y mejora de la base industrial existente ya comentados, la existencia de capacidades de absorción en las organizaciones de la región (empresas, universidades, centros de investigación), el desarrollo de canales de comunicación e intercambio de conocimiento con el exterior (*global pipelines*), la transferencia de conocimientos y las mejores prácticas del exterior, la aparición de nuevos mercados y/o tecnologías, situaciones de crisis o cambio radical y la propia acción política de los gobiernos pueden alterar la trayectoria existente o dar lugar a otras nuevas.

El **capítulo 5** se ocupa de las políticas de competitividad adoptadas en el País Vasco entre 1980 y 2009. El diseño y la articulación de las políticas de competitividad y de las estrategias económicas también es un proceso sujeto a la influencia del pasado (*path-dependent*), puesto que éstas se adoptan dentro de un marco ya existente de políticas públicas y porque las decisiones tomadas en el pasado afectan a las decisiones que se toman en el presente. Las instituciones y los actores principales están influidos por la experiencia histórica y sus resultados: las valoraciones favorables del pasado se convertirán en un elemento de inercia en el diseño y aplicación de las estrategias y políticas, mientras que las negativas actuarán (o deberían actuar) en sentido contrario, promoviendo las rupturas y los cambios. No obstante, los procesos evolutivos no son de naturaleza determinista o mecanicista, y en ocasiones grupos y líderes con visión consiguen superar las inercias y comportamientos cortoplacistas, o grupos de interés y *lobbies* impiden o cercenan las reformas tendentes a la corrección de las experiencias negativas del pasado. La ausencia de experiencias previas, de

limitaciones o inercias heredadas del pasado, pero también las situaciones de crisis (social, económica, política), pueden actuar a favor de los cambios, como se verá en este capítulo. También existen estrategias mixtas, que abogan por mantener viejos elementos e introducir otros. El análisis de las políticas se realiza desde una perspectiva que trata de integrar las visiones neoclásica y evolutiva, y 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 ha prestado 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** aborda, como se ha señalado antes, el análisis de la competitividad de la economía vasca y de las políticas de competitividad llevadas a cabo recientemente; es decir, en el periodo que se abre tras 2008, en que coinciden una grave crisis 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 particular, el **capítulo 6** comienza analizando el desempeño competitivo reciente del País Vasco, esto es, ubicando comparativamente a su economía en indicadores de resultado competitivo (PIB per cápita, productividad...), tanto para el último año con datos disponibles como tomando en consideración la evolución que ese desempeño ha mostrado a lo largo de la crisis. Dependiendo del objetivo del análisis, la comparación se efectúa con las restantes regiones españolas, con un conjunto de regiones europeas que por poseer condiciones estructurales de partida similares a las del País Vasco se consideran regiones de referencia para éste, con el promedio de regiones de la UE, o con países.

El siguiente paso que se aborda en dicho capítulo es tratar de explicar el porqué de tal resultado o desempeño competitivo. Para eso, como marco ordenador de los factores micro-económicos que se encuentran detrás de ese desempeño o resultado competitivo, el capítulo recurre al modelo del diamante de la competitividad de Porter. Así, el capítulo efectúa un inventario detallado de las fortalezas y debilidades competitivas del País Vasco, ordenadas de acuerdo a los cuatro vértices del diamante: dotación de factores productivos, contexto para la estrategia y la competencia, existencia y densidad de las relaciones interindustriales y de organismos de apoyo, nivel y características de la demanda.

Tras ese inventario pormenorizado de las ventajas y desventajas que presenta el diamante competitivo de una región, la definición de una estrategia territorial requiere identificar un número no excesivamente elevado de fortalezas únicas y debilidades insostenibles, sin perderse en el detalle. Esto es, un número relativamente reducido de grandes fortalezas o debilidades, que constituirían el núcleo sobre el que trabajar el posicionamiento estratégico. Para ello se efectúan dos tipos de lecturas del diamante del País Vasco: una, vértice por vértice, identificando en cada uno de ellos fortalezas y debilidades particularmente excepcionales; y otra más trans-

versal, buscando componentes clave que se encuentran repartidos entre varios vértices.

En el caso del País Vasco, de tal ejercicio resulta que en el vértice de los factores productivos destaca una población bien formada y unas buenas infraestructuras físicas. En el de contexto para la estrategia y rivalidad, una gobernanza singular; tanto por el elevado grado de competencias y capacidades de su Administración como por sus desarrollados partenariados público-privados. Las empresas vascas presentan además notables debilidades en sus estrategias (tanto generales, como de internacionalización, innovación, *marketing*...). El vértice de las industrias relacionadas y de apoyo es particularmente fuerte, por la amplia base industrial y red de proveedores en sectores de tecnología medio-alta, por el relativo alto grado de clusterización y por el elevado grado de variedad relacionada. En el vértice de la demanda no se aprecian ni fortalezas ni debilidades particularmente destacadas, como en general suele ser habitual en territorios pequeños y que presentan un nivel de desarrollo excepcionalmente elevado o retrasado. Por último, de la lectura transversal se deduce que hay dos ámbitos en los que el País Vasco presenta un estadio de desarrollo insatisfactorio para su elevado nivel de desempeño: su sistema de innovación y su apertura exterior (esto último, un tanto en contra de la extendida opinión sobre las características de la economía vasca, a la cual habitualmente se le ve con un nivel de innovación y de exportaciones claramente superiores a los del resto de España).

El capítulo 6 entra también en un análisis pormenorizado de algunos de los elementos constitutivos de cada uno de los vértices del diamante. La idea subyacente es procurar que lo que son fortalezas relativas del País Vasco pudieran convertirse en fortalezas únicas, y para ello debe profundizarse en el estudio de los factores que impiden la explotación plena de sus potencialidades (por ejemplo, en el tema de la gobernanza, la relativa descoordinación y solapamientos del denso entramado institucional existente). De igual modo, sería deseable que las debilidades insostenibles para el estadio de desarrollo en el que se aspira a competir pudieran ser anuladas o mitigadas (por ejemplo, la relativa endogamia del sistema vasco de innovación).

El **capítulo 7** analiza los planes de política industrial y competitividad del Gobierno Vasco aprobados tras mayo de 2009, momento en que Patxi López asumió como nuevo *lehendakari*. El análisis sirve para ilustrar las dificultades de valoración de unos planes, que llevan poco tiempo aplicándose y para los que aún se dispone de pocos datos de cumplimiento e impacto. En efecto, si bien el análisis no debe ignorar lo que se recoge en el documento del plan, hay que ser conscientes de que una cosa es el documento oficial del plan y otra es la realidad de lo que posteriormente se lleva a cabo.

Son tres los planes del Gobierno presidido por Patxi López analizados: (1) el *Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013* (PCE-2013), que ca-

bría considerar como un plan marco o paraguas en el que deberían encajar los posteriores planes; (2) el *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015* (PCTI-2015); y (3) la *Estrategia Energética 2010* (3E-2020). Respecto al contenido de los planes, lo que cabe analizar es si responden o son coherentes con el diagnóstico competitivo efectuado en el capítulo 6, qué novedades o prioridades distintivas introducen con respecto a anteriores planes y si las mismas tienen sentido (por ejemplo, si el número de apuestas estratégicas es demasiado elevado o no) y, en la medida de que se disponen de datos, el grado de avance y consecución de los objetivos.

Pero sobre todo, en los planes o programas en marcha, lo que principalmente cabe analizar son los procesos en que descansan. En tal medida, el capítulo 7 trata de mostrar en qué medida los planes aplicados en el País Vasco tras 2009 han sido fruto de un proceso en que se ven implicados transversal u horizontalmente, no sólo los diferentes departamentos del Gobierno Vasco, sino también instituciones o administraciones pertenecientes a otros niveles administrativos; un proceso en el que participan agentes del sistema diferentes de los de la Administración, y no sólo en términos de consulta, sino activamente y en espacios que posibilitan un aprendizaje. Todo ello implica la incorporación de esquemas de evaluación y seguimiento apropiados favorecedores del *policy learning*.

Por último, la **SECCIÓN CUARTA** incluye dos capítulos. Por un lado, en el **capítulo 8**, se efectúa un ejercicio de identificación de la estrategia competitiva de desarrollo aplicada en el País Vasco desde 1980 hasta la actualidad. Como se expone en el capítulo 3, es posible que en algunos casos la estrategia responda a un plan o ejercicio deliberado, pero en otros, la estrategia pudiera ser fruto o emerger como consecuencia de múltiples actuaciones no deliberadas y acontecimientos casuales que confluyen en una dirección determinada. Como por otra parte sería difícil que hubiera sido lo contrario, en el largo periodo de más de treinta años que va desde 1980 a la actualidad la estrategia de desarrollo aplicada no ha sido siempre fruto de planes deliberados, o éstos no recogían explícitamente la mayoría de los aspectos que en el libro se consideran como definitorios de una estrategia integral de desarrollo: actividades o áreas clave por las que se apuesta, activos específicos que se persigue desarrollar para tener éxito en aquéllas, actores objetivo que se priorizan por la estrategia... Los autores de este trabajo, a través de un proceso analítico y reflexivo, hemos tratado de caracterizar las estrategias que, en nuestra opinión, han sido aplicadas en el País Vasco en las diferentes fases o estadios que el desarrollo competitivo de éste ha ido atravesando: durante los años ochenta del pasado siglo una estrategia, básicamente de reestructuración industrial sin una formalización explícita; durante los noventa una estrategia que cabría caracterizar como de transición, en la que se aplica una pionera política de clústeres y existe un marco más formalizado por la estrategia; y en el nuevo milenio una estrategia en la que lo más distintivo es la apuesta por la diversificación basada en la I+D y el intento de mejorar los niveles de participación en los procesos.

Por último, la sección cuarta se cierra con el *capítulo 9*, de conclusiones.

Para finalizar esta introducción hagamos referencia a los principales tipos de agentes que, por la atención que han de prestar al análisis, definición y aplicación de estrategias de desarrollo regional y políticas de competitividad, hemos tenido principalmente en cuenta en la elaboración de este libro.

- Los responsables de las administraciones públicas encontrarán en este libro una referencia para hacer diagnósticos de competitividad sobre los que construir la estrategia del ámbito geográfico en el que se encuentren y orientaciones a tener en cuenta en la definición de las políticas públicas.
- En el ámbito del análisis, los investigadores universitarios y las organizaciones del conocimiento (por ejemplo, consultoras), interesadas en la competitividad y en las políticas de desarrollo regional, encontrarán tanto un riguroso y fundamentado marco de análisis de competitividad y de definición de políticas de competitividad, como una aplicación ilustrativa de implantación de dicho marco.
- El libro puede servir de apoyo para el seguimiento (alumnos) e impartición (profesores) de asignaturas de políticas públicas y desarrollo regional.
- La pléyade de instituciones para la colaboración (asociaciones sectoriales y clústeres, cámaras de comercio, agencias de desarrollo...) podrán entender mejor las políticas que condicionan su funcionamiento, así como el propio papel que ellas pueden cumplir en el desarrollo de ventajas competitivas.
- A las empresas, especialmente a aquéllas inmersas en procesos de cooperación o pertenecientes a redes (asociaciones clústeres y demás), el libro les plantea que, más allá del mero conocimiento de los factores de competitividad provenientes de su entorno, deben desempeñar un papel activo en la transformación del mismo, como mecanismo de desarrollo de sus propias ventajas competitivas.
- Por último, el libro presenta un interés adicional para todos aquellos agentes que deseen conocer el desempeño competitivo del País Vasco y los factores que lo explican, bien por pertenecer a dicha región o bien porque, aun no perteneciendo, consideran que de su singular modelo se pueden desprender importantes lecciones, especialmente relevantes en un momento en que nadie discute la necesidad de cambio de modelo de crecimiento y competitividad en España.

Los autores del libro y el conjunto del Instituto Vasco de Competitividad-Orkestra creemos, y por ello buscamos una distribución amplia del libro a través de su publicación en una editorial de prestigio y amplia capacidad de distribución, que la utilidad del libro trascienda los límites administrativos del País Vasco y puede ser de utilidad al conjunto de las regiones españolas y no españolas interesadas en entender la importancia de «lo territorial» en la mejora de la competitividad sostenible; es decir, aquella que es compatible con la mejora a largo plazo del bienestar de los ciudadanos.

1. La competitividad regional

1. PERSPECTIVA PORTERIANA DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

La competitividad de las regiones es un tema clave, tanto en el ámbito y debate académico como también en el de la reflexión y acción política. Es un concepto complejo. Por eso, a pesar de su amplia utilización, no hay consenso sobre su significado, forma de medición y principales determinantes. Tradicionalmente, en economía, se utilizaba el concepto de ventaja comparativa, que sostenía que los países podían beneficiarse a través de la especialización y el comercio con otros países. Según la teoría de la ventaja comparativa, el comercio refleja las diferencias nacionales en los factores disponibles (tierra y recursos naturales, trabajo y capital) y las naciones deben especializarse y poseerán ventaja comparativa en aquellos sectores que hagan uso intensivo de los factores que abundan en dicho país. Pero la teoría de las ventajas comparativas tiene al menos dos limitaciones: por un lado, es un concepto estático basado en la disposición de factores heredados; y por otro lado, en la mayoría de los casos asume economías de escala decrecientes y disposición de tecnologías equivalentes en diferentes países. Esa teoría resulta particularmente limitada cuando se reconoce al conocimiento como factor clave de competitividad, dado que en dicho factor productivo es particularmente evidente la no aplicación general de los rendimientos de escala decrecientes.

Durante las últimas dos décadas se ha visto que la ventaja comparativa basada en los factores de producción tradicionales no resulta suficiente para entender los patrones del comercio y ha emergido un nuevo paradigma basado en la ventaja competitiva. Este paradigma asume que los países pueden construir y mejorar su ventaja competitiva. Michael Porter es uno de los principales exponentes de esta noción.

Siguiendo la interpretación que ha sido habitual tanto en Economía como en Dirección de empresas, Porter considera que la competitividad empresarial se refleja *ex post* en su rentabilidad económica, de modo que cabe decir que una empresa posee ventaja competitiva si tiene una rentabilidad económica superior a la media de su sector. Sin embargo, cuando aplica el término al territorio, siguiendo la estela abierta por el informe *Technology and Economy* (OECD, 1992)¹, considera que la competitividad de un territorio no se mide por la rentabilidad de sus empresas, sino que se refleja en su PIB per cápita, expresado en paridades de poder adquisitivo (PPA), que depende en última instancia de su productividad².

Esto es, competitividad empresarial y territorial se medirían de diferente modo. Podría darse perfectamente que un territorio posea un alto nivel de renta per cápita y que la rentabilidad de sus empresas sea baja; y viceversa. De hecho, si eso no se diera, serían impensables los ingentes flujos de inversión directa de los países avanzados (como Alemania) hacia los países en transición o en vías de desarrollo (como Polonia o China). Eso sí, a largo plazo, sólo resulta sostenible un alto nivel de renta per cápita si las empresas de un país poseen una alta productividad; en ese sentido hay que entender que la competitividad de un territorio depende de la competitividad (habría que decir mejor, de la productividad) de sus empresas. Pero, aunque una alta productividad favorece una mayor rentabilidad económica, las ventajas que una empresa posee por una alta productividad aparente del trabajador pueden verse compensadas por los mayores costes laborales por asalariado o de otro tipo, de modo que esa mayor productividad no se refleje en una mayor rentabilidad económica.

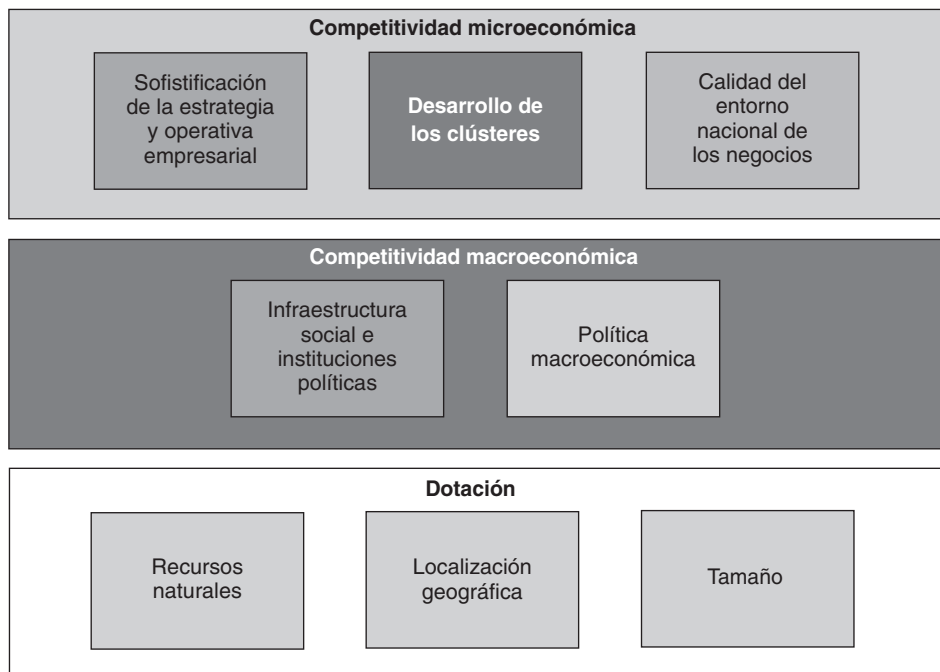
El desempeño económico de un territorio, medido por el PIB per cápita o por la productividad, se explicaría, según Porter, por tres tipos distintos de factores: dotación de recursos, factores macro y factores micro (véase Figura 1.1).

En efecto, hay una serie de factores que al territorio le vienen dados o que «hereda», tales como la localización, la dotación de recursos naturales o el mismo tamaño. Aunque bien aprovechados pueden favorecer el bienestar y despegue de un país, muchas veces la abundancia de los mismos hace que se desvíe la atención de la creación y mejora de los restantes factores de competitividad hacia la distribución de la riqueza, y que, tal como ilustra la llamada «enfermedad holandesa», lo que en principio se

¹ Según el citado informe de la OECD, la competitividad se definiría por el «grado en que, bajo condiciones de libre mercado, un país puede producir bienes y servicios que superan el examen de los mercados internacionales, y mantener, simultáneamente, el crecimiento sostenido de la renta real de sus ciudadanos».

² En territorios pequeños, en que no coincide la población ocupada y el empleo (puesto que puede que parte de la población trabaje —y genere valor añadido y PIB— en otro territorio distinto), el PIB per cápita puede no reflejar adecuadamente el nivel de competitividad *ex post* del territorio. Otro tanto puede suceder si se dan importantes transferencias de rentas interterritoriales, como consecuencia, por ejemplo, de la labor de compensación interterritorial que desempeña la Administración.

FIGURA 1.1
Determinantes de la competitividad según Porter (2011)



Fuente: Porter (2011).

vería como una bendición puede convertirse en una maldición para lograr un mayor nivel de bienestar y el éxito competitivo.

En segundo lugar, habría un conjunto de factores de naturaleza macro: por un lado, factores ligados al manejo de las políticas macroeconómicas (estabilidad de precios y de tipos de cambio, déficit y deuda pública...); y, por otra parte, una serie de factores de carácter institucional, críticos en el largo plazo, pero difíciles de cambiar en el corto, ligados a capacidades humanas básicas (por ejemplo, sanidad o educación), a instituciones políticas y al imperio de la ley. Estos factores macro, bastantes de ellos determinados en un plano supra-regional, son de gran importancia a la hora de explicar el desempeño competitivo en los países menos desarrollados, mientras que las diferencias en factores macro entre los países desarrollados no son tan notables como las que por ejemplo nos podemos encontrar en factores micro. Asimismo, estos factores macroeconómicos suelen tomarse menos en consideración en los análisis de carácter regional. Eso sucede porque, además de depender más de instancias situadas por encima de ese nivel, tales factores son incapaces de explicar las grandes diferencias que en PIB per cápita suelen darse entre las regiones de un mismo país, que suelen compartir buena parte de esos factores macro.