

Este trabajo describe, en primer lugar, la historia del llamado “caso vasco” que, desde 2003 en adelante, se imparte en la Harvard Business School y en más de cien universidades del mundo y que trata de las estrategias de desarrollo económico del País Vasco desde 1980 en adelante. A continuación, y partir del caso vasco, el trabajo examina las políticas y estrategias de competitividad del Gobierno Vasco en los últimos treinta años

Palabras Clave: País Vasco. Estrategia territorial. Competitividad. Universidad. Clústeres.

Lan honek, aurrena, “euskal kasua”ren historia deskribatzen du. Lan hori, hain zuzen, 2003tik Harvard Business School-en ematen da, baita mundu osoko ehun unibertsitatetan baino gehiagotan ere. Bertan, 1980tik aurrera EAEn ekonomia garatzeko erabilitako estrategiak aztertzen dira. Jarraian, eta euskal kasutik abiatuz, lanak Eusko Jaurlaritzaren azken hogeita hamar urteetako lehiakortasun politikak eta estrategiak aztertzen ditu.

Giltza-Hitzak: Euskal Herria. Lurralde-estrategia. Lehiakortasuna. Unibertsitatea. Klusterrak.

Ce document décrit, en premier lieu, l'histoire du “ cas basque “ qui, à partir de 2003, est enseigné à la Harvard Business School et dans plus d'une centaine d'universités dans le monde et qui aborde les stratégies de développement économique du Pays Basque à partir de 1980. Ensuite, à partir du cas basque, le document examine les politiques et stratégies de compétitivité du Gouvernement Basque au cours des trente dernières années.

Mots-Clés : Pays Basque. Stratégie territoriale, Compétitivité. Université. Clusters.

El “caso vasco” de Harvard y las estrategias de competitividad del País Vasco desde 1980 hasta 2012

(The “Basque case” of Harvard and the strategies for competitiveness in the Basque Country from 1980 to 2012)

Valdaliso Gago, Jesús M.

Univ. del País Vasco (UPV/EHU). Fac. de Ciencias Económicas y Empresariales. Dpto. Historia e Instituciones Económicas.
Avda. Lehendakari Agirre, 83. 48015 Bilbao
jesusm.valdaliso@ehu.es

1. Introducción¹

El objetivo de este artículo es describir la historia del caso *The Basque Country: Strategy for Economic Development* (El País Vasco: Estrategia de Desarrollo Económico) que se imparte dentro del curso Microeconomics Of Competitiveness (MOC en adelante) en la *Harvard Business School* (HBS en adelante) por el profesor Michael E. Porter y en más de cien universidades del mundo afiliadas a la red MOC dirigida desde el *Institute for Strategy and Competitiveness* de Harvard. El “caso vasco”, como se denomina de forma más resumida, analiza las estrategias de desarrollo económico lideradas por el Gobierno Vasco desde 1980 en adelante y se estudia como ejemplo de una estrategia de competitividad exitosa llevada a cabo por una región. El primer caso vasco (Porter, Ketels y Miller, 2004) se impartió por primera vez en la HBS en abril de 2003 y el segundo caso (Porter, Ketels y Valdaliso, 2013), una versión corregida y ampliada del anterior, se impartió por vez primera, también en la HBS, en febrero de 2012².

La historia de este caso –un trabajo de tono más bien académico, de unas 25 páginas, que se utiliza como herramienta docente en estudios de posgrado– permite una aproximación original a un tema más amplio: las estrategias y políticas de competitividad aplicadas en el País Vasco desde 1980 en adelante. Por una parte, el proceso de diseño y elaboración del caso es un símbolo de la influencia de organizaciones, personas e ideas del exterior en el diseño y aplicación de políticas y estrategias de competitividad en el País Vasco, pero también de la influencia del modelo vasco en las políticas y estrategias de competitividad segui-

1. Agradezco la información y los comentarios aportados por Marijose Aranguren y Mikel Navarro para la elaboración de este trabajo. Por supuesto, toda la responsabilidad sobre su contenido recae en el autor. El trabajo se inscribe dentro de los proyectos de investigación MICINN HAR2009-09264/HIS y Gobierno Vasco IT-337-10.

2. Las fechas de referencia entre paréntesis hacen referencia a su publicación final dentro del servicio de publicaciones de Harvard que suele producirse con un cierto retraso respecto a la fecha de su primera impartición. El último caso puede consultarse en <http://hbsp.harvard.edu> o bien en <http://hbr.org>

das en otros territorios. Por otra, la historia del caso vasco ilumina algunos aspectos del proceso de elaboración y aplicación de las estrategias de competitividad más vinculados con el desarrollo de una perspectiva académica que con la práctica política, aunque no por ello menos importantes: el papel de las universidades y los centros de investigación, el desarrollo y la difusión de un marco analítico común para el estudio de la competitividad, la transformación de una idea académica en un instrumento de política económica y el papel de algunas figuras individuales, de la política y del mundo académico³.

El trabajo tiene dos grandes apartados. En primer lugar se muestra, de una manera descriptiva, la historia del caso vasco de Harvard (en realidad, de los dos casos): su proceso de gestación, sus autores, las entidades colaboradoras y el contexto académico y político en el que surgen. A continuación, y a partir de las líneas maestras del último caso y de un trabajo más profundo realizado de forma paralela al mismo, se esbozan los grandes rasgos de las estrategias de competitividad puestas en práctica en el País Vasco desde 1980 en adelante.

2. La historia del (los) “caso(s) vasco(s)” de Harvard

La HBS, una de las primeras escuelas de negocios de Estados Unidos, introdujo el método de casos en su programa de estudios en 1925 y desde entonces ha continuado apegada a esta herramienta docente que ha sido adoptada por un gran número de escuelas de negocios en el mundo. Los casos están diseñados para imitar o simular una situación real y para poner al alumno en el papel de actor o participante en la misma. Dado que son una analogía de la realidad, los casos deben reunir tres características: tratar una cuestión (o varias) de importancia, proporcionar suficiente información al lector sobre la que pueda basar sus conclusiones, y no ofrecer interpretaciones ni conclusiones (Ellet, 2007).

El primer caso vasco se elaboró en 2002 para ser estudiado en el Curso MOC que, por primera vez, iba a impartir Michael E. Porter en la HBS. Porter, uno de los académicos más distinguidos de la Universidad de Harvard, dirigía desde 2001 el *Institute for Strategy and Competitiveness* (ISC en adelante), un centro creado por esa universidad y la HBS para propagar y diseminar sus ideas⁴. La inves-

3. No está de más recordar la cita de Keynes de que “Las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto si son correctas como si no, son más poderosas de lo que es comúnmente entendido. De hecho, el mundo se rige por poco más. Los hombres prácticos, que se consideran libres de cualquier influencia intelectual, son usualmente esclavos de algún economista difunto” (Keynes, 1936). Para la historia de otra idea académica convertida en un instrumento de política económica, la “estrategia de especialización inteligente”, véase Foray et al. (2011). Sobre el papel de las universidades y otros centros de investigación en el desarrollo regional, véase Uyarra (2010).

4. Dentro de Harvard, Porter es uno de los pocos “Harvard Professors” (aproximadamente una quincena en la actualidad), la máxima distinción académica y profesional dentro de esta Universidad. Sobre Porter véase <http://www.hbs.edu/faculty/Pages/profile.aspx?faclD=6532> (fecha último acceso, 8 de enero 2013). El impacto de su obra y sus ideas sobre la academia y también los gobiernos ha sido analizado, entre otros, por Magretta (2012) y Sölvell (2012).



La Baker Library, la biblioteca de la Harvard Business School. (Foto: Jesús M^a Valdaliso)

tigación inicial de Porter se había centrado en la estrategia empresarial, área de conocimiento que revolucionó en los decenios de 1970 y 1980, combinando el rigor analítico de la microeconomía y la economía industrial con la complejidad de la realidad empresarial que los estudios de caso de la tradición dominante en estrategia destacaban. Sus modelos de análisis y conceptos (las cinco fuerzas, la cadena de valor, el posicionamiento estratégico), compendiados en los libros *Competitive Strategy* y *Competitive Advantage* (Porter 1980 y 1985), auténticos *best-sellers* mundiales, se convirtieron rápidamente en el paradigma dominante de la disciplina, en la que todavía ejerce hoy en día un notable impacto⁵. A partir de los años noventa, Porter expandió su investigación sobre estrategia empresarial y competitividad a otras cuestiones que afectaban a las relaciones de las empresas con la sociedad, como el medio ambiente y las actividades de responsabilidad social empresarial⁶. La transferencia de sus conceptos de estrategia y competitividad del ámbito de las empresas al de las naciones y las regiones se inició en 1983, cuando fue nombrado vocal del Comité Presidencial sobre la competitividad de Es-

5. El primer libro va por su sexagésima tercera reimpresión y ha sido traducido a 19 idiomas; el segundo va por su trigésima octava reimpresión. Otros trabajos destacables en este ámbito aparecen compilados en Porter (2008). El impacto de su obra y sus ideas sobre la academia y también las empresas ha sido analizado por Magretta (2012).

6. La llamada Hipótesis de Porter sobre las relaciones entre la regulación medioambiental y la innovación y la competitividad de las empresas (Porter y Van der Linde, 1995), ha sido posteriormente discutida en más de cien trabajos especializados, véase Ambec et al. (2011). Sobre el segundo campo, véanse los trabajos de Porter (2008, parte IV) y Porter y Kramer (2011).

tados Unidos. Durante la segunda mitad de esa década dirigió una obra sobre los factores determinantes de la ventaja competitiva y la prosperidad de los países y las regiones, que finalmente apareció en 1990, *The Competitive Advantage of Nations* (Porter, 1990). El libro y otros trabajos posteriores de Porter ejercieron a partir de los años noventa un impacto creciente y gradual sobre la academia, impulsando líneas de investigación sobre la competitividad y el desarrollo económico, los clústeres, los factores de la prosperidad de las regiones y la innovación; sobre los gobiernos de países y regiones, impulsando diversas estrategias de competitividad, iniciativas clúster y otros programas; y sobre las empresas y los agentes relacionados con esas estrategias, programas e iniciativas (Sölvell, 2012).

El curso MOC trató de extender el impacto de la obra de Porter al ámbito educativo. Se diseñó como un curso de posgrado ofrecido por el ISC a los graduados de las diferentes escuelas de Harvard (HBS, *Kennedy School of Government*) y del área de Boston (*Massachusetts Institute of Technology, Tufts University*); pero también como un curso que pudiera ser enseñado en otras universidades del mundo. El Curso MOC examina, utilizando un marco analítico basado en la obra de Porter, los factores determinantes de la competitividad y el desarrollo económico desde una perspectiva microeconómica, analizando el papel de –de abajo hacia arriba– las empresas, los sectores, los clústeres, las ciudades, las regiones y las naciones (Porter y Ramirez-Vallejo, 2009)⁷.



Michael Porter impartiendo una clase dentro del Curso MOC de la Harvard Business School (Foto: Jesús M^a Valdaliso)

7. Algunos trabajos básicos de Porter cuya influencia se percibe en este curso son Porter (1990, 2002 y 2008, parte II).

El primer caso vasco, elaborado por Michael E. Porter, Christian Ketels y Kaia Miller, estudiaba las estrategias de desarrollo económico adoptadas por el Gobierno Vasco durante los decenios de 1980 y 1990, centrándose de manera especial en la política de promoción y desarrollo de clústeres de los años noventa, y se detenía en 2001, dejando planteados dos de los retos más importantes del nuevo Gobierno de Ibarretxe en aquel momento: la llamada “segunda transformación económica” del País Vasco y la apuesta por la sociedad de la información y el conocimiento; y el acuerdo para la coexistencia con España (el llamado Plan Ibarretxe). Como todos los casos del Curso MOC de Porter, el caso vasco describía brevemente la historia de la economía vasca desde los siglos modernos y ofrecía información sobre la realidad política e institucional del País Vasco que permitiera contextualizar y analizar mejor las estrategias del Gobierno (Porter, Ketels y Miller, 2004). El caso se impartió por primera vez en el curso MOC de Harvard de 2003 y en esa ocasión contó con la presencia del lehendakari Juan José Ibarretxe⁸. Dentro de la estructura del curso MOC, los casos seleccionados por Porter como representativos de estrategias de desarrollo regionales fueron los del País Vasco y los del Estado de Connecticut en Estados Unidos (Porter y Miller, 2003). Ambos casos utilizaban, de forma original y novedosa, el concepto de estrategia y su marco analítico importado de los trabajos de Porter sobre estrategia empresarial y trataban de aplicarlo al análisis de territorios.

La elección del País Vasco como un ejemplo a estudiar en Harvard sin duda tenía mucho que ver con la experiencia relativamente exitosa de desarrollo económico y transformación de la región y con las estrategias y políticas, impulsadas desde el Gobierno Vasco, que la habían hecho posible⁹. Pero no era este el único motivo ni, me atrevería a decir, el más importante. Desde finales de los años ochenta Michael E. Porter tenía ya un cierto conocimiento de la realidad vasca gracias a Jon Azua, un ingeniero industrial con un MBA por el IESE y doctorado en una universidad norteamericana, y que había desempeñado diferentes puestos de responsabilidad política en la Administración local y regional durante esa década. Azua entró en contacto con Porter cuando era consejero de Trabajo y Sanidad del Gobierno vasco en 1986 y trató de convencerle para que asesorase al Gobierno vasco en el diseño de una nueva política y estrategia de competitividad. La propuesta tuvo que esperar, puesto que en aquel momento Porter se encontraba acabando su libro sobre *La ventaja competitiva de las naciones* (Porter, 1990), y también debido a un cambio en la composición del Gobierno vasco que supuso aparcar las pro-

8. La estructura de las clases del curso MOC es la siguiente: durante los primeros 60 minutos aproximadamente se discute el caso y luego, tras un breve receso, se introduce a un protagonista real (en persona y en directo, o a través de videos pregrabados, por regla general cuando ese protagonista asistió como invitado a la sesión) que, en el caso de que se encuentre en la clase, responde a las preguntas y los comentarios de los alumnos durante un periodo aproximado de 30 minutos. Asimismo, suele impartirse una breve clase magistral en la que se exponen los principales conceptos e instrumentos analíticos trabajados en ese caso, que no suele durar más de 30 minutos.

9. Para una visión general del desarrollo económico y los cambios experimentados por la economía vasca en este periodo véanse Alberdi (2010), Valdaliso (2010) o Aranguren et al. (2012), capítulo 4. Un informe reciente de la OECD califica la experiencia vasca como una historia de transformación económica exitosa (OECD, 2011: 42).

puestas de Azua sobre una nueva política de competitividad. Pero finalmente, en 1989, y desde su puesto de consejero delegado de Bilbao Plaza Financiera, Azua contrató a la consultora de Porter y otros profesores de Harvard, Monitor Company, para que realizase un estudio sobre la ventaja competitiva del País Vasco (Monitor Company, 1991).

El trabajo, que inicialmente fue recibido con bastante recelo y muchas críticas, fue el punto de partida para la aplicación de una nueva estrategia de competitividad a partir de febrero de 1991, cuando Jon Azua retornó al Gobierno vasco como consejero de Industria y vicelehendakari, y nombró a Porter como Asesor especial del vicelehendakari para asuntos de competitividad (un cargo no remunerado)¹⁰. El País Vasco se convirtió en una de las primeras regiones de Europa, junto con Escocia, en aplicar los principios del modelo clúster de Porter, entonces poco más que un concepto académico y no muy conocido, pero que luego gozó de una gran popularidad tanto en los círculos académicos como, sobre todo, en las políticas públicas (Sólvell, Lindqvist y Ketels, 2003; Ketels, 2004; OECD, 2007). A lo largo de los años noventa, gracias al impulso del Gobierno y a la colaboración de los agentes privados (empresas) y público-privados (centros tecnológicos), un total de once iniciativas clúster fueron emprendidas en el País Vasco, creándose otras tantas asociaciones-clúster: electrodomésticos, automoción, puerto de Bilbao, electrónica y telecomunicaciones, medioambiente, conocimiento, energía, aeronáutica, industrias marítimas y papel (Aranguren y Navarro, 2003; Aranguren, 2010). Con anterioridad a la elaboración del caso vasco, Porter presentó sus primeras ideas sobre la experiencia vasca en los años ochenta y noventa en una conferencia impartida en Bilbao en abril de 2002, donde planteó la necesidad de adoptar una nueva estrategia de desarrollo económico para llevar al País Vasco a un nuevo estadio competitivo dirigido por la innovación y el conocimiento (Porter, 2002).

En 2003, Jon Azua y dos profesores de la ESTE-Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de San Sebastián (Universidad de Deusto), Mikel Navarro y Olga Rivera, comenzaron a impartir el Curso MOC en el País Vasco, gracias a un convenio con Harvard apoyado desde el Departamento de Industria del Gobierno vasco (SPRI). Desde entonces y hasta 2012, un total de 386 alumnos han realizado este curso, impartido en San Sebastián y también, durante los años de 2004 a 2010, en Bilbao, y han estudiado el caso vasco. La expansión de la red MOC dirigida desde el ISC de Harvard hizo que a finales de 2012 más de 100 universidades de todo el mundo impartieran este curso y que el número de alumnos, acumulado, superara los 31.000 (Porter y Ramirez-Vallejo, 2009; Porter, 2012), lo que permitió difundir internacionalmente la experiencia de éxito del País Vasco¹¹.

10. Sobre esta cuestión, véanse Porter et al. (2004), Aranguren et al. (2003), Azua (2006). Sobre la trayectoria de Azua y la estrategia de competitividad del Gobierno Vasco en el decenio de 1990 véase Aranguren et al. (2012: 195 y ss.). Véanse también los comentarios de Azua en Bizkargüenaga (2001), vol. I, o del propio lehendakari Ardanza, en Ardanza (2011).

11. Debe advertirse, no obstante, que este primer caso vasco no se impartía en todos los centros. Como se ha indicado antes, era un caso alternativo al de Connecticut y la estructura del curso sólo permitía...

En 2006 se creó el Instituto Vasco de Competitividad, un centro afiliado a la red de institutos de competitividad dirigida por el ISC de Harvard. La primera idea de creación de un instituto de estas características se había planteado en un documento oficial en 1994, durante el mandato de Jon Azua en la consejería de Industria, pero diversos problemas aparcaron su plasmación final hasta 2006¹². Finalmente, en abril de 2006 el Instituto fue creado con el apoyo del Departamento de Industria del Gobierno vasco (SPRI), la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Fundación Deusto y una serie de grandes empresas de la región (Kutxa, Euskaltel, Repsol-Petronor y Gamesa). El Instituto se encargó de impartir el Curso MOC en el País Vasco pero sobre todo, fue concebido como una especie de “laboratorio de ideas” con el objetivo principal de “apoyar la actividad de la administración pública, los agentes socioeconómicos y todas las universidades del País Vasco en los ámbitos relacionados con la competitividad”. Su labor se centró en tres ejes: la investigación, la interacción y la formación, y su nombre de Orkestra –añadido en 2007– quería resaltar su carácter de orquestador de personas y organizaciones en el ámbito de la competitividad (Orkestra, 2007: 7-8)¹³. Michael E. Porter fue nombrado Presidente de Honor del Consejo de Administración, presidido por José Luis Larrea (miembro del Patronado de la Fundación Deusto y presidente ejecutivo de Ibermática), en el que estaban representadas las instituciones y empresas que respaldaban y apoyaban el nuevo centro, además de otras personalidades del ámbito empresarial; y Jon Azua presidía el Consejo Asesor, del que también formaba parte Christian Ketels, asociado principal del ISC de Harvard.

Desde finales de 2009 el propio Instituto y varios de los profesores encargados de impartir el Curso MOC, Mikel Navarro en particular, comenzaron a plantearse la necesidad de mejorar el caso vasco y de alargar su cobertura temporal hasta principios de 2009, fecha en la que se había producido un cambio en el equipo del Gobierno Vasco (dirigido ahora por el PSE y encabezado por el lehen-

... impartir uno. Este último disponía de unos materiales de apoyo muy buenos (video con la intervención de algunos protagonistas, notas docentes) y era el enseñado de forma preferente en Harvard. El caso vasco solía impartirse de forma preferente en Latinoamérica, ya que se veía más próximo a su problemática.

12. En concreto, en el Informe de 1993 correspondiente al Marco General de Actuación en política industrial para el periodo 1991-1995, presentado en un Pleno monográfico del Parlamento Vasco el 25 de febrero de 1994, se planteaba la creación de un Centro para la Competitividad de Euskadi, una organización que “colaboraría en la definición de la Política de Competitividad, prestando apoyo técnico al Gobierno en su formulación, administrando la implementación de la política y sirviendo de nexo entre el Gobierno y los clusters” (Gobierno Vasco, 1994: 222). El Marco General de Actuación en política industrial para el periodo 1996-1999, presentado por el siguiente consejero, Javier Retegui, desarrollaba con más detalle sus principales funciones: adquirir conocimientos y modelizarlos, encargarse de la planificación y estrategia a medio plazo, la coordinación y facilitación de actuaciones y el seguimiento y evaluación de las acciones enmarcadas dentro del Programa de Competitividad (Gobierno Vasco, 1996: 119-21).

13. Las características peculiares de Orkestra hacen que su papel en el desarrollo económico regional vaya más allá de los roles tradicionales atribuidos a las universidades, y que esté más cercano a los modelos de universidad “sistémica” o universidad “comprometida” en el desarrollo regional. Sobre los diferentes roles de las universidades, véase Uyarra (2010).

dakari Patxi López). Al mismo tiempo, parecía llegado el momento de realizar una reflexión y análisis más profundo sobre la exitosa trayectoria económica seguida por el País Vasco (al menos hasta 2008) y sobre su modelo de política y estrategia de competitividad. Con ese objetivo, se formó un equipo de trabajo multidisciplinar integrado por los investigadores de Orkestra M^a José Aranguren –que dirigía el área de investigación de Territorio, innovación y clústeres en el Instituto- y Mikel Navarro, y Jesús M^a Valdaliso, de la UPV/EHU (que llevaba colaborando con el Instituto desde 2007 en un proyecto de investigación sobre los orígenes históricos de los clústeres vascos y su legado para la competitividad regional en el que también participaba como entidad colaboradora Eusko Ikaskuntza), al que luego se unió en 2010 Edurne Magro, tras su incorporación a Orkestra¹⁴.



El campus de la Harvard Business School con el edificio de la Baker Library (a la izquierda) y los edificios Morgan (fondo izquierda) y Gallatin (fondo derecha). (Foto: Jesús M^a Valdaliso)

En la primavera de 2010, y en parte con el objetivo de avanzar en la elaboración de un nuevo caso vasco, Jesús M^a Valdaliso inició las gestiones para desplazarse durante el curso académico 2010/11 al ISC de Harvard. Aprovechando su estancia allí entre septiembre de 2010 y junio de 2011 (posible gracias a la invitación del ISC, a un sabático concedido por su universidad y a una subvención

14. Sobre las ventajas de la colaboración en la actividad investigadora y la producción de conocimiento véase Bozeman et al. (2013).



Algunos de los protagonistas del caso vasco en la Harvard Business School, diciembre de 2012: Jesús M^a Valdaliso, Mikel Navarro, Jon Azua, Michael E. Porter, Mari Jose Aranguren y Christian Ketels. (Foto: James Ushkumis. ISC-Harvard Business School)

del programa de movilidad del Ministerio de Educación del Gobierno de España 2010-0175), se realizó el trabajo de elaboración del segundo caso vasco (Porter, Ketels y Valdaliso, 2013), que contó también con el apoyo de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad y, de manera especial, de Mikel Navarro y M^a José Aranguren. Una primera versión del mismo fue presentada por C. Ketels en el *Center for European Studies* de la Universidad de Harvard el 18 octubre de 2011, y contó con la asistencia del lehendakari Patxi López. La versión definitiva se impartió por primera vez en el curso MOC de la HBS por M. Porter el 28 de febrero de 2012 y contó con la asistencia del consejero de Industria del Gobierno Vasco, Bernabé Unda¹⁵. Este nuevo caso se impartió, en español, en el Curso MOC 2012 por Mikel Navarro y Jesús M^a Valdaliso, en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad (San Sebastián), en mayo de 2012.

El nuevo caso mejora el caso anterior, refuerza notablemente su base científica y empírica, y amplía su marco temporal, prolongándolo hasta 2009, fecha en la

15. Sobre la idoneidad del caso vasco para el estudio de las políticas y las estrategias de competitividad, puede consultarse una entrevista realizada a Porter en aquella ocasión en http://bideoak2.euskadi.net/2012/02/29/unda_harvard/solo_agencia/total_michael_porter.mpeg (fecha último acceso, 16 de enero 2013).

que se produce un cambio de gobierno en el País Vasco y en la que, por primera vez, hay un cambio en el liderazgo político del Gobierno vasco, que pasa del PNV al PSE. En este sentido, el nuevo caso permite analizar la estrategia de desarrollo económico llevada a cabo por los gobiernos liderados por el PNV desde 1980 hasta principios de 2009, a lo largo de un periodo de casi treinta años, y se detiene dejando planteados dos de los retos más importantes del nuevo gobierno: continuar o no con la estrategia y las políticas anteriores, de gobiernos de otro partido, y cómo afrontar la nueva situación de crisis económica (Porter, Ketels y Valdaliso, 2013). El nuevo caso también evidencia el gran avance experimentado en los estudios y análisis sobre la competitividad en el País Vasco en los últimos años y, de manera particular, recoge parte de las reflexiones de un trabajo más amplio, elaborado de forma casi paralela por el equipo anteriormente citado de investigadores de Orkestra y la UPV/EHU, sobre las estrategias de competitividad del País Vasco (Aranguren et al., 2012).

3. Las estrategias de competitividad del País Vasco entre 1980 y 2012: los objetivos, el contenido y el proceso

El segundo caso destacaba con claridad la existencia de tres grandes etapas en las estrategias de competitividad del País Vasco, que se correspondían aproximadamente con otros tantos decenios: los años ochenta (las tres primeras legislaturas encabezadas por Carlos Garaikoetxea y José Antonio Ardanza), los años noventa (las legislaturas cuarta y quinta y los gobiernos de Ardanza), y los primeros años del siglo XXI (las legislaturas sexta a octava y los gobiernos de Juan José Ibarretxe) (Porter, Ketels y Valdaliso, 2013). Un trabajo más exhaustivo, que ampliaba este análisis hasta 2012, ha refrendado en líneas generales esta periodización e insertado la estrategia del gobierno de Patxi López (novena legislatura) dentro de la última etapa (Aranguren et al., 2012; Navarro et al., 2012).

Como ya se ha indicado en el apartado anterior, los casos de Connecticut y del País Vasco habían utilizado, de forma novedosa, el concepto de estrategia (empresarial) aplicándolo al análisis de los territorios. No obstante, a la altura de 2010 no existía un marco analítico de la estrategia territorial, un área de estudio todavía muy joven y en formación, con muy pocos trabajos y practicantes. Los trabajos de Aranguren et al. (2012) y Navarro et al. (2012), cuyo objetivo inicial era el análisis de las estrategias de competitividad del País Vasco, intentaron paliar esa carencia ofreciendo un primer modelo teórico que, en síntesis, distingue los siguientes planos de análisis: los objetivos (el para qué de la estrategia, cuáles son los objetivos económicos, sociales y medioambientales), el contenido (el qué, respondiendo a preguntas como en qué áreas y sectores destacar, con qué activos y recursos, cuáles son los actores a priorizar en el sector productivo y en el sistema de innovación, con qué áreas y territorios nos queremos relacionar) y el proceso (el cómo se diseña y se pone en práctica y por quién). A continuación se ofrece una visión muy general y resumida de las estrategias de competitividad del País Vasco entre 1980 y 2012.

Como apunta el nuevo caso vasco (Porter, Ketels y Valdaliso, 2013) y se expone de forma más explícita y detallada en los trabajos de Aranguren et al. (2012) y Navarro et al. (2012), se advierten tres grandes fases en las estrategias de desarrollo económico (también calificadas como de competitividad) del País Vasco entre 1980 y 2012, con unas prioridades y objetivos que han ido variando en función de la evolución y el desempeño económico de la región.

La primera fase, correspondiente al periodo de 1980 a 1990, estaría marcada por el desarrollo del autogobierno y la reconversión industrial. Los objetivos estratégicos en esta etapa se centraron, en el plano económico, en reducir el declive económico y las distancias en renta per cápita con la Europa avanzada; luchar contra el desempleo y la pobreza, en el ámbito social; y abordar el problema de la contaminación en el ámbito medioambiental. La estrategia de la segunda fase, correspondiente al periodo 1991 a 1998, se centró en crear un País Vasco competitivo basado en los clústeres y en una mayor eficiencia. Los objetivos ahora se centraron en converger con los países líderes de la Unión Europea (la UE-15) en términos de renta por habitante, conseguir una mayor solidaridad y bienestar social y luchar contra la contaminación y proteger el medioambiente. La estrategia de la tercera fase, que se inició en 1999 y se ha continuado con pocos cambios hasta 2012, se ha centrado en crear un País Vasco innovador y en diversificar la economía y la industria vasca a través de una apuesta fuerte por la I+D. Los objetivos estratégicos han sido aumentar el diferencial de renta y productividad con la UE-15 y converger tecnológicamente con ese espacio (en términos de gasto en I+D con relación al PIB); aumentar los niveles de bienestar, cohesión e integración social; e introducir los principios de la sostenibilidad medioambiental, en línea con los criterios de la UE acordados en la estrategia de Lisboa (Navarro et al., 2012).

En lo que respecta al qué, la prioridad del Gobierno vasco desde sus orígenes se centró en la industria y en sectores relacionados como la energía y los servicios auxiliares de la industria intensivos en conocimiento. En palabras, retrospectivas, del lehendakari Ardanza, "no contemplábamos otra alternativa productiva que la de seguir apostando por la actividad industrial. Era lo que nuestro país siempre había hecho y sabía hacer, y no veíamos un futuro para Euskadi fuera de ella"¹⁶. En los años 80 la prioridad se dirigió hacia la reconversión industrial y la mejora de las industrias que ya existían. Como señaló Javier García-Egocheaga, la figura más influyente en la política industrial vasca de esa década, "En los sectores tradicionales, la primera cosa que se hizo fue no abandonarlos (...), la clave estaba en continuar con lo que se sabía hacer, haciéndolo bien. Lo que significa trabajar de forma competitiva, cambiar las fábricas, las mentalidades, los métodos, pero sin dejar los mercados"¹⁷.

16. Ardanza (2011: 373). Véase también el testimonio de Ardanza en Bizkargüenaga (2001), vol. I; pp. 403-409.

17. Bizkargüenaga (2001: I, 169). García-Egocheaga también había recurrido a modelos y buenas prácticas de otros países (como los centros y los parques tecnológicos) y al apoyo de consultorías extranjeras para el diseño de la política tecnológica vasca en los años ochenta, Aranguren et al. (2012: 192-94). Sobre García-Egocheaga véase Illarramendi (2004).

Este principio de “construir sobre lo que ya existe”, así formulado en el estudio de Monitor Company (1991: 66) y que también se reflejaba en el trabajo de Porter sobre otros países (Porter, 1990) se continuó en las etapas siguientes¹⁸, pero combinándolo con estrategias de diversificación hacia nuevos sectores. En los 90, además de iniciar una estrategia general de mejora basada en los clústeres, el objetivo prioritario fue la diversificación industrial hacia sectores como la aeronáutica o las telecomunicaciones, o a otros relacionados con el proyecto del Museo Guggenheim y la regeneración del Bilbao metropolitano. La apuesta por los clústeres no fue, en sus primeros momentos, fácil: requirió de un gran esfuerzo de diálogo, reuniones y trabajo conjunto con las empresas y otros agentes (Aranguren y Navarro, 2003; Aranguren, 2010). En los primeros años del siglo XXI, el Gobierno Vasco continuó con la política de clústeres, aunque modificando sus mecanismos de coordinación, y la extendió a nuevos sectores: a finales de 2011 existían un total de 21 asociaciones-clúster integradas dentro de la política clúster del Gobierno, 12 reconocidas como prioritarias (las citadas anteriormente, excepto el clúster del conocimiento que desapareció tras su integración en Innobasque, más las asociaciones del clúster audiovisual y de transporte y logística) y otras 9 en fase de reconocimiento (alimentación, artes gráficas, siderurgia, biociencias, hábitat, forja y fundición, construcción, herramienta manual y producción de acero) (Aranguren, 2010; Aranguren et al., 2012: 274). De manera paralela, el Gobierno vasco inició una estrategia de diversificación inteligente hacia nuevos sectores (biociencias, nanociencias, energías renovables), apoyada en un fuerte impulso a las actividades científicas y de I+D (Aranguren et al., 2012).

La apuesta por la industria se combinó con un esfuerzo notable en desarrollar y mejorar las infraestructuras físicas y educativas del territorio, y en la creación de una infraestructura tecnológica (centros y parques tecnológicos), inspirada en modelos extranjeros, y muy orientada al desarrollo de capacidades en las áreas de tecnología e ingeniería¹⁹. Desde principios del siglo XXI, en línea con la nueva estrategia de diversificación inteligente, se ha comenzado a crear una infraestructura científica dedicada a la investigación básica, protagonizada por los Centros de Investigación Cooperativa (CICs) y los Centros de Investigación Básica y de Excelencia (BERCs) (Navarro, 2010; OECD, 2011).

Otra apuesta estratégica mantenida y continuada a lo largo de todo este periodo ha sido la de reducir la dependencia del mercado del resto de España y au-

18. Así, el Plan General de Actuación de Política Industrial para 1991-1995 resaltaba que “Euskadi debe basar su futuro en desarrollar nuevas tecnologías capaces de mejorar su capacidad para producir mejor aquello que constituye su fuente de ventaja comparativa; esto es, para producir competitivamente en las áreas que conoce y en las que se ha especializado tradicionalmente (Gobierno Vasco, 1991: 125). O, como dijo de forma bastante provocativa Azua en su primer acto público como vicelehendakari, “lo que vamos a intentar en Euskadi es recuperar el gusto por la grasa y abandonar el gusto por las moquetas” (Bizkargüenaga, 2001: vol. I; 483). La nueva consejera de Desarrollo Económico y Competitividad ha recalcado que “Euskadi necesita una política industrial que ponga el acento en tener fábricas y no sólo servicios”, *El Correo*, 13/01/2013; p. 53.

19. Numerosos ejemplos de la influencia de modelos extranjeros de buenas prácticas en la política tecnológica vasca de los primeros años ochenta se encuentran en Illarramendi (2004: 82-88).

mentar las relaciones con el área de la Unión Europea, tanto por motivos políticos como económicos (un mercado más sofisticado). Desde mediados de los años 90 esa estrategia se amplió a otras regiones económicas (América y Asia) y se combinó con otra complementaria de impulsar y apoyar la internacionalización de las empresas vascas. Esta estrategia de internacionalización ha recibido una especial atención en la última legislatura, dado el contexto de crisis económica y, en particular, ante el hundimiento del mercado del resto de España.

En lo que respecta al proceso, se advierte una evolución gradual hacia estrategias cada vez más formales y deliberadas. El liderazgo del Gobierno vasco fue muy claro en los decenios de 1980 y 1990 pero al mismo tiempo se compaginó con una voluntad decidida de involucrar a los agentes socioeconómicos, invitando a personalidades del mundo de la empresa a asumir cargos de responsabilidad política en la dirección de la estrategia y la política industrial y, más importante, a través de la puesta en marcha de iniciativas y fórmulas de colaboración público-privadas²⁰. Desde 2004 en adelante, con la creación del Foro de Competitividad, se adoptaron enfoques cada vez más participativos en el diseño y, en la última legislatura, en la implementación y evaluación de las políticas, y basados en un liderazgo compartido. Algunas iniciativas concretas en este sentido han sido las asociaciones-clúster, organizaciones como Euskalit o Innobasque, la definición de proyectos y metas compartidas (calidad, Made in Euskadi, sociedad de la innovación y el conocimiento). También se percibe un mayor grado de consenso –o al menos un disenso menor que en otras cuestiones– entre las principales fuerzas políticas en torno a los objetivos estratégicos y a las líneas generales de la política industrial, favorecido por la existencia durante la mayor parte de ese periodo del terrorismo, con su consiguiente impacto negativo sobre la actividad económica y la imagen del país (Aranguren et al., 2012: 205 y 403-4).

La continuidad de un mismo partido político al frente del Gobierno vasco y, lo que es más importante, de un equipo político muy homogéneo en el Departamento de Industria y en las principales agencias de desarrollo (SPRI y EVE), y también de muchos agentes (centros tecnológicos, asociaciones-clúster) desde 1991 en adelante, reforzó esa regla general de "construir sobre lo que ya existe"²¹. Por otra parte, el relativo éxito de las políticas y estrategias aplicadas, y el propio proceso de aprendizaje a partir de la experiencia (*policy learning*) de los principales agentes implicados también contribuyó a reforzar el carácter cada vez más *path-dependent* de la estrategia de desarrollo económico del territorio (Woolcock et al., 2009). Ese mayor grado de consenso, pero también el avance logrado en los proyectos y las metas compartidas y la creación de un denso entramado de actores,

20. Los testimonios de Azua (2006) y Ardanza (2011: 174-77) destacan tres factores que permiten contextualizar mejor el claro liderazgo del Gobierno vasco en esas etapas: la gravedad de las crisis de los primeros ochenta y noventa, el desprestigio de la clase empresarial y el impacto del terrorismo. Véase también Illarramendi (2004: 68-74).

21. Sobre la composición de los equipos de gobierno en el Departamento de Industria, véase Aranguren et al. (2012: 188-9, 195-6 y 208-9).

en diferentes niveles, comprometidos con la competitividad, ayuda a explicar que, a diferencia de lo ocurrido en otras regiones y territorios, en los que el cambio político había supuesto también un cambio en la estrategia de desarrollo económico, el nuevo Gobierno del lehendakari López (2009-12) continuara sin grandes cambios la estrategia de los gobiernos anteriores, aunque adecuándola a la nueva situación de crisis financiera y económica (Aranguren et al., 2012: 357 y ss.)²². La propia labor de Orkestra en el asesoramiento del nuevo Gobierno también facilitó esta continuidad.

4. Conclusiones

La competitividad territorial es un fenómeno complejo y sistémico en el que intervienen muchos factores –macro–, meso– y microeconómicos– y agentes –empresas, gobiernos, universidades, centros tecnológicos, asociaciones– de una manera dinámica, esto es, a lo largo del tiempo. La historia del caso vasco de Harvard muestra que las ideas y la investigación académica en un área como las ciencias sociales (con mucho menos reconocimiento social y político que las ciencias duras y las ingenierías o las ciencias de la salud), y la (buena) formación y cualificación de los máximos responsables de una región o un país en esa área y en competencias transversales como el dominio de idiomas extranjeros, también desempeñan un papel importante en el desarrollo económico regional. También indica que las dinámicas de colaboración, tan extendidas en la investigación académica universitaria, son particularmente útiles para crear un lenguaje y una aproximación común al fenómeno de la competitividad, y contribuyen a facilitar la alineación de los diferentes actores regionales en torno a una estrategia y unas metas compartidas.

La historia del caso vasco y, de manera general, de los antecedentes y los fundamentos teóricos de las políticas y estrategias de competitividad en el País Vasco muestra, en primer lugar, la importancia que tiene para las regiones estar al tanto de lo que sucede en el exterior, compararse con otros territorios, importar modelos de buenas prácticas, recurrir al apoyo de centros extranjeros de conocimiento, pero también realizar apuestas arriesgadas, priorizar, un elemento consustancial a la estrategia. La propia historia del caso, pero también de la estrategia de competitividad desarrollada por el Gobierno Vasco desde principios de 1990 hasta la actualidad, no puede entenderse sin las figuras de Jon Azua y Michael E. Porter, a las que luego fueron sumándose otras personas y organizaciones, tanto dentro como fuera del País Vasco. La apuesta pionera y arriesgada, en el contexto de principios de los años noventa, por aplicar unos conceptos entonces puramente académicos como el de clúster y la competitividad territorial al campo de la política industrial y la estrategia de desarrollo económico regional, fue reforzándose a

22. La nueva consejera del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad (responsable del área de industria), Arantza Tapia, ha reconocido que “La política del Departamento de Industria en los últimos años ha sido muy continuista”, *El Correo*, 13/01/2013; p. 53.

través de un proceso gradual de *policy-learning* colectivo, que implicó a los principales actores públicos y privados, y que se ha traducido en una historia exitosa de transformación económica acaecida durante los últimos treinta años.

La historia del caso vasco también alecciona sobre la importancia de disponer de universidades y centros de investigación como Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, un laboratorio de ideas y personas centradas en la formación, la investigación y la interacción con diferentes agentes socioeconómicos en el área de la competitividad regional. La ingente labor realizada desde 2006 en adelante en esos tres ejes: formación, investigación e interacción ha contribuido a crear un lenguaje y una aproximación común en torno a la competitividad y, en esa línea, a crear un capital social que actúa como un facilitador del proceso de implementación de la estrategia territorial y su aceptación por los diferentes grupos de interés (Aranguren et al., 2012: 78). El propio Curso MOC impartido en el País Vasco entre 2003 y 2012 a casi 400 alumnos provenientes de la administración pública, la universidad y el sector privado es un buen ejemplo de la difusión de un lenguaje y una visión compartida.

La historia del caso vasco, por último, también destaca la importancia de sumar en las políticas y estrategias de competitividad. La elaboración del nuevo caso, por ejemplo, fue posible gracias a la alineación y colaboración de varias administraciones y organizaciones (Orkestra, ISC-HBS, UPV/EHU, Ministerio de Educación) y de personas con perfiles formativos y trayectorias diferentes, pero unidas en torno a uno o varios proyectos comunes. Los resultados obtenidos de esta investigación cooperativa, tangibles e intangibles, refuerzan la ya considerable evidencia empírica de que la colaboración aumenta la productividad de la elaboración del conocimiento científico (Bozeman et al., 2013).

Referencias bibliográficas

- ALBERDI, A. “Economía vasca 1980-2010. Tres crisis y una gran transformación”. En: *Ekonomiaz*, 25A, 2010; pp. 32-95.
- AMBEC, S.; COHEN, M.A.; ELGIE, S.; LANOIE, P. “The Porter Hypothesis at 20. Can Environmental Regulation Enhance Innovation and Competitiveness?”. En: *Discussion Paper RFF DP 11-01*.
- ARANGUREN, M.J. “Política clúster del País Vasco: lecciones aprendidas y retos”. En: *Revista EAN*, 68, 2010; pp. 86-99.
- ; MAGRO, E.; VALDALISO, J. M. “Estrategias de especialización inteligente: el caso del País Vasco”. En: *Información Comercial Española*, 869, 2012; pp. 65-80.
- ; —; NAVARRO, M.; VALDALISO, J. M. *Estrategias para la construcción de ventajas competitivas regionales. El caso del País Vasco*. Madrid: Marcial Pons, 2012; 444 p.
- ; NAVARRO, I. “La política de clusters en la Comunidad Autónoma del País Vasco: una primera valoración”. En: *Ekonomiaz*, 53, 2003; pp. 90-113.
- ARDANZA, J. A. *Pasión por Euskadi. Memorias*. Barcelona: Destino, 2011.
- AZUA, J. “Política industrial y competitividad: el caso del País Vasco”. En: *Boletín Informativo Techint*, 321, 2006; pp. 49-67.
- BIZKARGUENAGA, I. *Historia del Gobierno Vasco contada por sus Consejeros (1980-1998)*. Oñati: IVAP, 2001.
- BOZEMAN, B.; FAY, D.; SLADE, C. P. “Research collaboration in universities and academic entrepreneurship: the-state-of-the-art”. En: *Journal of Technology Transfer*, 38, 1, 2013; pp. 1-67.
- ELLET, W. *The Case Study Handbook: How to Read, Discuss, and Write Persuasively About Cases*. Boston: Harvard Business School Press, 2007.
- FORAY, D.; DAVID, P. A.; HALL, B. P. Smart Specialization. From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation. En: *MTEI Working Paper*, 2011-001.
- GOBIERNO VASCO. *Política Industrial. Marco General de Actuación 1991-1995*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 1991.
- GOBIERNO VASCO. *Política Industrial. Marco General de Actuación 1991-1995. Informe 1993*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 1994.
- GOBIERNO VASCO. *Política Industrial. Marco General de Actuación 1996-1999*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 1996.
- ILLARRAMENDI LIZASO, J. *Javier García-Egocheaga. Consejero de Industria del Gobierno Vasco (1980-1983)*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2004.
- KETELS, C. “European Clusters”. En: *Structural Change in Europe 3 – Innovative City and Business Regions*. Boston: Harvard Business School, 2004.
- KEYNES, J.M. *Teoría General del Interés, la Ocupación y el Dinero*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003 (4ª edición).
- MAGRETTA, J. *Understanding Michael E. Porter: the essential guide to competition and strategy*. Boston: Harvard Business School Press, 2012.
- MONITOR COMPANY. “La ventaja competitiva de Euskadi. Fase I: Identificación del potencial de competitividad”. En: *Ekonomiaz*, 21, 1991; pp. 156-209.
- NAVARRO, M. “Retos para el País Vasco, tras tres décadas de desarrollo del sistema y las políticas de innovación”. En: *Ekonomiaz*, 25A, 2010; pp. 136-183.
- ; VALDALISO, J. M.; ARANGUREN, M. J.; MAGRO, E. “A Holistic Approach to Territorial Strategies: The Case of the Basque Country”, Boston: MOC Affiliate Faculty Research Workshop, 10 Diciembre 2012.
- OECD. *Competitive Regional Clusters*. París: OECD Publishing, 2007.
- OECD. *OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain*. París: OECD Publishing, 2011.
- ORKESTRA. *Memorias Anuales. 2007-2012*.

- PORTER, M. E. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Nueva York: Free Press, 1980.
- . *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Nueva York: Free Press, 1985.
- . *The Competitive Advantage of Nations*. Londres: The Macmillan Press, 1990.
- . “Enhancing the Microeconomic Foundations of Prosperity: The Current Competitiveness Index”. En: *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. Nueva York: Oxford University Press, 2002.
- . *On Competition*. Boston: Harvard Business School Press, 2008.
- . “Basque Competitiveness”. Bilbao: Abril 2002. En: <http://www.isc.hbs.edu/CAON%20Basque%20Country%2004-17-02%20CK2.pdf> (último acceso, 7 de enero 2013).
- . “Introduction”. Boston: MOC Affiliate Faculty Workshop, 10 diciembre 2012.
- ; KETELS, C.; MILLER, K. *The Basque Country: Strategy for Economic Development*. Boston: Harvard Business School Case 9-705-432, 2004.
- ; —; VALDALISO, J. M. *The Basque Country: Strategy for Economic Development*. Boston: Harvard Business School Case 9-705-432, 2013.
- ; KRAMER, M.R. “Creating Shared Value. How to reinvent capitalism –and únelas a wave of innovation and growth”. En: *Harvard Business Review*, January-February 2011; pp. 62-77.
- ; MILLER, K. *The State of Connecticut: Strategy for Economic Development*. Boston: Harvard Business School Case 9-703-426, 2003.
- ; RAMIREZ-VALLEJO, J. *Microeconomics of Competitiveness. Impact Assesment*. Boston, February 2009. En: http://www.isc.hbs.edu/pdf/20090209_MOC_Impact_presentation.pdf (último acceso, 8 de enero 2013).
- ; VAN DER LINDE, C. (1995). “Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship”. En: *Journal of Economic Perspectives*, 9, 4, 1995; pp. 97-118.
- SÖLVELL, O. “The CAON Story”. Boston: MOC Affiliate Faculty Workshop, 11 diciembre 2012.
- ; LINDQVIST, G.; KETELS, C. *The Cluster Initiative Greenbook*. Estocolmo: Ivory Tower AB, 2003.
- UYARRA, E. (2010). “Conceptualizing the Regional Roles of Universities, Implications and Contradictions”. En: *European Planning Studies*, 18, 8, 2010; pp. 1227-1246.
- VALDALISO, J. M. “Treinta años de cambios en las empresas vascas: un estudio exploratorio y descriptivo”. En: *Ekonomiaz*, 25A, 2010; pp. 194-221.
- ; SZRETER, S.; RAO, V. How and Why Does History Matter for Development Policy? En: *Brooks World Poverty Institute Working Paper*, 68, 2009.