

Resumen

En este estudio se analiza la actual coyuntura de crisis en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). Este territorio ha tenido una entrada en crisis singular, y dentro de esta recesión se ha comportado de modo diferencial. En particular, se exponen las diferentes condiciones de partida de la crisis que caracterizan a la CAPV y se identifican las regiones españolas y europeas que comparten tales rasgos con la CAPV (regiones de referencia) para llevar a cabo una comparación de sus respectivos resultados económicos y de innovación. Además, este análisis se completa con el de las estrategias y políticas puestas en marcha por las administraciones vascas.

Palabras clave: recesión económica, competitividad regional, innovación.

Abstract

We study the current economic recession of the Basque Country. The region shows a distinctive economic condition prior to the recession and evolves differently compared to most regions of Spain during the crisis period. Economic and innovation indicators of the Basque Country are compared to those of other referent European regions to illustrate the competitive position of the Basque region in Europe. Additionally, the design and implementation of recent public policies in the Basque Country are explained.

Key words: economic recession, regional competitiveness, innovation.

JEL classification: O30, R11, R12.

¿UNA CRISIS Y UNA SALIDA DIFERENTES? EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

María José ARANGUREN

Mikel NAVARRO

Iñaki PEÑA

Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Deusto Business School

I. INTRODUCCIÓN

LA economía española arrastra desde hace aproximadamente cinco años una etapa de recesión económica que ha provocado numerosas reflexiones y debates sobre las medidas que deben adoptarse para frenar este periodo contractivo de la manera más inmediata posible. El lastre de una elevada tasa de desempleo nacional obliga a la adopción de medidas urgentes. Dentro de estos debates, se analiza también otra dimensión que consiste en estudiar la conveniencia de concertar actuaciones específicas para fijar los cimientos sobre los que se deberá asentar la futura economía y el bienestar del país. Indudablemente, nos encontramos ante un escenario complicado para dar respuesta a estos dos retos, de carácter coyuntural y estructural, ya que no se puede atender a todas las regiones del Estado por igual. Por un lado, las regiones españolas no están igualmente posicionadas cuando llega y se sufre el embate de la crisis. Y, por otro lado, la crisis no solo azota con distinta intensidad en las regiones, sino que los planteamientos estratégicos de estas para su recuperación difieren en determinados casos del planteamiento esbozado por el país en su conjunto.

Varios estudios recientes ponen de manifiesto la permanencia de las disparidades económicas existentes, especialmente expresadas en rentas y salarios, entre las poblaciones de las distintas regiones que componen el Estado (Simón, 2009; Ahamdanech *et al.*, 2010; Gadea *et al.*, 2012). Estas disparidades reflejan una divergencia que persiste en la historia económica más reciente de España. La divergencia también es patente a escala de país. No hay más que ver las tendencias de los países que conforman la Unión Europea, Estados Unidos y Japón (Ortega-Argilés, 2011).

Basándose en un estudio en el que se emplean criterios de eficiencia y de desigualdad para analizar el proceso de convergencia/divergencia entre regiones, Ahamdanech *et al.* (2010) sostiene que «la evolución de la desigualdad dentro de cada una de las comunidades autónomas desde 1990 hasta 2003 no ha contribuido, de forma significativa, a una reducción de las disparidades regionales en el nivel de bienestar económico». En este trabajo se observa cierto inmovilismo en el mapa de bienestar de España. Cabe reseñar que se comprueba además cierta convergencia entre las regiones que están por encima del PIB per cápita promedio nacional y entre las que se encuentran por debajo

de dicha media, pero sin existir acercamiento entre ambos grupos. Este estudio nos da a entender que durante los ciclos expansivos y contractivos no se atisban signos de convergencia. Otro estudio (Simón, 2009) defiende que estos pronunciados diferenciales entre regiones y sectores poco a poco están tendiendo a disminuir. A juicio del autor, España es uno de los pocos países desarrollados donde dicha desigualdad se ha reducido sustancialmente en años recientes. Pero, a pesar de todo, el Estado cuenta históricamente con regiones dispares en cuanto a su nivel de riqueza, y cuando llega la actual crisis, esta realidad es aún palpable. A este respecto, Ayala (2013) añade que España es uno de los países que mayor crecimiento de desigualdad ha experimentado desde el inicio de la recesión.

Según Gadea *et al.* (2012) parece existir cierto grado de sincronización de los ciclos económicos entre las regiones de mayor afinidad entre sí. Esta circunstancia puede provocar cierto conflicto, por cuanto que la aplicación en un momento dado de políticas estatales para combatir una recesión puede resultar beneficiosa/acomodaticia para algunas regiones y nulas/desventajosas para otras. En definitiva, cuando España entra en recesión, no todas las regiones se muestran igual de vulnerables ante este nuevo ciclo de contracción.

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV, en adelante) es una de las regiones que más y mejor ha resistido la llegada de la crisis actual, en parte debido a que ha conseguido desarrollar una economía local más sólida que otras regiones del Estado durante décadas anteriores. En consecuencia, la aplicación (o no

aplicación) de determinadas políticas estatales para la recuperación puede debilitar y/o ralentizar la salida de la región de la actual recesión.

Es lógico que, debido a la desigual disposición de recursos y capacidades de las regiones, las respectivas autoridades competentes propongan planteamientos estratégicos de desarrollo diferenciados. Los autores Pablo-Romero y Gómez-Calero (2008), por ejemplo, muestran que la dotación de capital humano incide en las diferencias de productividad, tasas de crecimiento y valor añadido de las provincias españolas. Si bien las predicciones a corto plazo no son halagüeñas en general (Doménech, 2012; Berge y Jordá, 2013), no todas las regiones aguardan su futuro de la misma manera. Gadea *et al.* (2012) hallan en su trabajo que las comunidades autónomas más avanzadas de España (entre las que sitúan a la CAPV) se caracterizan por un nivel más elevado de capital humano, mayor peso de la industria en la economía y menores tasas de desempleo. Estos recursos y capacidades locales, más allá de las políticas diseñadas a nivel de Estado, condicionan los planteamientos estratégicos específicos y el desarrollo económico de las regiones.

La CAPV es un ejemplo de una región con una evolución reciente singular, que puede ser estudiada desde distintos ángulos. A nivel estatal, esta región ha sido una de las últimas comunidades (si no la última) en entrar técnicamente dentro de una fase de recesión económica. Con la mirada puesta en un futuro no lejano, las empresas e instituciones del territorio vasco han mantenido desde hace varios años una apuesta continua por la innovación. Mediante la mejora en las

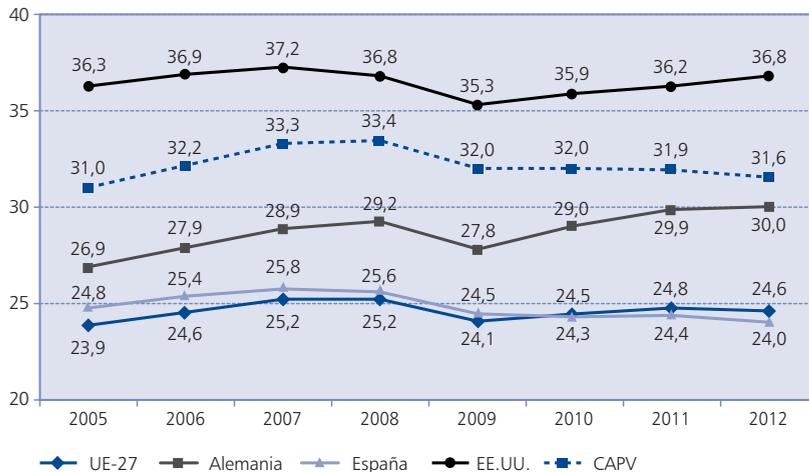
capacidades individuales, empresariales e institucionales para la innovación, se aspira a prensar una potente palanca de transformación económica y social que posicione a la CAPV entre las regiones europeas más avanzadas. En este artículo, deseamos arrojar un poco de luz sobre la respuesta de la economía vasca a la llegada de la crisis y sobre el desafío actual que supone recorrer una senda de crecimiento y bienestar basada en la innovación.

En la sección II establecemos una comparación de indicadores que describen la posición competitiva de la CAPV con la de determinados países. En la sección III utilizamos indicadores económicos y de *input/output* de innovación de regiones europeas cuyas peculiaridades son similares a las del territorio vasco. La sección IV expone las estrategias y políticas de competitividad aplicadas recientemente en la región vasca, y finalmente, la sección V contiene las conclusiones.

II. DESEMPEÑO COMPETITIVO DE LA CAPV COMPARADO CON PAÍSES

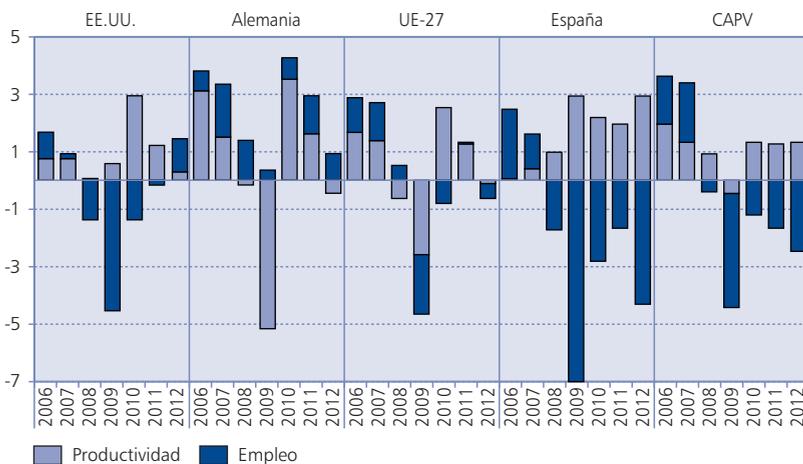
El indicador de desempeño competitivo territorial más utilizado, por su practicidad, es el PIB per cápita, expresado en paridades de poder compra. De acuerdo con el mismo (gráfico 1), la CAPV presentaba en 2012 una excelente posición: aunque sin alcanzar los valores de Estados Unidos, superaba en un 5 por 100 al de Alemania, en un 28 por 100 el de la UE-27 y en un 31 por 100 el valor de España (1). La valoración no es, sin embargo, tan positiva cuando se atiende a la evolución del indicador durante la crisis: aunque con una evolución muy positiva antes de la crisis, España

GRÁFICO 1
PIB PER CÁPITA (EN MILES DE PPA-EUROS, A PRECIOS DE 2010)



Fuentes: Ameco y Eustat. Elaboración propia.

GRÁFICO 2
DESCOMPOSICIÓN DE LA TASA DE VARIACIÓN ANUAL DEL PIB PER CÁPITA REAL ENTRE LA TASA DE VARIACIÓN DEL EMPLEO Y LA TASA DE VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD APARENTE DEL TRABAJO



Fuentes: Ameco y Eustat. Elaboración propia.

tuar entre la parte debida a la variación de la tasa de empleo en sentido amplio (obtenida dividiendo el empleo entre el total de la población) y la debida a la variación de la productividad aparente del trabajo (obtenida dividiendo el PIB entre el empleo) se constata que realmente el modelo de crecimiento en que ha descansado el bienestar económico de la población en la CAPV ha sido claramente distinto del español (Mas y Navarro, 2012). Así, del gráfico 2 se observa que en España, en los años previos a la crisis, el PIB per cápita crece debido al aumento de la tasa de empleo, mientras que la productividad muestra los crecimientos más pequeños de los territorios recogidos en el gráfico; por el contrario, en la CAPV el notable crecimiento de la tasa de empleo fue acompañado por un importante crecimiento de productividad (el más alto, junto al de Alemania, en el periodo 2006-2008). Asimismo, mientras que tras la crisis la tasa de empleo se desploma en España, posibilitando así los mayores aumentos de la productividad aparente del trabajo de todos los territorios contenidos en el gráfico, en la CAPV los ajustes de empleo son menores (a pesar de que las variaciones del PIB real son similares) y, en consonancia con ello, también los crecimientos de productividad son claramente inferiores a los de España.

Otra clásica variable en que se refleja la competitividad de un territorio es la exportación. Prestar atención al nivel y evolución de esta variable es tanto más relevante en una situación de crisis y atonía de la demanda doméstica española como la actual, en que el principal contribuyente neto positivo al crecimiento del PIB lo constituye el saldo neto exportador. Pues bien, el gráfico 3 mues-

y la CAPV son los territorios recogidos en el gráfico en que, de modo similar, más desciende el PIB per cápita en términos reales desde 2008.

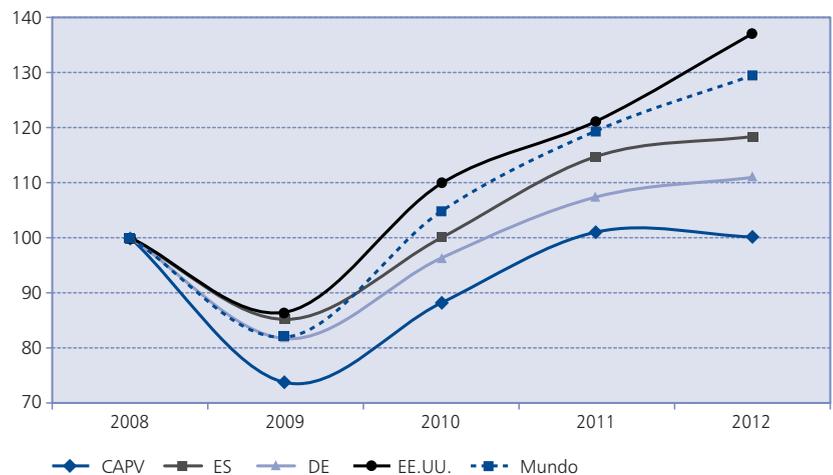
A pesar de la similitud que presenta la evolución del PIB per cápita de España y la CAPV, observando la descomposición que de dicha variación se puede efec-

tra que cuando estalla la crisis el valor de las exportaciones de la CAPV cae más que en la media española, europea o mundial; que tras 2009, al igual que sucede en los otros territorios, las exportaciones comienzan a recuperarse; pero que con el segundo embate de la crisis en 2011, mientras que España y Alemania logran que el valor de sus exportaciones siga creciendo (aunque algo atemperado) y Estados Unidos y el promedio mundial siguen con notables aumentos del valor de sus exportaciones, el valor de estas cae en la CAPV (caída que se ha prolongado en la primera mitad de 2013).

Detrás de ese peor comportamiento de las exportaciones de la CAPV, con relación a las españolas, cabría hacer referencia a tres grandes factores explicativos. Por un lado, al diferente tipo de bienes que exportan una y otra economía: la CAPV está más especializada en bienes de equipo y bienes intermedios, y la española más especializada en bienes de consumo, de modo que las exportaciones vascas son más sensibles a la fase del ciclo que atraviesa la economía (véanse Orkestra, 2009; Aranguren *et al.*, 2012). Por otro lado, podría explicarse por una diferente especialización en los mercados de destino de esas exportaciones; pero, como se pone de manifiesto en Orkestra (2011), los mercados de destino de las exportaciones vascas no difieren sustancialmente del de las españolas. Y, por último, a la evolución que muestran los índices de precios relativos, que afectan a la competitividad de los bienes exportados.

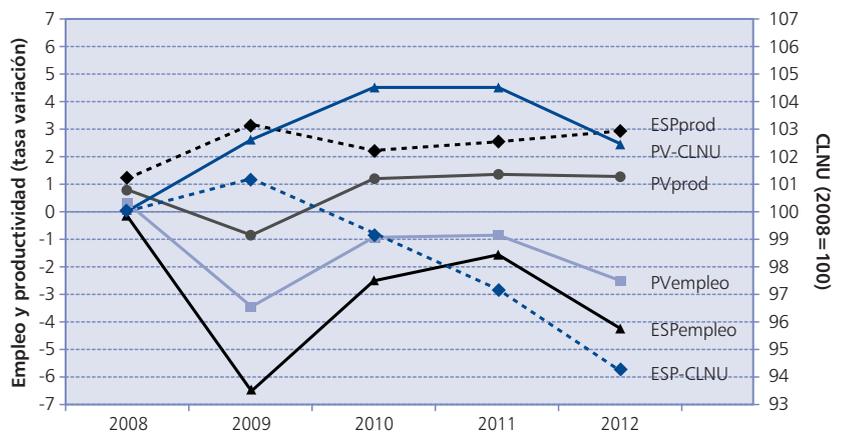
Pues bien, el gráfico 4, que recoge la variación del coste laboral nominal unitario (CLNU), muestra nuevamente un muy dispar comportamiento en la CAPV y la

GRÁFICO 3
VALOR EN EUROS DE LAS EXPORTACIONES (AÑO 2008 = 100)



Fuentes: Unctad y Eustat. Elaboración propia.

GRÁFICO 4
VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO (TASA DE VARIACIÓN ANUAL) Y DE LOS COSTES LABORALES NOMINALES UNITARIOS (2008 = 100) EN ESPAÑA Y EL PAÍS VASCO



Fuentes: INE y Eustat. Elaboración propia.

media española. En el conjunto de la economía española, si bien en 2009 la inercia al alza que todavía muestra los costes laborales nominales por asalariado más

que compensa la mejora de productividad obtenida básicamente gracias al ajuste del empleo, tras dicho año los CLNU empiezan a disminuir y la economía española

comienza a ganar competitividad: inicialmente porque prosiguen las mejoras de productividad, pero luego porque a ellas comienza a sumarse una notable moderación salarial. En la CAPV, en cambio, además de que, como se ha visto ya, los crecimientos de productividad han sido menores porque el ajuste del empleo también ha sido mucho menor, la moderación salarial tarda más en darse, de modo que no es hasta 2012 que los CLNA descienden ligeramente y, por lo tanto, no es hasta 2012 que no se observa una disminución en el CLNU.

En suma, la CAPV y España han seguido dos modelos claramente distintos de ajuste a la crisis. Aunque los crecimientos reales del PIB per cápita y del PIB han sido muy semejantes en una y otra, los comportamientos en materia de empleo, productividad y costes laborales han sido muy diferentes. En parte eso responde a la diferente composición sectorial y a las diferentes condiciones de partida de sus economías, pero también en parte a las diferentes estrategias y políticas micro impulsadas en uno y otro territorio. Hasta ahora, con objeto de extender el análisis hasta fechas más recientes e incorporar una perspectiva internacional, hemos comparado la CAPV con países. En el siguiente apartado cambiaremos la unidad objeto de comparación y, como resulta más apropiado metodológicamente, pasaremos a comparar la CAPV con regiones, tanto europeas como españolas. El inconveniente está en que, como ya se ha indicado, ello comporta que algunos análisis deban detenerse para un año relativamente lejano, ocultando el importante cambio de circunstancias que está dándose en la economía vasca especialmente tras 2011.

III. BENCHMARKING REGIONAL

1. Regiones de referencia de la CAPV: las condiciones de partida

Estando la actividad económica, y más aún la actividad innovadora, concentrada en el territorio, no resulta del todo apropiado comparar regiones con países. Como enseña la literatura del *benchmarking* territorial, un *benchmarking* «inteligente» o sistémico es aquel que toma en cuenta el contexto (Lundvall y Tomlinson, 2001; Nauwelaers *et al.*, 2003). Las comparaciones tienen más sentido cuando uno se compara con entidades equiparables (Papaioannou *et al.*, 2006), o, como dicen Navarro *et al.* (2012), con regiones que comparten similares condiciones de partida. En Navarro *et al.* (2012), tras una revisión de la literatura de *benchmarking*, se han identificado una serie de variables que constituyen esas condiciones de partida, que cabría agrupar en tres bloques:

— Indicadores del tamaño de la región (número de habitantes), de su demografía (densidad y envejecimiento) y de su localización (índice de accesibilidad).

— Indicadores de la estructura sectorial del conjunto de la economía (medida por el empleo).

— Caracterización del sector más abierto a la competencia exterior: la industria manufacturera (especialización manufacturera, especialización tecnológica y tamaño de la empresa manufacturera).

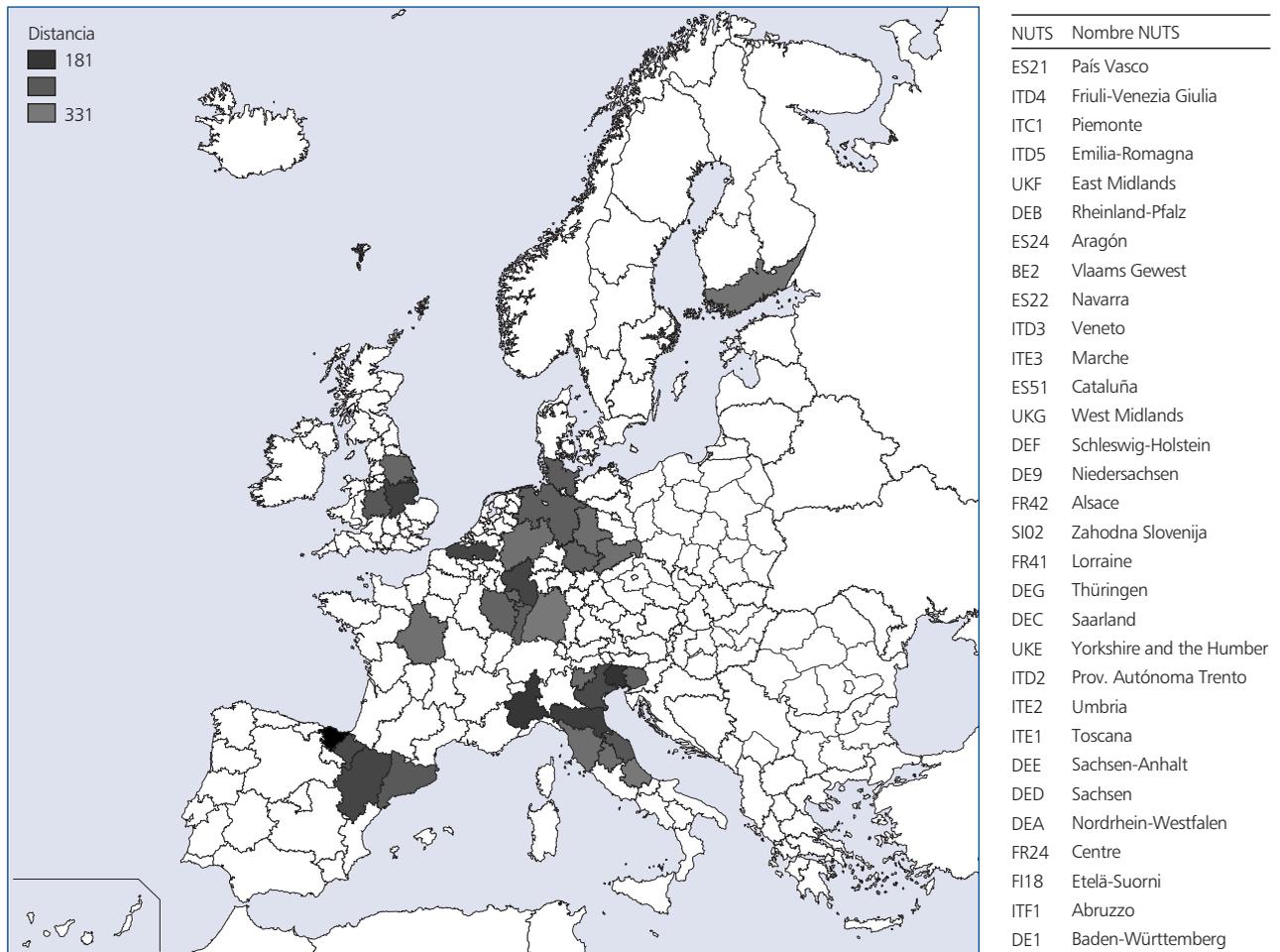
A partir de ello, se ha establecido una metodología para la identificación de las regiones (2)

europeas y españolas que, en esas condiciones de partida, resultan más similares a una dada, y se ha ilustrado la aplicación de tal metodología con el caso vasco. En tal ejercicio, las 30 regiones que comparten en mayor medida unas condiciones de partida similares a la CAPV son las recogidas en el gráfico 5. A esas regiones las denominaremos «regiones de referencia» de la CAPV. Como puede observarse, las tres comunidades autónomas españolas contenidas en ese grupo de 30 regiones con condiciones de partida más similares a las del País Vasco son Navarra, Aragón y Cataluña. Entre las restantes regiones destacan, por número, las alemanas y las del norte de Italia.

El tono del gris refleja la mayor proximidad o distancia de la región de referencia a la CAPV en las condiciones de partida: más oscuro, más próxima, y menos oscura, más distante.

Por limitaciones de espacio y dado que un análisis más pormenorizado está disponible para el interesado en Navarro *et al.* (2012), no desarrollaremos aquí los valores que presentan la CAPV, sus regiones de referencia y el total de regiones europeas en estos indicadores que reflejarían las condiciones de partida de un territorio. En su lugar, nos limitaremos a destacar que, de acuerdo con tal análisis, el grupo de regiones de referencia del País Vasco se caracterizaría, respecto al total de NUTS europeas, por un tamaño apreciable, una población un tanto envejecida, desarrollada accesibilidad; una especialización sectorial elevada en la industria y algo menor en servicios de mercado bastante intensivos en conocimiento (Actividades financieras y seguros,

GRÁFICO 5
REGIONES DE REFERENCIA PARA LA CAPV



Fuente: Navarro et al. (2012).

Actividades profesionales, científico-técnicas y administrativas y Arte y entretenimiento); y su manufactura se caracteriza por su especialización en Química, Metal, Maquinaria y Equipamiento, en la sección Técnica, industrial y transportes de las patentes PCT, y por un tamaño de empresa relativamente grande.

Tales rasgos serían aplicables, *grosso modo*, a la CAPV, con

ciertas matizaciones. Esta tiene valores inferiores a los de su grupo y a la media comunitaria en tamaño regional, en especialización química y en tamaño empresarial. Por el contrario, presenta valores claramente superiores a los de su grupo y a la media comunitaria en su especialización industrial y en servicios a empresas; y dentro de las manufacturas, en sectores ligados al metal, maquinaria y equipamiento.

Tras esa caracterización de las condiciones de partida de la CAPV y de sus regiones de referencia, en lo que sigue compararemos los resultados de la CAPV preferentemente con los de ese grupo de regiones de referencia, pero también con los del resto de regiones españolas y de la UE-27. Empezaremos con los indicadores de *output* económico e innovador y luego trataremos de la posición relativa en indicadores de *input* o recursos.

2. Indicadores de *output* económico e innovador

Un modo sencillo y directo de valorar la posición y los puntos fuertes y débiles que en desempeño presenta una región con respecto a su grupo de referencia, al de regiones de su país y al conjunto de regiones de la UE es el recogido en el cuadro n.º 1.

De la observación de las filas inferiores del cuadro n.º 1 se desprende que las regiones de referencia presentan, como promedio, mejores resultados, tanto en *output* económico como de *output* de innovación, que el promedio de regiones europeas. Partiendo de la posición de cada región, respecto al total de regiones de la UE, en los *rankings* de cada uno de los indicadores de *output* económico y de innovación, cabe obtener la posición general que la región tiene en los *rankings* conjuntos de *output* económico y de innovación (véanse en el cuadro las columnas sombreadas). Pues bien, se observa que la posición promedio de las 31 regiones de referencia es la 67 (para el *output* económico) y la 60 (para el *output* innovador) de entre las 206 regiones europeas. Se observa además que, aunque existe cierta variedad en las posiciones que poseen las regiones de referencia (el rango va del puesto 19 al 138, en el *ranking* de *output* económico, y del 11 al 136, en el de *output* innovador), ninguna de ellas se encuentra en el cuartil de las regiones de la UE peor situadas. En general, las regiones de referencia presentan sus mejores resultados relativos en patentes y empleo manufacturero de alta y medio-alta tecnología, seguidas por PIB per cápita y productividad. En suma, la CAPV aparece asignada, por sus condiciones de partida, a un grupo de

regiones, que se caracterizan por un *output* económico y, sobre todo, innovador, superior al del promedio de regiones europeas. Cabría considerar, en tal sentido, que parte del superior *output* económico e innovador que presenta la CAPV con respecto al promedio de regiones europeas se encuentra ligado a las condiciones de partida que comparte con ese grupo de regiones.

A diferencia de las regiones de referencia, el promedio de regiones españolas presenta mejores posiciones en los indicadores de *output* económico (especialmente de PIB per cápita y de productividad) que de *output* de innovación (particularmente de patentes), lo que puede ser indicador de las diferentes bases de competitividad de uno y otro colectivo. Su peor resultado se da en patentes; y el mejor, en productividad (en lo que influye de modo importante el expresar esta en paridades de poder adquisitivo en lugar de en euros, así como los fuertes incrementos de productividad experimentados en España en la crisis como fruto de los importantes ajustes de empleo).

Tanto en comparación con las regiones de referencia como con las restantes comunidades autónomas españolas, la CAPV se encuentra bien situada: mejor en los indicadores de *output* económico (la 4 de 31 regiones de referencia y la 25 de las 206 regiones europeas) que en los de innovación (la 13 y 45, respectivamente). Aunque atendiendo a los valores en cada uno de esos indicadores del cuadro n.º 1 se podría llegar a resultados semejantes, fijándonos en la posición ordinal que en los *rankings* de cada indicador presenta la CAPV se observa que sus mejores posiciones se dan en los indicadores

de PIB per cápita (primera entre el grupo de 31 regiones de referencia, y 24 entre las 206 europeas) y productividad (2 y 21, respectivamente); y la peor en patentes (la 18 de 31, y la 64 de 206). El cuadro n.º 2 permite identificar, asimismo, cuáles serían las cinco regiones que, por compartir con ella similares condiciones de partida (lo que hace considerar alcanzable lo por ellas conseguido) y por presentar un mayor *output* económico o innovador (ya que, en principio, se puede aprender más de las que mayores resultados están obteniendo), serían particularmente interesantes para ejercicios más profundos de *benchmarking* y aprendizaje: Baden-Württemberg, Etelä-Suomi, Emilia Romagna y Nordrhein-Westfalen (entre las extranjeras) y Navarra (entre las españolas).

Si la comparación del desempeño económico y de innovación se refiere no al nivel que ambos alcanzan el último año con datos disponibles, sino a la variación que en el desempeño ha habido desde 2008, año de inflexión en la marcha de la economía, a ese último año disponible, del cuadro número 2 se desprende que el promedio de regiones europeas está afectado por la crisis (como se evidencia por la negativa evolución del PIB per cápita, del PIB y de la tasa de empleo, entre otras variables), y que el grupo de 31 regiones de referencia ha evolucionado en estos primeros años de la crisis de modo similar al del conjunto de regiones europeas.

En el indicador conjunto de *output* económico en el promedio de regiones españolas no se aprecia una evolución mucho peor que la del promedio de regiones europeas; téngase en cuenta al respecto que la entrada en crisis de la economía española

CUADRO N.º 1

NIVEL DE LOS INDICADORES DE OUTPUT ECONÓMICO Y DE INNOVACIÓN

Código NUTS	Nombres de las regiones	PIB per cápita		Productividad (miles PPA-€, 2010)	Tasa de empleo (%; 2010)	Posición en el ranking de nivel de output económico de 31 regiones de referencia		Empleo manufacturero de alta y medio-alta tecnología (%; 2011)		Empleo en servicios intensivos en conocimiento (%; 2011)	Patentes PCT por millón de habitantes (promedio de 2008-2010)	Posición en el ranking de nivel de output de innovación de 31 regiones de referencia		Posición en el ranking de nivel de output de innovación de 206 regiones de la UE
		(miles PPA-€, 2010)	(miles PPA-€, 2010)			Posición en el ranking de nivel de output económico de 206 regiones de la UE	Posición en el ranking de nivel de output económico de 31 regiones de referencia	Posición en el ranking de nivel de output de innovación de 31 regiones de referencia	Posición en el ranking de nivel de output de innovación de 206 regiones de la UE					
BE2	Vlaams Gewest	28,9	70,0	41,3	10	48	6,0	44,2	138,8	6	16			
DE1	Baden-Württemberg	32,0	61,0	52,5	1	20	16,0	37,6	385,5	2	5			
DE9	Niedersachsen	26,0	55,5	46,7	15	61	8,6	38,0	87,8	8	34			
DEA	Nordrhein-Westfalen	29,4	60,4	48,7	6	30	8,0	40,6	226,1	4	11			
DEB	Rheinland-Pfalz	26,0	55,2	47,1	13	64	9,5	40,5	312,5	1	6			
DEC	Saarland	27,3	54,7	49,9	10	46	8,0	34,0	60,2	17	64			
DED	Sachsen	21,1	45,0	47,0	24	95	8,9	37,0	112,4	6	26			
DEE	Sachsen-Anhalt	20,3	47,1	43,2	32	119	6,1	35,0	39,5	26	89			
DEF	Schleswig-Holstein	24,2	53,2	45,4	23	84	5,4	43,9	101,7	11	31			
DEG	Thüringen	19,7	43,3	45,4	31	112	7,6	37,0	128,5	9	30			
ES21	Pais Vasco	32,2	69,3	46,5	4	25	8,0	37,5	77,2	13	45			
ES22	C.F. de Navarra	30,8	63,7	48,4	3	26	8,5	32,0	109,6	13	56			
ES24	Aragón	27,1	60,9	44,5	14	52	8,0	33,0	22,2	25	88			
ES51	Cataluña	28,4	62,1	45,8	9	38	6,7	33,1	71,7	22	70			
FI18	Etelä-Suomi	31,6	64,6	49,0	1	19	5,2	45,0	408,4	5	11			
FR24	Centre	22,1	56,2	39,4	25	138	7,1	41,2	88,1	10	33			
FR41	Lorraine	20,3	56,1	36,2	30	104	4,0	43,4	42,9	23	77			
FR42	Alsace	24,5	59,5	41,2	21	83	10,5	39,4	144,7	3	14			
ITC1	Piemonte	26,6	59,2	45,0	19	56	10,7	31,6	102,2	12	59			
ITD2	P.A. Trento	29,7	65,0	45,7	7	32	3,6	39,1	12,1	29	136			
ITD3	Veneto	28,5	60,9	46,8	8	35	7,4	27,8	106,0	20	83			
ITD4	Friuli-Venezia Giulia	28,1	60,6	46,4	12	41	7,1	33,1	51,5	23	78			
ITD5	Emilia-Romagna	29,8	61,6	48,4	5	28	8,0	29,7	112,7	16	65			
ITE1	Toscana	26,7	59,6	44,8	17	55	3,9	32,1	85,3	27	117			
ITE2	Umbria	22,8	53,9	42,4	26	94	5,0	29,5	30,8	31	130			
ITE3	Marche	25,0	53,3	46,8	19	77	6,5	27,7	33,8	30	124			
ITF1	Abruzzo	20,6	55,6	37,0	29	134	5,4	32,0	44,5	28	107			
SI02	Zahodna Slovenija	24,5	47,3	51,9	18	75	6,5	39,5	96,6	15	44			
UKE	Yorkshire & The Humber	21,8	48,3	45,1	27	98	3,2	44,6	61,0	20	87			
UKF	East Midlands	23,1	49,6	46,5	21	86	5,2	42,1	66,6	17	58			
UKG	West Midlands	22,3	51,4	43,3	27	100	4,7	44,4	61,9	17	51			
CAPV		32,2	69,3	46,5	4	25	8,0	37,5	77,2	13	45			
	Promedio de las 31 regiones de referencia	25,9	56,9	45,4	16	67	7,1	37,0	110,4	16	60			
	Promedio de las 17 CCAA españolas	26,0	62,6	43,7	-	90	4,5	35,6	39,6	-	132			
	Promedio de las 206 regiones de la UE	22,9	52,3	43,3	-	103	5,0	37,0	72,6	-	103			

Fuentes: Eurostat y OECD RegPat.

CUADRO N.º 2

VARIACIÓN DE LOS INDICADORES DE OUTPUT ECONÓMICO Y DE INNOVACIÓN

Código NUTS	Nombres de las regiones	PIB real per cápita		Productividad		Tasa de empleo		Posición en el ranking de variación de output económico de 31 regiones de referencia		Empleo manufacturero de alta y medio-alta tecnología		Empleo en servicios intensivos en conocimiento		Patentes PCT por millón de habitantes		Posición en el ranking de variación de output de innovación de 31 regiones de referencia		Posición en el ranking de variación de output de innovación de 206 regiones de la UE	
		Tasa de variación media anual 2009 y 2010	Tasa de variación media anual 2009 y 2010	Tasa de variación media anual 2009 y 2010	Tasa de variación media anual 2009 y 2010	Tasa de variación media anual 2009 y 2010	Tasa de variación media anual 2009 y 2010	Puntos porcentuales de variación entre 2008-2011	Puntos porcentuales de variación entre 2008-2011	Puntos porcentuales de variación entre 2005-07 a 2008-2010	Puntos porcentuales de variación entre 2008-2011	Puntos porcentuales de variación entre 2008-2011	Variación porcentual del periodo 2005-07 a 2008-2010	Posición en el ranking de output de innovación de 31 regiones de referencia	Posición en el ranking de output de innovación de 206 regiones de la UE				
BE2	Vlaams Gewest	-1,3	-0,7	-0,6	-0,6	10	76	-0,8	0,9	16,6	16	139							
DE1	Baden-Württemberg	-0,3	-0,1	-0,3	-0,3	5	47	-0,5	3,6	-7,9	11	88							
DE9	Niedersachsen	1,1	0,3	0,9	0,9	1	16	-1,7	2,0	-27,1	29	186							
DEA	Nordrhein-Westfalen	-0,1	-0,6	0,4	0,4	6	47	-0,4	2,2	34,3	4	61							
DEB	Rheinland-Pfalz	1,1	0,5	0,7	0,5	2	18	-2,6	3,5	29,4	13	104							
DEC	Saarland	-2,4	-3,0	-3,1	-3,0	24	140	3,0	-5,4	-50,9	26	159							
DED	Sachsen	0,4	-0,2	-0,2	0,6	4	29	1,4	-3,0	28,6	11	77							
DEE	Sachsen-Anhalt	0,3	-0,6	-0,8	1,0	6	45	-0,5	0,6	-7,7	20	158							
DEF	Schleswig-Holstein	-0,7	-1,1	-0,8	0,4	10	67	-0,6	2,8	12,5	7	85							
DEG	Thüringen	0,7	0,3	-0,1	0,4	3	24	-1,5	0,0	16,3	28	181							
ES21	País Vasco	-1,5	2,2	-1,5	-3,5	14	106	-0,6	6,2	78,5	1	13							
ES22	C.F. de Navarra	-2,2	3,2	-1,4	-5,3	17	113	-0,4	4,6	18,0	2	31							
ES24	Aragón	-2,1	2,6	-1,9	-4,5	20	123	0,6	3,7	-47,2	9	52							
ES51	Cataluña	-2,0	2,7	-1,7	-4,6	19	118	-1,4	4,3	8,8	13	101							
FI18	Etela-Suomi	-3,6	-1,4	-3,0	-2,3	31	187	-0,9	0,5	9,9	22	159							
FR24	Centre	-1,0	-0,1	-0,6	-0,9	8	66	0,4	-0,3	34,3	9	70							
FR41	Lorraine	-1,6	-0,3	-1,5	-1,3	13	103	-3,8	5,9	2,0	19	108							
FR42	Alsace	-1,1	-0,3	-0,9	-0,9	9	77	1,5	1,4	7,9	6	32							
ITC1	Piemonte	-2,6	-1,1	-2,3	-1,6	22	154	0,7	1,0	38,9	3	28							
ITD2	P.A. Trento	-1,7	-1,1	-0,8	-0,6	15	96	0,0	0,5	-76,6	24	164							
ITD3	Veneto	-3,0	-1,2	-2,4	-1,9	30	174	-1,2	0,1	21,5	23	167							
ITD4	Friuli-Venezia Giulia	-2,5	-0,8	-2,2	-1,7	22	146	-0,6	-0,8	-42,1	31	199							
ITD5	Emilia-Romagna	-2,9	-1,2	-2,4	-1,7	28	170	0,0	0,5	3,5	15	92							
ITE1	Toscana	-2,1	-0,4	-1,5	-1,7	17	128	-0,4	1,9	39,1	4	58							
ITE2	Umbria	-3,1	-0,9	-2,3	-2,3	29	171	-0,4	-2,4	-6,6	25	182							
ITE3	Marche	-2,3	-0,6	-1,8	-1,7	21	137	-1,2	0,9	-42,1	30	197							
ITF1	Abruzzo	-2,9	-0,4	-2,5	-2,6	27	168	-1,1	0,0	41,1	17	153							
SI02	Zahodna Slovenija	-3,8	-1,5	-2,8	-2,4	32	193	-1,5	2,5	50,1	8	93							
UKE	Yorkshire & The Humber	-2,7	-1,2	-2,0	-1,6	24	155	-1,5	2,1	-14,9	26	173							
UKF	East Midlands	-1,5	0,4	-0,9	-1,8	12	98	-0,8	2,1	-20,0	20	153							
UKG	West Midlands	-2,8	-0,8	-2,4	-2,1	26	166	-1,1	2,7	2,3	17	122							
CAPV		-1,5	2,2	-1,5	-3,5	14	106	-0,6	6,2	78,5	1	13							
	Promedio de las 31 regiones de referencia	-1,6	-0,2	-1,4	-1,4	16	108	-0,6	1,4	4,9	16	116							
	Promedio de las 17 CCAA españolas	-2,6	2,9	-2,1	-5,3	-	122	-0,2	4,6	14,4	-	49							
	Promedio de las 206 regiones de la UE	-1,6	0,0	-1,3	-1,6	-	103	-0,4	1,8	5,4	-	103							

Fuentes: Eurostat y OECD RegPat.

se postergó inicialmente con políticas públicas de carácter expansivo, y que la crudeza de la crisis en la economía española deja ver sus efectos especialmente tras 2011, es decir, el periodo al que no llegan los datos regionales publicados. No obstante, oculto tras el indicador conjunto de *output* económico, se aprecia un comportamiento singular de las regiones españolas en cada uno de los indicadores particulares: la evolución es mucho peor en PIB per cápita, PIB y tasa de empleo; y, en contrapartida, apoyada en las reducciones de plantilla, la productividad crece de modo espectacular. En cuanto a los indicadores de innovación, las regiones españolas presentan una evolución relativamente positiva, debido, entre otras cosas, a que la pérdida de empleo se concentra inicialmente en los empleos menos cualificados (sector de construcción), a que se partía de una posición muy baja y el periodo cubierto por las patentes es fruto en buena parte de las mejoras del gasto en I+D habidas durante la primera década del nuevo milenio, y a que los recortes en actividades innovadoras han tenido lugar especialmente en los últimos años.

La evolución que muestra la CAPV comparte rasgos de la evolución de los dos grupos de regiones antes expuestos. La caída de su PIB (per cápita y en euros constantes) es menor que la habida en el promedio de regiones españolas y es equivalente al de las regiones de referencia, en lo que puede haber jugado su especialización industrial y su menor exposición al sector de construcción. Y, por otro lado, la tasa de empleo no cae tanto como en el promedio de regiones españolas y, ligado a ello, tampoco la productividad llega a crecer a los ritmos de estas.

En cuanto a la evolución del *output* de innovación, la CAPV muestra una de las mejores evoluciones: entre las regiones de referencia es la que mejor evoluciona, y entre todas las regiones europeas se sitúa en el puesto 13. A pesar de partir de una posición superior a la del promedio de regiones españolas, muestra una evolución mejor que la de estas, fruto entre otras cosas del gran esfuerzo realizado en materia de innovación por los gobiernos vascos durante toda la década, y que a diferencia de lo que sucede en otras regiones españolas no se detiene hasta la actualidad. Por otro lado, como Navarro *et al.* (2011) habían puesto de manifiesto, en la CAPV se daba una cierta «paradoja de innovación» (es decir, una excelente posición en los indicadores de *output* económico, no acorde con la posición existente en los indicadores de *output* de innovación) y lo que parece haber tenido lugar es una cierta corrección o mitigación de esa paradoja, aunque, como se ha visto al comentar el cuadro n.º 1, esta todavía sigue existiendo.

3. Indicadores de *input* innovador

El cuadro n.º 3 recoge cómo se ha comportado la región en una serie de factores (recursos humanos, I+D y conectividad) que cabría considerarlos como *input* de innovación y que afectan al desempeño innovador descrito en el anterior apartado. En él se constata que el promedio del grupo de referencia realiza un esfuerzo innovador superior en general al del promedio de regiones de la UE, especialmente en los indicadores de recursos humanos en ciencia y tecnología, actividades de I+D y acceso a banda ancha, lo que en parte

está ligado a su especialización industrial.

El promedio de regiones españolas realiza un esfuerzo en innovación en general similar al del promedio de regiones de la UE. Se encuentra algo por encima en estudiantes de educación terciaria y formación permanente, y por debajo en población con educación secundaria superior o terciaria (por el rezagado desarrollo de la formación profesional en España) y en I+D empresarial.

Nuevamente, la posición de la CAPV es bastante ventajosa con respecto a los tres grupos de regiones: regiones de referencia, regiones españolas y total regiones UE. Su posición en el *ranking* de *input* conjunto de innovación es la 5 (de las 31 regiones de referencia), la 2 (tras Madrid, entre las 17 comunidades autónomas españolas) y la 45 (de las 206 regiones de la UE). Su posición es particularmente destacada en recursos humanos en ciencia y tecnología, estudiantes de educación terciaria, formación permanente e I+D empresarial; mientras que sus debilidades se encuentran en la población con educación secundaria superior o terciaria (porque, aunque con un porcentaje de población con formación profesional claramente por encima al de la media española, todavía se encuentra lejos del de la media europea y de sus regiones de referencia) y, en menor medida, en I+D pública y acceso a banda ancha.

Por otro lado, de la comparación de las posiciones que las regiones de referencia presentan en los indicadores de *input* innovador, de *output* innovador y de *output* económico se observa que hay regiones que efectúan un gran esfuerzo innovador, que luego no se refleja en su *output*

CUADRO N.º 3

NIVEL DE LOS INDICADORES DE INPUT DE INNOVACIÓN

Código NUTS	Nombres de las regiones	Recursos humanos en ciencia y tecnología (core)	Población de 25-64 con educación superior y terciaria	Población de 25-64 que ha participado en actividades de formación	Población de 20-24 años cursando estudios de terciaria	Gasto empresarial en I+D	Gasto público en I+D	Personal de I+D en empresas	Personal de I+D en sector público	Familias con acceso a banda ancha	Posición en el ranking de inputs de innovación de 31 regiones de referencia	Posición en el ranking de inputs de innovación de 206 regiones de la UE
		(% población; 2012)	(%, 2012)	(%, 2012)	(%, 2011)	(% s/PiB, 2010)	(% s/PIB, 2010)	(% siempleo; 2010)	(% siempleo; 2010)	(%, 2012)		
BE2	Vlaams Gewest.....	15,4	74	6,8	62	1,4	0,7	0,7	0,6	77	6	50
DE1	Baden-Württemberg.....	16,3	85	9,1	50	3,8	1,0	1,7	0,6	79	3	18
DE9	Niedersachsen.....	11,9	86	6,8	40	1,8	0,9	0,7	0,5	87	10	54
DEA	Nordrhein-Westfalen.....	12,7	82	7,1	56	1,2	0,8	0,6	0,5	85	12	52
DEB	Rheinland-Pfalz.....	14,9	84	8,1	54	1,5	0,6	0,7	0,3	80	12	60
DEC	Saarland.....	13,5	84	6,6	50	0,5	0,8	0,3	0,4	76	23	84
DED	Sachsen.....	15,1	96	7,9	54	1,2	1,5	0,6	0,7	75	4	28
DEE	Sachsen-Anhalt.....	12,4	94	6,8	44	0,4	0,9	0,2	0,4	76	26	87
DEF	Schleswig-Holstein.....	11,4	87	7,9	41	0,6	0,7	0,3	0,4	80	25	89
DEG	Thüringen.....	17,2	96	8,2	49	1,1	1,1	0,5	0,5	83	8	36
ES21	Pais Vasco.....	15,4	68	13,7	87	1,5	0,5	1,3	0,5	71	5	45
ES22	C.F. de Navarra.....	12,2	62	12,9	80	1,4	0,6	1,1	0,9	68	9	49
ES24	Aragón.....	13,3	60	12,1	76	0,6	0,5	0,5	0,8	68	20	74
ES51	Cataluña.....	11,8	54	8,7	88	0,9	0,7	0,7	0,8	71	16	65
FI18	Etelä-Suomi.....	19,8	85	25,8	94	2,6	4,6	1,4	1,2	81	1	2
FR24	Centre.....	11,4	73	5,8	40	1,2	0,4	0,7	0,3	76	22	111
FR41	Lorraine.....	11,9	71	4,5	50	0,6	0,7	0,4	0,5	77	20	105
FR42	Alsace.....	12,8	76	7,9	57	0,9	0,8	0,6	0,5	77	6	64
ITC1	Piemonte.....	7,3	58	6,5	54	1,4	0,4	0,9	0,4	53	27	132
ITD2	P.A. Trento.....	8,1	66	10,1	64	1,2	1,0	0,6	0,8	64	14	70
ITD3	Veneto.....	6,1	58	6,2	50	0,7	0,4	0,7	0,3	60	30	149
ITD4	Friuli-Venezia Giulia.....	7,8	62	7,5	70	0,8	0,6	0,6	0,6	59	19	103
ITD5	Emilia-Romagna.....	8,4	62	7,4	84	0,9	0,5	0,8	0,5	60	18	99
ITE1	Toscana.....	7,3	56	7,8	80	0,5	0,7	0,4	0,6	56	24	118
ITE2	Umbria.....	7,2	67	7,9	76	0,2	0,7	0,3	0,5	58	28	128
ITE3	Marche.....	7,1	60	7,4	71	0,3	0,4	0,4	0,3	58	31	149
ITF1	Abruzzo.....	7,1	65	7,5	99	0,4	0,5	0,3	0,4	51	29	138
SI02	Zahodna Slovenija.....	14,4	88	15,6	118	1,6	1,1	1,0	1,1	73	2	10
UK1	Yorkshire & The Humber.....	13,0	75	15,5	36	0,5	0,6	0,3	0,6	84	16	81
UKF	East Midlands.....	12,9	75	16,1	42	1,2	0,5	0,5	0,5	87	11	67
UKG	West Midlands.....	12,7	74	14,5	47	0,9	0,3	0,6	0,4	81	15	79
CAPV	15,4	68	13,7	87	1,5	0,5	1,3	0,5	71	5	45
	Promedio de las 31 regiones de referencia.....	11,9	74	9,6	63	1,1	0,8	0,6	0,6	72	16	77
	Promedio de las 17 CCAA españolas.....	11,5	58	11,6	78	0,7	0,6	0,5	0,7	70	-	100
	Promedio de las 206 regiones de la UE.....	11,1	74	9,4	63	0,8	0,6	0,5	0,5	69	-	103

Fuentes: Eurostat y OECD RegPat.

innovador o económico. Así, por ejemplo, la región Zahodna Slovenija presenta excelentes valores en los indicadores de recursos humanos, I+D y acceso a banda ancha, de modo que se sitúa la 2 entre las 31 regiones de referencia y la 10 entre las 206 regiones de la UE, y sin embargo, en *output* económico es la 18 entre las 31 regiones de referencia y la 75 entre las 206 regiones europeas. Y algo similar sucede con las regiones de Sachsen y Alsacia. Por lo tanto, a la hora de elegir las regiones de referencia, conviene también atender a la eficiencia con que una región es capaz de transformar su esfuerzo innovador en *output* de innovación y, sobre todo, *output* económico.

En ese sentido, si bien estudios anteriores (por ejemplo Orkestra, 2009; Navarro *et al.*, 2011; OECD, 2011) habían mostrado que podía haber un cierto problema de eficiencia en el sistema de innovación vasco, porque este presentaba una posición mucho más favorable en los indicadores de *input* de innovación que en los de *output*, tal hecho parece haberse corregido, cuando menos cuando se atiende a la posición que con relación al total de regiones de la UE presenta la CAPV en los indicadores de *input* y *output* de innovación: la 45 en ambos casos. El gráfico 6, en el que se recoge la posición ordinal que en el *ranking* de los indicadores compuestos de *input* y *output* innovador presenta cada región (de modo que cuanto más a la izquierda y más abajo, mejor posición relativa tiene la región en *input* y *output* de innovación), permite apreciar mejor tal hecho. En él también se constata que el grupo de regiones de referencia se caracterizaría por una mayor eficiencia de sus sistemas de innovación (dado que al presentar una mejor posición en los indica-

dores de *output* que en los de *input*, se encuentran por debajo de la recta de ajuste); mientras que en las regiones españolas no comprendidas en el grupo de regiones de referencia de la CAPV sucede lo contrario (y se encuentran por encima de la recta de ajuste) (3).

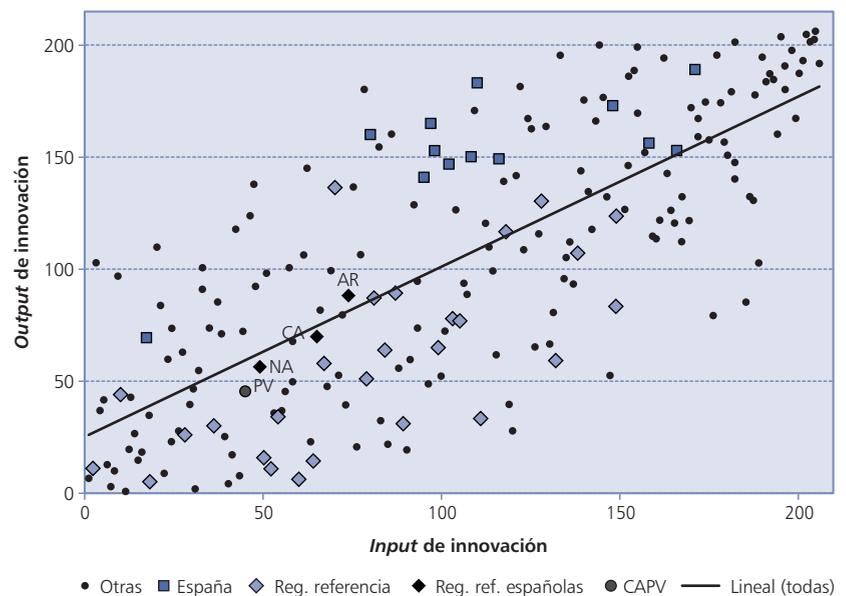
IV. ESTRATEGIA Y POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD

En los apartados anteriores se ha puesto de manifiesto que, tras la similar evolución que presentan la evolución del PIB per cápita y del PIB en España y la CAPV, se ocultan unos diferentes modelos de crecimiento (antes de la crisis) y de ajuste (tras esta). En parte, eso está ligado a los diferentes fundamentales o condiciones de partida de cada territorio, pero

también a las diferentes estrategias y políticas de desarrollo y competitividad en ellos impulsadas. Así, en el apartado anterior veíamos que buena parte de los buenos resultados o comportamientos que presenta el País Vasco este los comparte con su grupo de regiones de referencia, de modo que parecen relacionados con las singulares condiciones de partida que caracterizan a tal grupo de regiones; pero veamos, igualmente, que dentro del grupo de referencia había importantes diferencias en comportamientos (que en parte pueden ser atribuidos a estrategias y políticas), incluso dentro de las regiones pertenecientes a un mismo país.

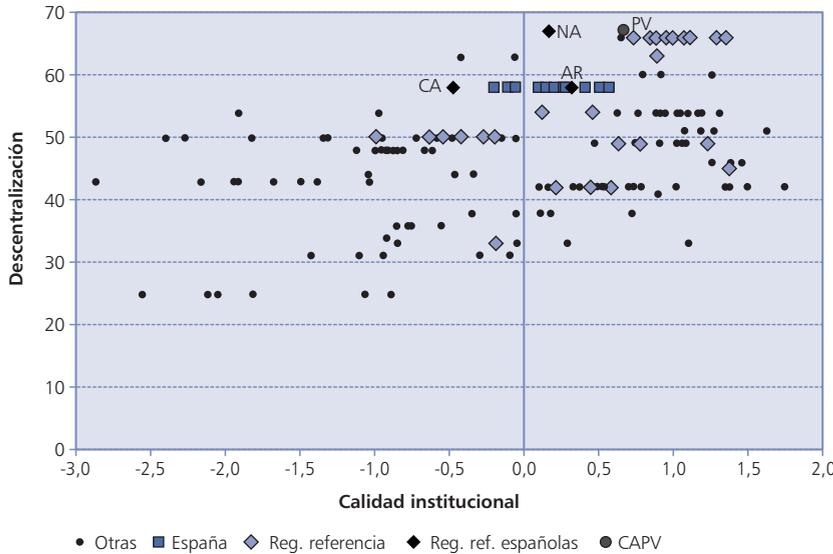
Es más, no cabe considerar como ámbitos totalmente independientes entre sí lo que hemos

GRÁFICO 6
POSICIÓN ORDINAL DE LAS REGIONES EUROPEAS EN LOS INDICADORES COMPUESTOS DE *INPUT* Y *OUTPUT* DE INNOVACIÓN



Nota: Cuanto más a la izquierda y más abajo, mejor posición relativa en *input* y *output* innovador.
Fuentes: Eurostat, OECD y elaboración propia.

GRÁFICO 7
NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL
Y DE CALIDAD INSTITUCIONAL



Fuentes: Orkestra (2013), a partir de BAK Basel Economics (2009) y Charron et al. (2012).

denominado «condiciones de partida y estrategias y políticas de desarrollo». El diseño de las estrategias debe tomar en cuenta el contexto, y este está configurado, entre otras cosas, por los factores que hemos incluido dentro de las condiciones de partida. Pero la estrategia de desarrollo y competitividad no es puramente reactiva, sino que también persigue la construcción de ventajas competitivas y afecta a la configuración de los factores constituyentes de las condiciones de partida. Ejemplos de eso los tenemos en la CAPV en la incidencia que han tenido las políticas públicas aplicadas en su perfil de especialización industrial, en la transformación que se aprecia en su especialización tecnológica (de estar centrados en su mayor parte en la ingeniería mecánica hacia una emergencia de las bio y nanotecnologías), o en el impacto que en sus índices de acce-

sibilidad han tenido las políticas de infraestructuras físicas.

Hay dos importantes factores institucionales que afectan a la relevancia y efecto de esas estrategias y políticas de desarrollo: por un lado, el nivel de competencias de que disfrutaban las autoridades políticas del nivel regional; y, por otro, la calidad institucional, que está ligada a la capacidad de hacer un apropiado uso de tales competencias (Walendowski et al., 2011). Dos recientes estudios (Bak Basel Economics, 2009; Charron et al., 2012) permiten hacerse una idea de cuál es la posición en las diferentes regiones europeas a este respecto: el primero sobre el nivel competencial, y el segundo sobre la calidad institucional (4). Aunque, como cabría esperar, ambas variables están muy influidas por el contexto nacional, especialmente la primera, no resultan

despreciables las diferencias que en ciertos casos se dan entre las regiones de un mismo país, como ilustra el caso vasco. En efecto, de tales estudios (cuyos resultados se recogen en el gráfico 7) se deriva que la CAPV se sitúa en el tramo de regiones europeas con mayor nivel de descentralización competencial, así como que también se posiciona entre las regiones europeas con nivel de calidad institucional bastante alto (el más alto entre las regiones españolas).

El Gobierno Vasco ha hecho uso de modo singular de tales competencias y capacidad de gobierno. Tal como comienza el informe de valoración de la RIS3 realizado por el experto comunitario Kevin Morgan por encargo de la Comisión Europea: «El País Vasco ha estado siguiendo activamente una estrategia regional de innovación en la mayor parte de los últimos treinta años, probablemente por más tiempo que ninguna otra región en la Unión Europea. De hecho, es ahora un punto de referencia internacional para la renovación industrial regional porque, en una reciente revisión, ha sido descrito como ‘una historia de éxito de transformación regional’ (OECD, 2011: 42)» (Morgan, 2013: 3).

Como señala la guía para la elaboración de las estrategias de especialización inteligente publicada por la Comisión Europea (véase Foray et al., 2012), una estrategia regional de desarrollo debe plantear un posicionamiento ante dos tipos de prioridades. Por un lado, desde una perspectiva vertical o temática, debe optar por unas áreas científico-tecnológicas y económicas en las que se piensa que el territorio puede desarrollar ventajas competitivas. Y, por otro lado, desde una perspectiva horizontal o estructural, debe plantear

en qué activos o recursos se va a ser únicos y qué graves carencias o deficiencias del sistema se quieren corregir, de modo que se pueda tener éxito en las áreas temáticas o verticales por las que el territorio ha apostado. Si la CAPV, como dice Morgan (2013), «puede aducir legítimamente que ha estado construyendo una estrategia de tal tipo durante los últimos treinta años» (p. 16), ¿cuáles han sido las prioridades que definen tal estrategia?

En Valdaliso (2013) y Aranguren *et al.* (2012) se estudia en detalle tal cuestión. Dentro de una notable continuidad, que se va adaptando a medida que se avanza en la superación de los distintos estadios de desarrollo, cabría diferenciar tres grandes fases, cuyos rasgos distintivos se encuentran resumidos en el cuadro n.º 4.

En cuanto a las *actividades económicas*, en todas las etapas

se ha buscado impulsar la competitividad apostando por la industria. En este sentido, la estrategia de la CAPV se ha basado en construir sobre su propia trayectoria de desarrollo y basándose en sus fortalezas, concretamente en el *know-how* y las capacidades que se tienen en la industria. Aunque la apuesta por la industria está presente en todas las etapas, el enfoque es diferente en cada una de ellas. En la década de los ochenta el enfo-

CUADRO N.º 4

LAS ESTRATEGIAS REGIONALES DE COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS VASCO (1980-2012)

	1980-1990 <i>De las políticas al plan estratégico</i>	1991-1998 <i>Una estrategia para la productividad y la competitividad</i>	1999-2012 <i>Una estrategia para una economía dirigida por la innovación</i>	<i>Resultado de la estrategia y grado de alineación de las políticas con la estrategia</i>
Áreas/Actividades económicas científico-tecnológicas	– Reestructuración y mejora de la industria tradicional	– Reestructuración y mejora de la industria tradicional – Diversificación industrial: aeronáutica, telecomunicaciones, industria creativa y cultural	– Industria tradicional: tamaño (grupos tractores) y sede y procesos de clusterización – Diversificación industrial: biociencias, nanotecnologías, energías renovables, turismo, etcétera.	– Especialización en energía y manufactureras de nivel tecnológico medio-alto, con alta clusterización y variedad relacionada, e intenso en ingeniería – Importante contribución del progreso técnico al aumento de la productividad – Capacidad en ingenierías – Descenso en ciencias sociales y aumento en biomédicas
Activos/Innovación	– Infraestructuras tecnológicas	– Infraestructuras tecnológicas	– Infraestructuras tecnológicas y científicas	– Innovación unidimensional, apuesta por el <i>input</i> en I+D, ineficiencia del sistema y escasa innovación organizativa
Activos/Personas	– Infraestructuras educativas	– Mejora capital humano	– Capital humano cualificado	– Personas técnicamente bien formadas con carencias en competencias transversales y en idiomas
Activos/Infraestructuras físicas	– Infraestructuras físicas, energéticas y de financiación-inversión	– Infraestructuras físicas, energéticas y de financiación-inversión	– Infraestructuras físicas, energéticas y de financiación-inversión	– Buenas infraestructuras con importante necesidad de mejora en su gestión
Activos/Instituciones y contexto social	– Creación nuevas instituciones (Gobierno regional y Diputaciones) con alto nivel de autogobierno; transferencia progresiva de competencias – Terrorismo, crispación social y deslegitimación de la figura del empresario	– Paralización del proceso de transferencia de competencias hasta 1996 – Terrorismo; pero progresiva legitimación de la figura del empresario – Cooperación en clústeres y asociaciones empresariales	– Traspaso de competencias en I+D, políticas activas de empleo y otras desde 2010 en adelante – Deslegitimación acelerada del terrorismo – Desarrollo de capital social vía cooperación y participación	– Alto nivel competencial (concierto económico, etc.) – Riqueza institucional que en parte facilita la innovación pero también genera duplicidades – Elevado número de iniciativas de colaboración público/privada con capital social generado

Fuente: Extraído de Aranguren *et al.* (2012).

que en la industria se centra en la reestructuración y mejora de la industria tradicional, en los noventa la estrategia se centra en los procesos de clusterización y se empiezan a dar los primeros pasos de diversificación con ejemplos como la aeronáutica, las telecomunicaciones y la industria creativa y cultural. Y desde el año 2000 hay una apuesta más fuerte por la diversificación a través de las bio- y nanotecnologías, de las energías renovables y el turismo. Como consecuencia de todo ello, en lo referente a las actividades económicas, el País Vasco se encuentra hoy especializado en las industrias manufactureras de nivel tecnológico medio-alto y en la energía, con altos niveles de clusterización y de variedad relacionada.

En lo referente a los *activos o funciones específicas* en que descansa el atractivo de la CAPV, se pueden diferenciar entre los activos para el impulso de la innovación el capital humano, las infraestructuras físicas y los activos institucionales.

En los *activos para el impulso de la innovación*, la estrategia ha estado basada sobre todo en las infraestructuras tecnológicas en las décadas de los ochenta y noventa, con especial énfasis en los centros tecnológicos, mientras que en la última década se ha apostado por invertir además de en las infraestructuras tecnológicas también en las científicas, especialmente con el impulso de los Centros de Investigación Cooperativa y de los Basque Excellence Research Centres. Esa priorización de la innovación tecnológica frente la innovación organizativa ha supuesto un escaso desarrollo de los restantes servicios a empresas intensivos en conocimiento. Asimismo, es de destacar que la empresa, en las

políticas de ciencia y tecnología, ha quedado en un segundo plano en comparación con el apoyo dado a la red vasca de ciencia, tecnología e innovación.

La estrategia en cuanto a los activos de innovación ha estado por lo tanto más basada en activos *hard* que en activos *soft*, en el impulso de la innovación desde la oferta (generación de infraestructuras) más que desde la demanda (aumento de la capacidad de absorción de las empresas), lo que ha conducido a ciertos problemas de ineficiencia del sistema.

En lo relativo al *capital humano*, la estrategia en los ochenta se centra en la creación de las infraestructuras educativas, en los noventa en la mejora del capital humano y en la última década en la cualificación del capital humano. Como consecuencia, el País Vasco tiene hoy personas muy bien formadas técnicamente, pero con carencias en competencias transversales (trabajo en equipo, liderazgo, gestión de proyectos complejos y multidisciplinares, etc.) y en idiomas.

En cuanto a las *infraestructuras*, desde los ochenta se hace un esfuerzo importante en la CAPV en la inversión en infraestructuras físicas (fibra óptica, infraestructuras de transporte, red gasística, etc.) y en las de financiación-inversión. No obstante, existen importantes lagunas en su gestión por la distribución competencial existente (en las de transporte, en particular). Como consecuencia, aunque hoy en día la CAPV tiene buenas infraestructuras físicas, estas presentan retos importantes en cuanto a su gestión.

Por último, con relación a las instituciones, es de destacar el alto nivel de autogobierno y capacidad competencial existente

en la CAPV (concierto económico, etc.) y la importante riqueza institucional que, en parte, facilita la innovación (alto peso del sector público en la financiación de la innovación), pero también genera duplicidades. La CAPV destaca, además, por el énfasis en las iniciativas de colaboración público-privadas. Estas iniciativas son generadas al principio con un claro protagonismo público, que busca fórmulas semiprivadas de gestión (por ejemplo los centros tecnológicos), o que, una vez consolidado el proyecto se privatizan (por ejemplo eólico y gas). Posteriormente, a medida que se va fortaleciendo el sector privado, las fórmulas transitan hacia partenariados público-privados. En lo referente al contexto social, las tres décadas han estado marcadas por la presencia del terrorismo con una clara evolución positiva hacia su deslegitimación en la última década y con una situación actual mucho más positiva, marcada por el «cese definitivo» de la actividad de ETA.

En este marco a largo plazo de estrategias y políticas de desarrollo ¿qué cambios introduce la aparición de la crisis en 2008 y el cambio en la fuerza política que ocupa el Gobierno Vasco (en 2009 accede a la presidencia del Gobierno Vasco el partido PSE-EE, rompiendo casi tres décadas de ocupación de dicha presidencia por representantes del PNV)? Como señalan Aranguren *et al.* (2012), «a partir de la entrada del nuevo gobierno socialista los ejes estratégicos fundamentales de la etapa anterior se mantienen». Hay una notable continuidad en las políticas hasta el final del gobierno del PSE-EE en diciembre de 2012.

Más en particular, frente al modelo de ajuste a la crisis de la economía española, muy asentado

do en un proceso de «devaluación interna» basado en la reducción del coste laboral nominal unitario que se pone en marcha desde 2009, la economía vasca y las estrategias y políticas públicas impulsadas por el Gobierno Vasco intentan proseguir con los ejes que hasta la llegada de la crisis les habían dado tan buenos resultados. Una señal de eso la tenemos en la evolución del gasto en I+D en porcentaje del PIB (gráfico 8): frente al modelo seguido en España o por las restantes comunidades autónomas avanzadas donde se observa un freno en el apoyo a la I+D (Callejón y García-Quevedo, 2011), la CAPV mantiene e incluso refuerza su apuesta a favor de la I+D en el periodo de crisis, de modo que, a pesar del poco peso relativo de su gasto público en I+D, logra situarse en 2011 como la comunidad autónoma española con mayor gasto total en I+D (en porcentaje del PIB), y, aunque no se dispone de estadísticas publicadas para 2012, cabe sostener que frente al presumible derrumbe que dicha variable experimenta en España en 2012, en la CAPV tal actividad se ha mantenido en su conjunto. Por el contrario, tal como se ha expuesto anteriormente (ver gráfico 4), el ajuste laboral y el proceso de devaluación interna no se abordan en la CAPV hasta que en 2011 tiene lugar la segunda embestida de la crisis, e incluso a partir de entonces la reducción del coste laboral nominal unitario es mucho más tímida que en el resto de España.

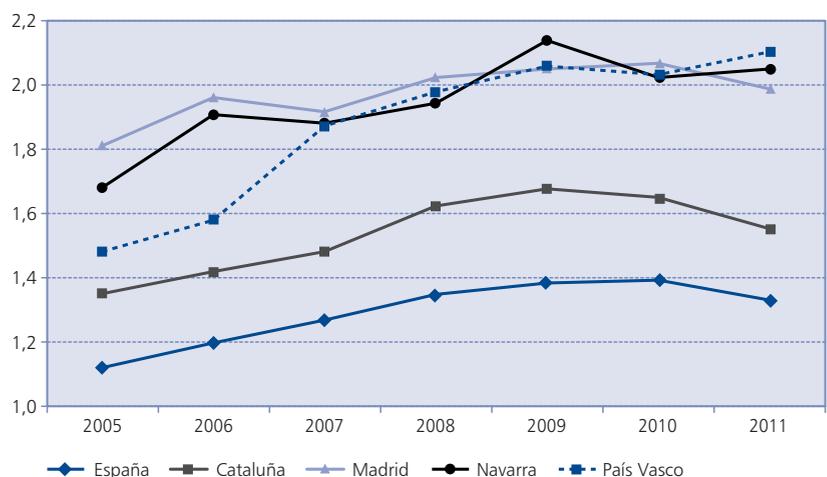
No obstante, como el experto comunitario Kevin Morgan, antes citado, advierte, aunque hasta ahora exitoso, no parece que el modelo de desarrollo seguido en la CAPV pueda mantenerse. Era un modelo basado en una abundante disponibilidad de recursos

y, en el caso del País Vasco, aunque las restricciones financieras al presupuesto público han llegado con retraso con respecto al resto de España, finalmente en 2013 han llegado, y el nuevo gobierno del PNV ha tenido que presentar su propuesta de presupuesto con unas previsiones de 1.200 millones de euros menos. Adicionalmente, tal como antes se ha puesto de manifiesto, las estrategias hasta ahora seguidas han enfatizado mucho el lado de la oferta, pero no tanto la eficiencia y la demanda, de modo que los resultados de esa permanente apuesta por la I+D no se están reflejando con la misma intensidad en una mejora en los indicadores de innovación tecnológica y no tecnológica y de exportación (véase al respecto el reciente informe de Orkestra, 2013).

En tal sentido, aunque la CAPV podría justificar fácilmente que dispone de una estrategia de investigación e innovación para la especialización inteligente

(Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation, RIS3), tal como solicita la Comisión Europea, el nuevo Gobierno Vasco se ha embarcado en una revisión de la estrategia existente. De acuerdo con los anuncios realizados por representantes del nuevo gobierno, en lo que hace referencia a las prioridades verticales, los ejes fundamentales de tal reforma pasan por reducir el número de prioridades y focalizar más las que finalmente queden, primando especialmente aquellas que afectan a corto plazo a una mayor parte de la economía y ligando más las apuestas a los retos económicos y sociales. En cuanto a las prioridades horizontales, se persigue reordenar la red vasca de ciencia y tecnología (incluyendo la reforma de la universidad), tomar medidas para la superación del llamado «valle de la muerte» (esto es, que el importante incremento de recursos destinados por el Gobierno Vasco a la investigación básica y aplicada se refleje en un avance real en

GRÁFICO 8
GASTO EN I+D EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: INE.

el grado de innovación de las empresas vascas) y de los problemas de financiación de los agentes de la red, mejorar la compleja gobernanza del sistema y desarrollar efectivos sistemas de monitorización y evaluación.

V. CONCLUSIONES

En los albores del siglo XXI, la entrada en recesión económica no se ha producido a la vez en todas las regiones del Estado y la intensidad con la que se ha padecido su efecto no ha sido homogénea. La CAPV es uno de los territorios que mejor ha resistido, hasta el momento, a esta desfavorable coyuntura. Este estudio ha analizado las causas a las que puede deberse tal circunstancia.

— La CAPV y el conjunto del Estado se han encontrado con distintos niveles de solidez económica cuando ha llegado la crisis, y *a posteriori* se han aplicado dos modelos distintos de ajuste. A pesar de su similar evolución en indicadores de PIB y PIB per cápita, la evolución de las tasas de empleo, productividad y costes laborales han sido diferentes.

— En esta negativa coyuntura, la CAPV ocupa una posición de competitividad destacada entre las regiones europeas con quienes guarda mayor parecido en su estructura socioeconómica. Este grupo de regiones se caracteriza por estar dotado de un *output* económico y de innovación superior al del promedio de regiones europeas.

— Entre un total de 206 regiones europeas, la CAPV ocupa posiciones aventajadas en la evolución de indicadores como PIB per cápita y productividad (21 y 24, respectivamente). Esta posición, en parte, se debe a un con-

texto regional construido por el continuo esfuerzo realizado desde las instituciones y empresas vascas durante décadas.

— La evolución de los indicadores de innovación es algo menos satisfactoria. La CAPV ocuparía la posición 45 entre las 206 regiones europeas, tanto en indicadores de *input* como de *output* de innovación. Así y todo, la CAPV sobresale por la dotación de una población cualificada en ciencia-tecnología, con un porcentaje elevado de personas con educación terciaria, y por una amplia implantación de formación continua e I+D empresarial.

— Las autoridades públicas de la CAPV han partido de una reestructuración de la Industria comenzada en los ochenta, dando pasos hacia la *clusterización* de actividades económicas en los noventa y la diversificación hacia nuevas actividades en el presente siglo (biociencias/biotecnología, nanotecnología, turismo y energías renovables). Según varios estudios, la CAPV es además una de las regiones que cuenta con mayor nivel de competencias públicas y de calidad institucional para el desarrollo y aplicación de políticas regionales.

— España ha seguido una política de austeridad acompañada de una reducción del coste laboral y de recortes de gasto público. La CAPV no está exenta de reducciones presupuestarias, si bien de menor intensidad, y en paralelo ha apostado por una especialización concentrada en actividades estratégicas para el desarrollo del territorio (fundamentada en la iniciativa europea RIS 3).

Aunque todos estos elementos constituyen rasgos distintivos del País Vasco, que de forma

conjunta explican a nuestro entender la mejor evolución relativa de la economía vasca en esta crisis, la clave no está tanto en una agregación de dichos factores diferenciales, sino en la existencia de una estrategia dinámica y adaptada a las fortalezas y debilidades de las diferentes etapas por las que ha atravesado la economía vasca que ha ido dado coherencia a las políticas públicas, privadas y público-privadas aplicadas en cada momento. La capacidad de la construcción colectiva de una estrategia territorial es en este sentido un elemento clave para la competitividad de los territorios.

Si bien la administración central del Estado establece medidas y actuaciones comunes para el conjunto del país, la entrada, evolución y salida de una crisis es un fenómeno que afecta y se gestiona de forma heterogénea entre las regiones del Estado. Nuestro estudio corrobora los hallazgos y conclusiones de estudios recientes (Simón, 2009; Ahamdanech *et al.*, 2010; Gadea *et al.*, 2012). En nuestra opinión, ello se debe, en gran medida, a la dispar dotación de recursos y capacidades de los territorios, y al diferente grado de diseño e implantación de estrategias y políticas de las regiones. Esta circunstancia ayuda a comprender la razón por la cual la divergencia económica y de bienestar entre regiones persiste en España, independientemente del advenimiento de distintos ciclos económicos, bien sean estos expansivos o contractivos.

NOTAS

(1) La ventajosa posición que en nivel de PIB per cápita presenta a la CAPV deriva, en parte, de que para expresar su valor en paridades de poder adquisitivo (PPA) se debe recurrir a los valores de PPA que para el conjunto de España estiman Eurostat y la OCDE.

Aunque no hay estimaciones de PPA para las comunidades autónomas españolas, de los datos que sobre niveles generales de precios al consumo solía publicar *Cuadernos de Información Económica* anualmente, se desprendería que el nivel general de precios del País Vasco superaba el de la media española en torno a un 6 por 100. Esto es, el PIB per cápita de la CAPV, expresado en PPA, probablemente está sobrevalorado en una magnitud de ese estilo.

(2) Las regiones europeas se han definido en ese ejercicio para el nivel 2 de la Nomenclatura de las Unidades Estadísticas Territoriales (NUTS2), salvo para Alemania, Reino Unido y Bélgica, en que se toma el nivel 1 (NUTS1), por ser ese el nivel en que principalmente operan los poderes regionales.

(3) Obsérvese que las regiones situadas en los primeros lugares del *ranking* presentan un bajo valor en el indicador, mientras que las que tienen peores valores en el *ranking*, presentan un alto valor en el indicador, por situarse en los últimos lugares del *ranking*.

(4) Para valorar esta última se consideran el nivel de corrupción, la protección del estado de derecho, la efectividad gubernamental y la rendición de cuentas. En cuanto al indicador de descentralización, BAK BASEL ECONOMICS considera cinco dimensiones de la descentralización (administrativa, funcional, política, vertical y financiera), a partir de las cuales construye un indicador compuesto de descentralización.

BIBLIOGRAFÍA

- AHAMDANECH, I.; GARCÍA, C., y PRIETO, M. (2010), «Convergencia regional de las distribuciones personales de la renta en España (1990-2003)», *Revista de Economía Aplicada*, 52, vol. XVIII: 35-61.
- ARANGUREN, M.J.; MAGRO, E.; NAVARRO, M., y VALDALISO, J.M. (2012), *Estrategias para la construcción de ventajas competitivas regionales: El caso del País Vasco*, Marcial Pons, Madrid.
- AYALA, L. (2013), «Crisis económica y distribución de la renta: Una perspectiva comparada», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 135: 2-19.
- BAK BASEL ECONOMICS (2009), *From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth*, Assembly of European Regions (AER), Bruselas.

- BERGE, T., y JORDÁ, O. (2013), «A chronology of turning points in economic activity: Spain 1850-2011», *SERIES*: 1-34.
- CALLEJÓN, M., y GARCÍA-QUEVEDO, J. (2011), «Nuevas tendencias en las políticas de innovación», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 127: 176-192.
- CHARRON, N.; LAPUENTE, V., y DIJKSTRA, L. (2012), *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*. European Commission Regional Policy Working Paper, WP 01/2012.
- DOMÉNECH, R. (2012), «Las perspectivas de la economía española en 2012», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 133: 8-18.
- FORAY, D.; GODDARD, J.; GOENAGA BELDARRAIN, X.; LANDABASO, M.; MCCANN, P.; MORGAN, K.; NAUWELAERS, C., y ORTEGA-ARGILÉS, R. (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations*, European Commission, Bruselas.
- GADEA, M.D.; GÓMEZ-LOSCOS, A., y MONTAÑÉS, A. (2012), «Cycles inside cycles: Spanish regional aggregation», *SERIES*: 423-456.
- LUNDVALL, B.-Å., y TOMLINSON, M. (2001), «Learning-by-comparing: Reflections on the use and abuse of international benchmarking», en SWEENEY, G. (ed.), *Innovation, Economic Progress and the Quality of Life*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 120-136.
- MAS, M., y NAVARRO, M. (dir.) (2012), *Un modelo de crecimiento y productividad regional: el caso del País Vasco*, Marcial Pons, Madrid.
- MORGAN, K. (2013), *Basque Country RIS3: An expert assessment on behalf of DG Regional and Urban Policy*.
- NAVARRO, M.; GIBAJA, J.J.; FRANCO, S., y MURCIEGO, A. (2011), «Metodología de benchmarking territorial: necesidad de identificación de las regiones de referencia», en J.L. CURBELO, M.D. PARRILLI y F. ALBURQUERQUE (coords.), *Territorios innovadores y competitivos*, Marcial Pons, Madrid, pp. 343-373.
- NAVARRO, M.; FRANCO, S.; MURCIEGO, A., y GIBAJA, J.J. (2012), «Metodología de benchmarking territorial: la necesidad de identificación de las regiones de referencia», *Información Comercial Española*, 869: 115-132.

- NAUWELAERS, C.; VEUGELERS, R., y VAN LOOY, B. (2003), *Benchmarking National R&D policies in Europe: Lessons from Belgium*. Final report for the Federal Public Service for Scientific Affairs.
- OECD (2011), *OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain*, OECD Publishing.
- ORKESTRA (2008), *Informe de Competitividad del País Vasco: hacia una proposición única de valor*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao.
- (2009), *II Informe de Competitividad del País Vasco: hacia el estadio competitivo basado en la innovación*. Bilbao. Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- (2011), *Informe de Competitividad del País Vasco 2011. Liderar en la nueva complejidad*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao.
- (2013), *Informe de Competitividad del País Vasco 2013. Transformación productiva para el mañana*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao.
- ORTEGA-ARGILÉS, R. (2011), «El impacto de la inversión en I+D+i sobre la productividad del trabajo», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 127: 106-119.
- PABLO-ROMERO, M.P., y GÓMEZ-CALERO, M.P. (2008), «Análisis por provincias de la contribución del capital humano a la producción de la década de los noventa», *Investigaciones Económicas*, vol. XXXII(1): 27-52.
- PAPAIIOANNOU, T.; RUSH, H., y BESSANT, J. (2006), «Benchmarking as a policy-making tool: from the private to the public sector», *Science and Public Policy*, 33(2): 91-102.
- SIMÓN, H. (2009), «La desigualdad salarial en España: una perspectiva internacional y temporal», *Investigaciones Económicas*, vol. XXXIII: 439-471.
- VALDALISO, J.M. (2013), «Las estrategias de desarrollo económico del País Vasco: una perspectiva histórica», *Ekonomiaz*, 83: 147-174.
- WALENDOWSKI, J., y ROMAN, L. (2011), *Identifying Potential and Niches of Innovation – A Policy Intelligence Toolbox*. Regional Innovation Monitor.