Política Industrial y Competitividad: el caso del País Vasco

Jon Imanol Azua









Jon Imanol Azua
es ex-Vice Presidente
del País Vasco

En este documento se pretende describir la experiencia del País Vasco en su apuesta por la industrialización y las lecciones aprendidas de la misma y se hace especial énfasis en el diseño de un conjunto de estrategias que mejoraron la competitividad del País Vasco durante los últimos 25 años. Asimismo, se abordan los conceptos de competitividad e innovación en sentido amplio, y su posible aplicación a otras realidades.

1. Elementos relevantes del contexto mundial actual

Muchas personas reconocen que el mundo se encuentra actualmente frente a una *nueva economía*. Si bien resultaría difícil definirla, ésta se encuentra caracterizada básicamente por cinco elementos:

1. La transformación de los negocios a partir de la tecnología en general y las tecnologías de la información en particular (en especial Internet).

2. La mayor velocidad presente en todos los elementos esenciales de la actividad económica.

3. La convergencia (tecnológica, industrial, de negocios, de jugadores).

4. La aparición creciente de nuevos espacios estratégicos.

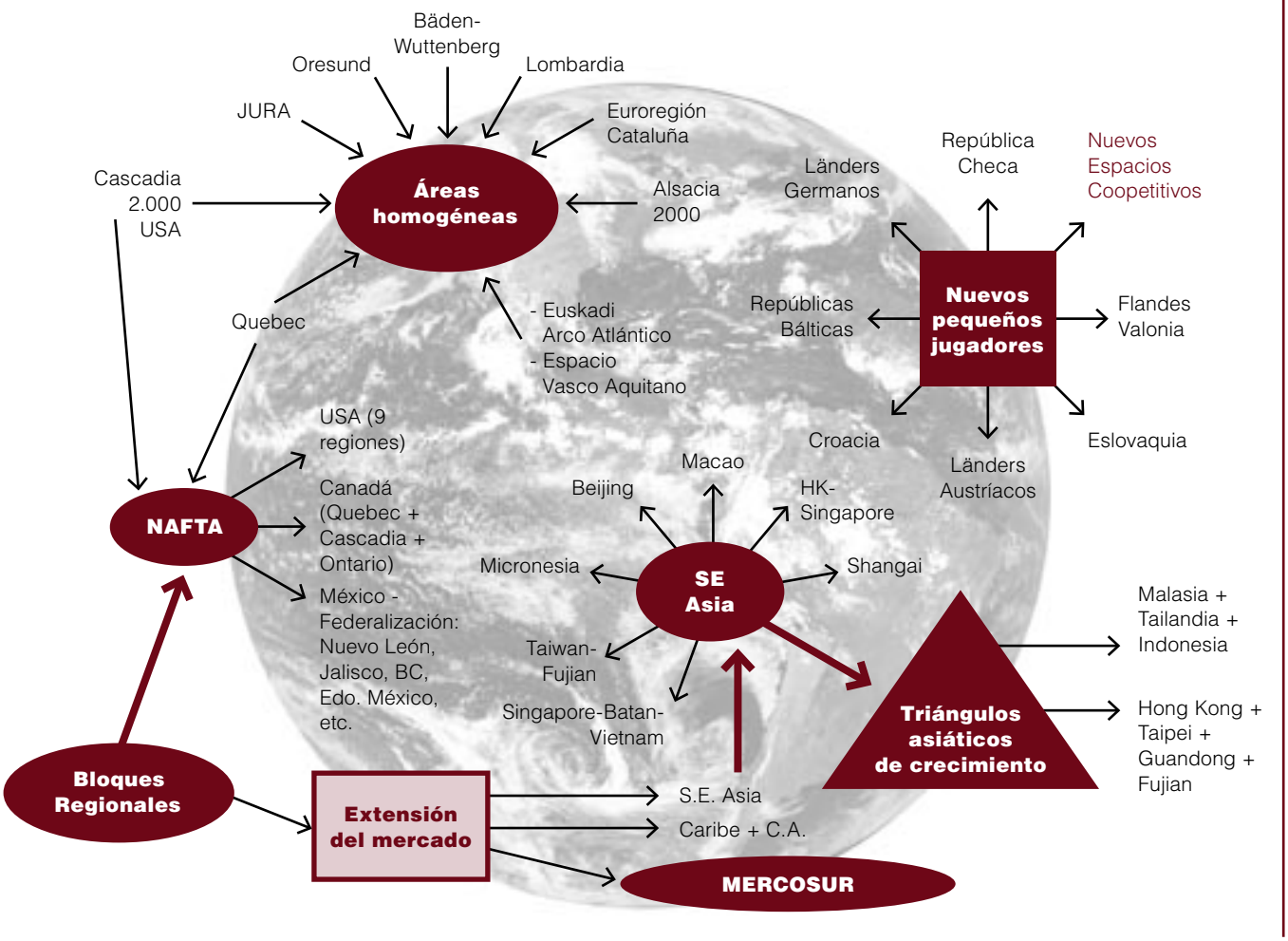
5. La globalización y localización asociables.

Estos nuevos atributos de la economía mundial son inherentes a la generación de **alianzas coopetitivas,** otro de los elementos típicos de la actualidad. Es decir, marcos en los que se debe competir y cooperar a la vez, no ya a lo largo de una cadena de valor, sino en el contexto de una constelación de cadenas de valor. En este mundo, el sector empresarial, académico y el gobierno (en todos sus niveles) suelen acercarse de una manera absolutamente defensiva; uno descalifica al otro o entiende que la no resolución de los conflictos o retos se debe a la otra parte, y difícilmente se puede acercar con una aproximación diferente. En este contexto, resulta imprescindible contrastar que el éxito final de una determinada empresa no sólo depende de cuán bien o mal haga las cosas, sino qué manera de actuar tiene en relación a los distintos niveles de gobierno y el conjunto de agentes externos interrelacionados.

Las empresas profundizan en la manera de competir de forma global y regional hoy, desconcentrando la red de valor en distintas regiones del mundo. Es decir, distribuir a lo largo y ancho del planeta su infraestructura, su dirección de recursos humanos, su desarrollo tecnológico, marketing, etc., huyendo de la otrora clásica concentración vertical e integral de sus actividades y funciones.

Los cambios a nivel global también incluyen al número y tipo de protagonistas. De hecho, hoy en día existe un **nuevo mapa de jugadores a nivel global,** con distintos pesos relativos. La propia ampliación de la Unión Europea dio impulso a nuevos jugadores, como la República Checa, Eslovaquia y Croacia (entre otros), que años atrás era impensado que tuvieran el protagonismo que están teniendo en la actualidad. Es uno de los muchos ejemplos observables a lo largo del mapa, más allá de la configuración clásica de estados, países, regiones y bloques económicos y políticos.

Gráfico 1. Nuevos jugadores en el contexto global



No sólo aparecen nuevos protagonistas a nivel país, sino que surgen **nuevos jugadores transfronterizos,** como el NAFTA y el MERCOSUR, o bien otro tipo de elementos menos formales, como Cascadia 2000, en el que los estados del noroeste de EE.UU. se unen con los estados del suroeste de Canadá, configurando un espacio para el desarrollo de infraestructuras comunes de turismo, de actividades de innovación económica, medio ambiente y desarrollo tecnológico. Es la nueva forma de adecuar estructuras a la realidad socio-económica.

De este modo, en el nuevo contexto mundial globalizado, las fronteras tradicionales *administrativas* pierden sentido y, en cambio, surgen otro tipo de límites que van más allá de lo espacial o geográfico y que tienen que ver con la homogeneidad económica, social y cultural de determinadas áreas. Estas áreas serán denominadas de aquí en adelante como **áreas base** o **plataformas económicas interdependientes.**

En la actualidad, las áreas base tienen un compromiso muy importante con el conjunto de empresas y ciudadanos que las integran: deben garantizar el acceso al conocimiento, a la competencia y a la conectividad de los lugares en donde se encuentren los máximos niveles de excelencia mundial. Así, las áreas base deben ser capaces de responder a los retos de la globalización, distinguiendo qué debe ser global y qué debe ser local, una tarea que es cada vez más importante en la medida en que el proceso de globalización avanza. En definitiva, las áreas base deben convertirse en una plataforma socioeconómica competitiva interdependiente garante del bienestar sostenido de sus ciudadanos.

¿Por qué determinadas áreas base triunfan en el proceso de industrialización y desarrollo económico y otras no lo consiguen, aún cuando estos procesos suelen estar dirigidos a partir del mismo conjunto de ideas? Por un lado, uno de los aspectos que marca la diferencia en el éxito entre una y otra área base es el **desarrollo de la cooperación local.** Esta última se basa en la cohesión interna, en la cohesión social de la propia comunidad. Por otra parte, un elemento que puede justificar los resultados desiguales de las áreas base es el **magnetismo** existente en cada una de ellas; es decir, la atracción de flujos, que suele ser atracción de inversión extranjera, recursos financieros y tecnología; aunque en estadios de desarrollo más avanzados, ese magnetismo debería incluir también la atracción y retención de talento (tanto individual como colectivo).

Este factor relevante en el nuevo papel de los espacios interdependientes resulta esencial no sólo en la estrategia del territorio sino en el de las empresas y gobiernos en sus decisiones localizadoras y/o deslocalizadoras de agentes y recursos en búsqueda de su competitividad.

En suma, el dinamismo de la economía mundial está propiciando **rápidos procesos de cambio,** tanto en los gobiernos y sus administraciones, como en las empresas y en los miembros que las conforman.

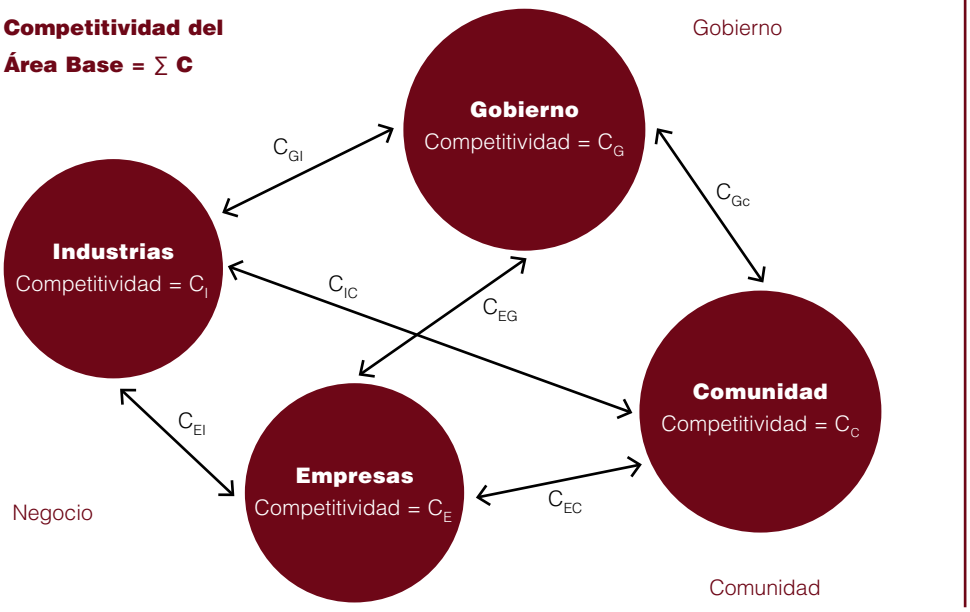
2. El Concepto de Competitividad y su asociación con las áreas base

La competitividad es la productividad (valor por unidad de los *inputs*) con la que una región, país o espacio determinado utiliza sus recursos naturales, humanos y capital. Para que un espacio sea competitivo, es importante poner en marcha una gran cantidad de estrategias y favorecer su convergencia. En particular, es preciso integrar, por un lado, las estrategias macro y microeconómicas, y por otro, las políticas económicas y sociales. Por su parte, los sectores público y privado deben jugar papeles diferenciados, pero íntimamente alineados e interrelacionados, de forma tal de crear una economía auténticamente competitiva.

Las áreas base constituyen la unidad elemental de análisis sobre las que deben definirse las estrategias de competitividad. Estas áreas deben apostar por estrategias que garanticen la ***conectividad*** (comunicación, cooperación y competencia con el resto de los espacios), el ***acceso a la tecnología*** (extender la tecnología a la totalidad de la economía), la ***atractividad*** (de talento, recursos, flujos financieros) y la ***comunitarización*** (propiciando la solidaridad y participación de todos los agentes). Este es el verdadero reto de las áreas base: actuar sobre los cuatro vectores clave antes mencionados, a fin de elevar la competitividad.

La competitividad de las áreas base será la suma de la competitividad de las empresas, de las industrias, de los gobiernos y de la comunidad que las conforman. Por consiguiente, mejorar la competitividad en el área base exige que las empresas cumplan sus tareas extraordinariamente bien, que las industrias lleven adelante sus actividades de manera adecuada, que los gobiernos cumplan sus funciones correctamente y que la propia sociedad civil realice las actividades conforme a la ley (no ya al marco legal estable, leyes de mercado, leyes sociales si no la nueva ley sugerida por las exigencias de esta ya descrita *nueva economía*). Sin embargo, hacerlo bien no sería suficiente; más importante puede ser aún la interac-

Gráfico 2. Competitividad en las Áreas Base



ción entre esos cuatro elementos: de qué manera las empresas se relacionan con los gobiernos, de qué manera las empresas se vinculan dentro de las industrias, cómo se relaciona la sociedad con las empresas y cómo se articula la sociedad civil con los diferentes gobiernos y empresas. En este sentido, la cooperación público-privada y la público-público cobra especial relevancia.

Por otro lado, es preciso resaltar que **la competitividad tiene que ser, en cierto modo, provocada.** No es una cuestión de tener o no tener competitividad, o de explotar la herencia recibida, sino de completar aquello que no se tiene y seguir avanzando en la generación de productos y servicios de valor, de modo tal de crear prosperidad. En definitiva, uno de los grandes desafíos consiste en generar el espacio adecuado para la innovación y para que los agentes que operan en la economía puedan ser productivos. En este sentido, los gobiernos deben establecer las condiciones necesarias que permitan el desarrollo de una plataforma competitiva en el país, de la misma manera que las empresas deben implicarse en el desarrollo de un espacio competitivo más allá del límite inmediato y próximo de su cuenta de resultados en el corto plazo.

3. La experiencia exitosa del País Vasco: planes y políticas implementadas

El conjunto de elementos teóricos citados anteriormente serán útiles para estudiar el proceso de desarrollo industrial del País Vasco. La experiencia industrial del País Vasco, exitosa, que aquí abordamos, se inició en los años '80, cuando se logró establecer un ***nuevo marco de autogobierno,*** erigido sobre la base del **nuevo Estatuto de Autonomía** (aprobado el 18 de diciembre de 1979), en el que se declara que *"el pueblo vasco, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español bajo la denominación de Euskadi o País Vasco" (artículo 1).* Con el nuevo estatuto, además de recibir competencias plenas en múltiples materias esenciales para la dotación de una estrategia socio-económica completa, el País Vasco obtuvo un sistema de financiación exclusivo basado en una actualización de los Conciertos Económicos (cuyos orígenes datan de la segunda mitad del siglo XIX).

El Concierto Económico y la Ley de Territorios Históricos

El nuevo marco de autogobierno estuvo caracterizado por un nuevo marco económico-financiero, conocido como **"el Concierto Económico".** A través del mismo, se regulan las relaciones de orden tributario entre el País Vasco y el Estado español, y se proporciona plena autonomía a la Administración Pública vasca, posibilitando el ejercicio de las competencias (funciones y servicios) que corresponden al País Vasco en virtud de su Estatuto de Autonomía. Ello ha derivado en un régimen fiscal particular en el País Vasco: cada uno de los tres territorios que lo integran recauda todos los impuestos; y con esa recaudación pagan sus propias competencias, sus propias actuaciones y, además, pagan una cantidad fija al Estado español, llamada *cupo,* a fin de financiar las cargas generales que son de competencia exclusiva del Estado (entre las que destacan las Relaciones Internacionales, la Defensa y las Fuerzas Armadas). Lo positivo de este esquema es que cada territorio cuenta con la libertad necesaria para adoptar sus propias decisiones (por ejemplo, garantizar un salario mínimo para toda la población). Sin embargo, desde el punto de vista de cada territorio, lo negativo es que el Estado no estaría disponible para *rescates o salvatajes* en caso de problemas económico-financieros. Esto último probablemente actúe como incentivo para que los territorios se comporten de manera responsable desde el punto de vista fiscal y financiero.

Asimismo, la **Ley de Territorios Históricos** fue otro de los elementos esenciales del desarrollo institucional vasco, ya que regula la existencia de una organización político-administrativa nueva, un Gobierno y un Parlamento comunes al conjunto del País Vasco. Así, la Ley de Territorios Históricos sentó las bases de una nueva confederación interna.

Estos elementos, mas allá de su contenido especifico, señalan factores críticos de aprendizaje de aplicación a cualquier país: **corresponsabilidad fiscal, confederabilidad política y económica, democracia participativa.**

En la esfera económica, la situación era muy delicada a principios de los '80. La infraestructura era obsoleta; el desempleo llegaba nada menos que al 25%; y la economía se basaba fundamentalmente en el hierro y el acero, sectores que se encontraban en aquel momento bajo una profunda crisis. La situación de la industria se veía agravada por el pensamiento (académico, empresarial y gubernativo) extendido a lo largo del mundo, que por ese entonces, se reflejaba en una famosa frase del Ministro de Industria del gobierno español, que decía que *"la mejor política industrial es la que no existe",* reflejando el triunfo del pensamiento neo-liberal en el contexto económico mundial. Los responsables del Gobierno Vasco no creyeron en esta línea y apostaron por el diseño de **una estrategia comprometida y de clara implicación pública.**

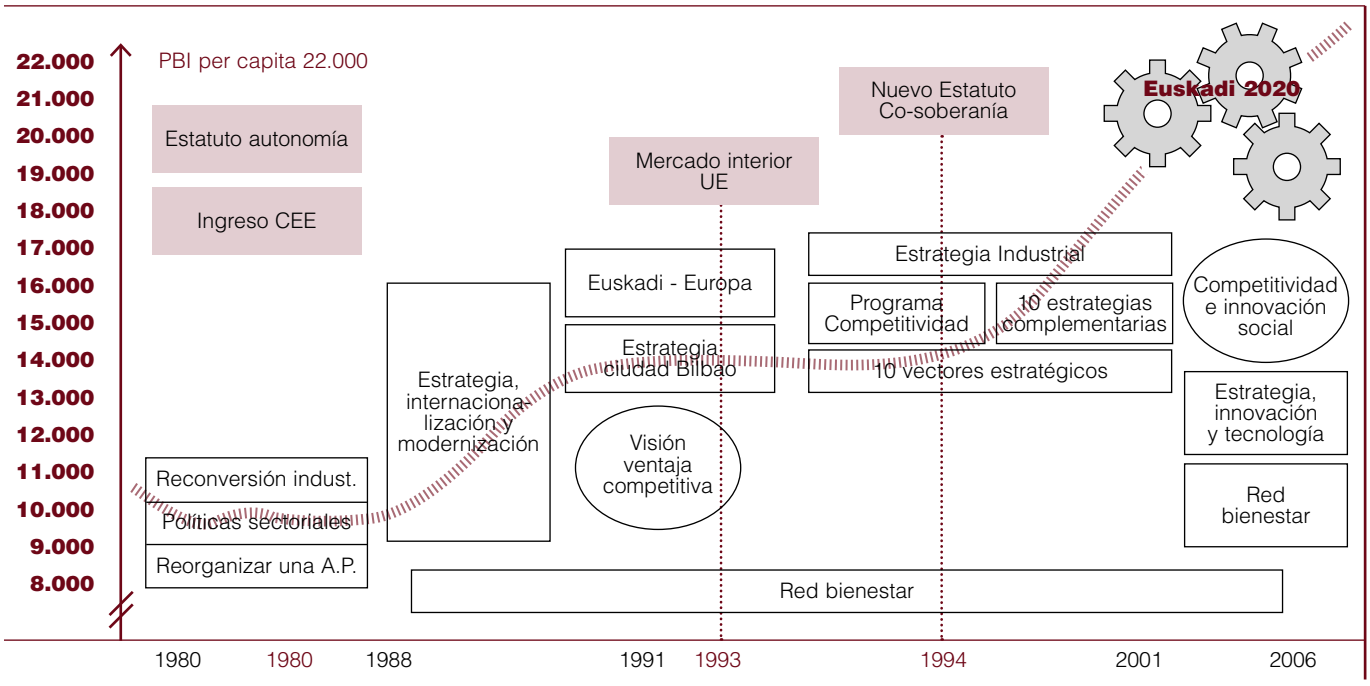
No hay que olvidar además la convivencia con una situación de terrorismo, un escenario complejo del que muchas empresas querían y debían escapar. Por consiguiente, el gobierno tenía que ser capaz de asistir a las empresas y crear un clima propicio para el desarrollo de actividades productivas.

En ese difícil contexto comenzó el proceso de autogobierno en el País Vasco durante los años ‘80, en el que un gran número de personas sin experiencia política pero con un alto sentido de pertenencia y compromiso con su país, desde formación académica y empresarial relevante, accedió a las primeras actividades y funciones de gobierno. En los primeros meses, hubo que estudiar qué problemas tenía el país y qué políticas convenía implementar, teniendo en cuenta el complejo futuro que había por delante. El referente siempre fue Europa –desde la aún lejana adhesión a la Comunidad Europea que se produciría seis años más tarde– en el sentido de brindar garantías de libertad, apertura a la internacionalización y seguridad, entre otros aspectos.

En un proceso de transformación tan profundo como el que se quería encarar en el País Vasco, no podía pretenderse que los cambios se produjeran con un único programa ni en un solo momento; por el contrario, **ese proceso de cambio necesariamente debía extenderse en el tiempo.** En una primera etapa, fue preciso hacer hincapié en la absoluta reconversión industrial, en la reestructuración de las políticas sectoriales, de las actividades productivas, de las empresas que existían, así como reorganizar y reinventar toda la administración pública. Cabe recordar que, en la década del ´80, cuando el País Vasco apostó por una reformulación de su estrategia económica y el impulso de políticas industriales activas, dicha decisión fue absolutamente contra-corriente. Como se señaló anteriormente, el mundo económico desalentaba las llamadas *políticas industriales* y, en Europa, se desaconsejaba invertir en los sectores industriales tradicionales, como el del acero, que eran ramas industriales consideradas *absolutamente obsoletas*.

En esa primera etapa, fue necesario debatir y ponerse de acuerdo en torno a diversas cuestiones básicas que condicionaban este proceso de transformación. Por ejemplo: ¿El gobierno tiene que dirigir o tiene que acompañar el proceso de industrialización? (es decir, hasta dónde tiene que implicarse en un proceso de este tipo); ¿La política industrial debe ser *horizontal* o selectiva?; ¿Una política industrial para toda la economía o específicamente para Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes)? ¿La industrialización debe impulsarse con financiamiento presupuestario o extrapresupuestario? (es decir, financiamiento con instrumentos públicos, privados, público-privados).

Gráfico 3. Un largo proceso de transformaciones iniciado en los '80



En particular, hubo tres temas –sometidos a la consideración del Parlamento Vasco como cuestiones previas al diseño de una nueva estrategia de política industrial– que debían plantearse políticamente y socialmente en el país y que eran tremendamente controvertidos, a saber:

1. ¿Se debe continuar apoyando a empresas en dificultad?

2. ¿Hay que seguir en el mundo del acero?

3. ¿Conviene hacer algo *extraordinario* para mantener y atraer inversiones?

Con respecto al primer asunto, se debe señalar que la crisis había llevado a que hubiera 250 Pymes con 35.000 empleados en una situación crítica (adicionales a los sectores básicos en reconversión, acero, naval, bienes de equipo eléctrico). El interrogante era si había que dejarlas libres en el mercado o si se debía intervenir mediante un programa específico con fondos públicos. En el País Vasco se optó por hacer un plan de apoyo extraordinario "3-R" (rescate, reestructuración y reorientación estratégica de las empresas), apostando por aquellas compañías clave en la industria, que situasen el 10% de sus trabajadores en el País Vasco y que fuesen consideradas estratégicas para el País Vasco. Se puso en marcha este plan asumiendo el enorme riesgo de poder tener una intervención y una actuación de Bruselas (no se podían habilitar fondos ni brindar incentivos fiscales a ningún tipo de proyecto) con una negociación *oficiosa.* Así, el proyecto fue presentado ante el comisariado de la competencia en Bruselas, quien advirtió que el plan iba a ser objeto de expedientes y sanciones. Varios años después, la Comisión Europea efectivamente abrió unos expedientes por los incentivos fiscales (el crédito fiscal de la inversión) concedidos, considerando que eran incompatibles con las normas europeas de competencia. Sin embargo, todavía hoy se debate si se terminará pagando o no, pues era una política relevante dentro de todo lo que debía llevarse a cabo.

En cuanto a apoyar o no al acero, **se resolvió reestructurar esta industria** y seguir produciendo acero en el País, conservando y potenciando el conocimiento implícito. Desde el gobierno Vasco se apoyó el cierre de empresas como Altos Hornos, una empresa centenaria en la que 5.000 trabajadores producían 1.500.000 de toneladas/año. Se cerró esa producción y se apostó por una mini-acería con participación privada, en la que actualmente 420 personas producen 2.000.000 de toneladas, todo ello en la misma zona (en la ría de Bilbao). También fue muy importante la introducción de nuevas tecnologías para mejorar la forma de elaborar los productos del acero y elevar la productividad, reorientando la estrategia de las empresas acereras hacia un nuevo sistema de valor (automóvil, aeroespacial, otros productos y servicios).

Finalmente, con relación al tema de las inversiones, era lógico pensar que hubiera pocos inversores interesados en colocar su dinero en el país, dado que el País Vasco era muy mal visto en el exterior por los conflictos existentes. Por consiguiente, se intentó atraer inversiones de distintas maneras, como el hecho de brindar incentivos fiscales, o bien actuar sobre cualquier tipo de elemento que pudiera condicionar las inversiones. Por ejemplo, se firmaron acuerdos para fortalecer la red social, educativa y sanitaria. Es decir, se trató de actuar sobre todos los elementos que pudieran trabar el traslado de directivos de empresas extranjeras al País Vasco, considerando que éstos vendrían a desarrollar una actividad productiva que contribuiría al proceso de desarrollo vasco. Lógicamente, desde el punto de vista de las políticas sociales

sectoriales, hubiera sido muy extraño involucrarse en este tipo de cuestiones, pero desde el punto de vista de la política industrial, estos cambios eran necesarios y constituyeron un motor estratégico clave.

En definitiva, la apuesta fue **establecer a la política industrial como eje central y conductor de todas las demás políticas** (fiscales, presupuestarias, financieras, educativas, etc). De esta manera, un conjunto de políticas integradas vinculadas a la educación, al empleo y formación de recursos humanos, al medio ambiente, a las relaciones laborales y a los incentivos fiscales y financieros, permitieron impulsar el plan de competitividad, el cual generó un nuevo contexto competitivo. En el País Vasco, se lo conoce como un ***nuevo espacio competitivo en solidaridad***. Es decir, se creó una plataforma socio-económica de bienestar que sirvió de soporte para atraer inversiones e impulsar el desarrollo económico, en un ámbito en el que los elementos mínimos de desarrollo social (salud, educación, etc.) siempre estuvieron presentes. Esto, sin dudas, fue un factor de competitividad claramente diferencial del País Vasco respecto de otros países.

La historia de la *clusterización*[1] en el País Vasco comenzó en el año 1986, con las negociaciones entre el gobierno vasco y Michael Porter (un gran conocedor de las estrategias empresariales), a fin de establecer el diseño de una estrategia de país. En ese momento, Porter se encontraba trabajando en un estudio sobre las ventajas competitivas de las naciones, lo cual hacía que fuese un recurso humano aún más atractivo para las autoridades del gobierno vasco. En un primer momento, Porter no aceptó la propuesta, dado que se encontraba muy ocupado en su investigación, pero dos años más tarde (1988), aceptó y, junto a la consultora Monitor, elaboraron un estudio sobre la ventaja competitiva del País Vasco. Dicho estudio recomendó impulsar los siguientes *clusters* en el País Vasco: vino rioja, acero, maquinaria-herramienta, financiero y papel. El informe contó con ácidas críticas y descalificación mediática.

[1] *Un* cluster *en el mundo industrial (o* cluster *industrial) es una concentración de empresas relacionadas entre sí, en una zona geográfica relativamente definida, de modo tal de conformar en sí misma un polo productivo especializado con ventajas competitivas. El concepto de cluster fue popularizado por el economista Michael Porter el año 1990, en su libro Competitive Advantages of Nations* ("Las ventajas competitivas de las naciones").

Gráfico 4. El proceso de clusterización

86	88	89	91		04
Negociaciones Gobierno Vasco / Michael Porter	Estudio ventaja competitiva País Vasco	Implantación Cluster Financiero Proyecto piloto	Programa Competitividad y Clusterización	Nuevos clusters Desarrollo	Reflexión Estratégica FORO 2015
Diseño Estrategia Pais	Porter: Coordinación MONITOR (consultoría) Recomendaciones y clusters propuestos: 1. Vino Rioja 2. Acero valor añadido 3. Maq. herramienta 4. Financiero 5. Papel	Bilbao Plaza Financiera	YP Gob. Vasco + DDFF Clusters: 1. Acero 2. Automoción 3. Maq. Herramienta 4. Puerto / log 5. Papel 6. Agrolimentario 7. Aeronáutico 8. Medio ambiente 9. Energía 10. Electrónica e info	Conocimiento Foro marítimo Foro pesca Biotecnología Audiovisual Logística y transporte Turismo	Reflexión estratégica con todos los clusters

No obstante, sus responsables siguieron adelante tejiendo una variada y compleja red de complicidades institucionales, empresariales y sindicales para llevarlo a cabo.

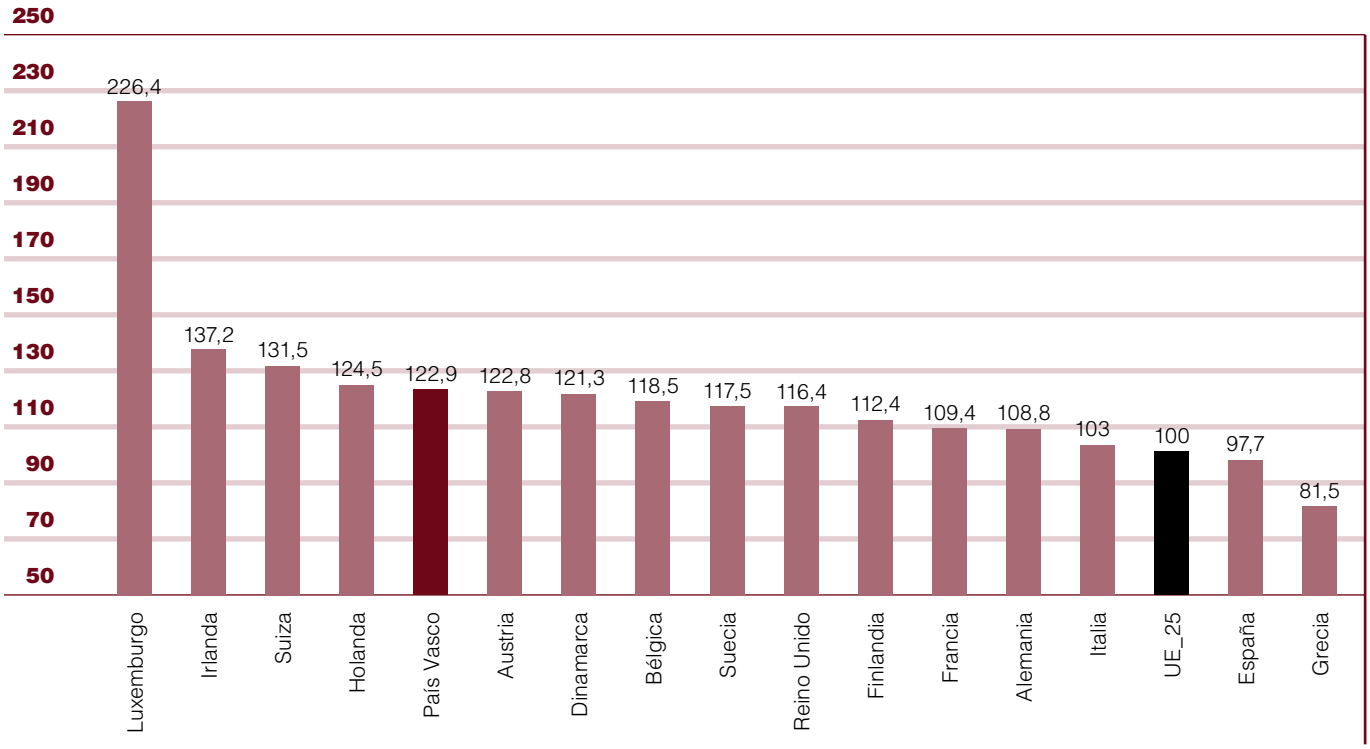
Se empezó con una experiencia *piloto,* el *cluster* financiero, pero a principios de los '90 se llevó adelante un programa de competitividad basado en el estudio de Porter en el que se apostaba por la *clusterización* de 10 diez sectores estratégicos: 1) acero; 2) automoción; 3) maquinaria-herramienta; 4) puerto; 5) papel; 6) agroalimentario; 7) aeronáutico; 8) medio ambiente; 9) energía; 10) electrónica e informática.

Es menester destacar la gran importancia del gobierno a la hora de fijar un programa de competitividad y *clusterización.* Si bien algunas personas imaginaban que el gobierno sólo estaría presente en la primera fase del programa, en el que se definiría los objetivos del mismo y se colaboraría en la puesta en marcha, lo cierto es que el gobierno no se ha retirado de este tema porque el propio *cluster* así lo ha exigido. En otras palabras, no se trata de crear asociaciones *cluster* o programas y luego retirarse, sino que deben construirse compromisos e indicadores que deben ser alineados con la estrategia-país. De hecho, el gobierno debería entender a este proceso como una oportunidad de actuar de manera directa en la industria, lo cual es algo sumamente importante.

En el País Vasco, el proceso de *clusterización* ha provocado a lo largo del tiempo un **rediseño de los instrumentos de gobierno.** Es decir, un cambio en los recursos humanos, en el conocimiento, en la administración pública, y en las herramientas y tecnología empleadas en el gobierno. Era preciso modificar, además de las pautas empresariales, la mentalidad del gobierno, ya que no es lo mismo gestionar una política de industrialización horizontal que gestionar una política industrial que requiera una visión y un planeamiento estratégico respecto a diversos proyectos y programas. En particular, el legado de este proceso es que, en el plano político, es muy importante que se aprueben los proyectos en el Parlamento y que se le proporcione tiempo a las políticas y programas de clusterización. Pero ello no es suficiente. Este tipo de proyectos requiere no sólo el apoyo político, sino que también necesitan el apoyo económico, a través de mayores recursos en el presupuesto, así como nuevos instrumentos permanentes que provoquen estrategias compartidas y trasciendan de un período y equipo de gobierno concretos.

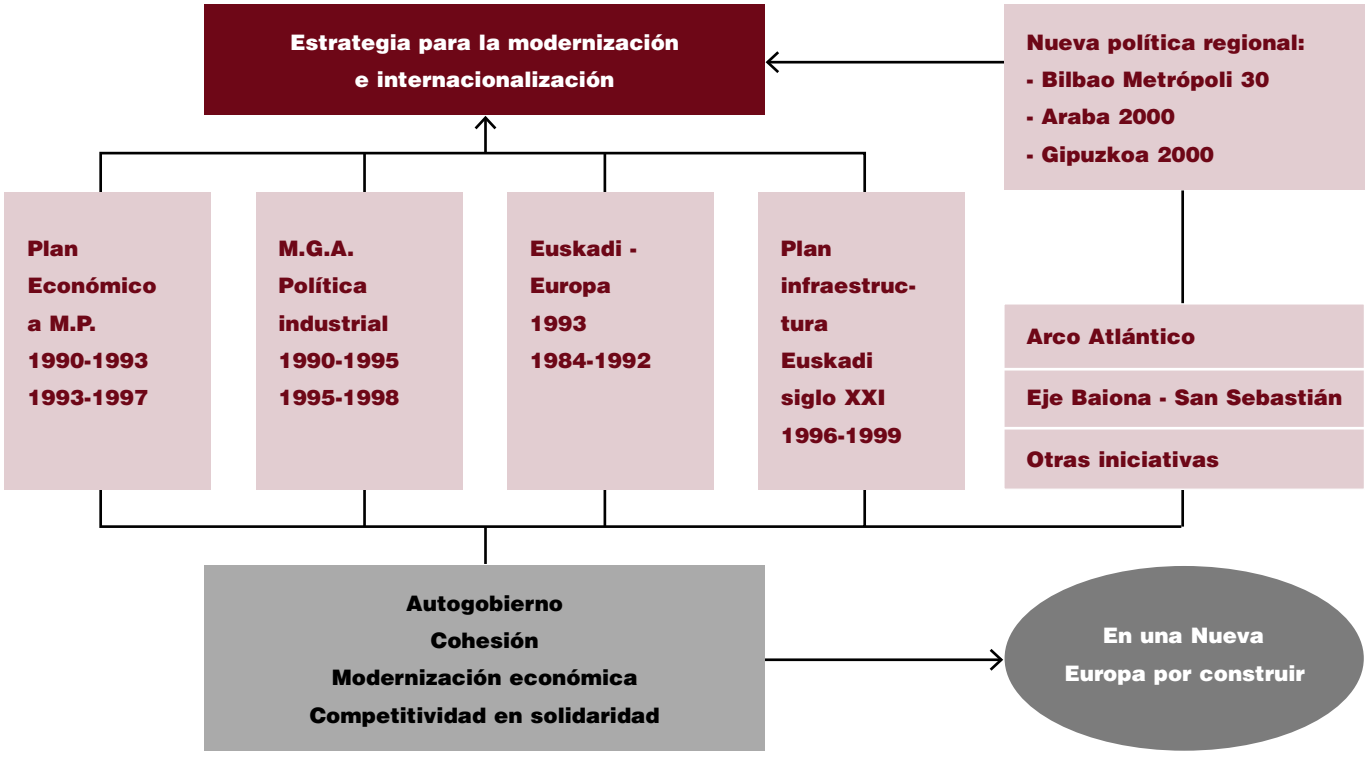
El resultado de este proceso, es que, 25 años después, el País Vasco es absolutamente diferente. De esa economía decadente, se ha pasado a un **centro de negocios pujante, emprendedor y competitivo.** En la actualidad, existen 17 clusters organizados, con unas 435 empresas y miembros privados asociados, y unas 1500 personas trabajando de forma permanente. La mejora es tan notoria que, durante la última década, el País Vasco ha venido creciendo por encima de España y de la Unión Europea. Por su parte, las exportaciones suponen 3/4 partes de la producción (50% en productos de contenido tecnológico medio o alto). El desempleo, en tanto, ha disminuido drásticamente (de 25% a 4,2%), mientras que el ingreso per cápita se encuentra por encima de la media europea *(ver gráfico).* De hecho, el País Vasco se sitúa a la cabeza de España en lo que hace a ingreso per cápita. Paralelamente, en lo que hace al Índice de Desarrollo Humano del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), si el País Vasco pudiera ser concebido en términos de comparaciones estadísticas como un Estado, se encontraría en segundo lugar en esperanza de vida (80 años) y entre los primeros diez países en lo que hace a educación, situándolo entre los primeros diez del mundo en términos de bienestar.

Gráfico 5. Ingreso per cápita en 2004. Base UE 25=100



Fuente: Eurotast-Eustat. Ekonomiaz 2005

Gráfico 6. Estrategias para la modernización e internacionalización



El éxito de la reconversión industrial se sustentó desde un primer momento en lo que dio a llamarse como **"estrategia para la modernización e internacionalización del País Vasco".** Esta última se desarrolló mediante políticas sectoriales, fiscales, financieras y económicas destinadas a promover la industria y la innovación. Es decir, las políticas implementadas se subordinaron al objetivo primordial de desarrollar el sector industrial.

La estrategia para la modernización e internacionalización del País Vasco tuvo varios ejes. Por un lado, desarrollar la infraestructura, para lo cual se implementó el **Plan Europa 93,** en el que se seleccionaron los proyectos más urgentes y decisivos para superar las carencias observadas en materia de infraestructura. Entre los proyectos más importantes estaban los destinados a mejorar las infraestructuras hidráulicas, ferroviarias, carreteras y de gasificación. Posteriormente, se implementó el Plan Interinstitucional **Euskadi XXI** (con la participación de todos los niveles de gobierno) durante el quinquenio 1996-2000, que nació con dos objetivos genéricos: la potenciación de las infraestructuras y la revitalización de las áreas desfavorecidas del País Vasco. El apartado de mejora y modernización de infraestructuras, incluyó las iniciativas encaminadas al desarrollo de los ejes de transporte (viales, portuarios y ferroviarios), así como aquellas que fomentan la competitividad industrial (suelo industrial, telecomunicaciones y energéticas), la defensa del medioambiente (proyectos hidráulicos y gestión de residuos) y, finalmente, la promoción del equipamiento cultural.

Por su parte, en el terreno de revitalización de áreas territoriales desfavorecidas, las instituciones públicas del País Vasco buscaron mejorar las viviendas, la formación, el empleo y la lucha contra la marginación social. En este sentido, cabe mencionar que el segundo eje de la estrategia de modernización e internacionalización del país se basó en la **creación de una red de bienestar social,** desarrollando la educación, sanidad e impulsando diversas políticas sociales, a efectos de crear una base social adecuada para la llegada de nuevas inversiones y para el desarrollo de actividades productivas en el País Vasco.

Adicionalmente, otro elemento importante para la estrategia de modernización del país fue la nueva política regional, focalizada en el **desarrollo de las ciudades.** En un mundo caracterizado por un intenso proceso de globalización, cobran especial relevancia la localización, el territorio y los nuevos espacios configurados en torno a las ciudades y las ciudades-región. Surgen así los nuevos protagonistas del siglo XXI (más de 700 ciudades tendrán más de 1 millón de habitantes en los próximos 20 años contra las cerca de 80 hace tan sólo otros 50), que aparecen como el último reducto de ideas, creatividad y bienestar en un mundo que parecería tender a la uniformidad, el pensamiento único y la pérdida de identidad y pertenencia.

En este contexto, Bilbao, que reunía con su área metropolitana el 50% de la población del país, debía convertirse en el garante de la competitividad del País Vasco. No obstante, Bilbao se encontraba absolutamente deteriorado y con una desmotivación de la sociedad verdaderamente importante, fruto de las crisis que había soportado. Por lo tanto, se impulsó el plan **Bilbao Metrópoli 30** (dirigido a la recuperación y revitalización del Bilbao Metropolitano), al que se sumó luego Araba 2000 y también Gipuzkoa 2000. Así, se buscó dar una respuesta local a una propuesta globalizadora, simplificadora y uniforme que parecería inevitable atendiendo a los promotores de un pensamiento único. El futuro supone un relevo de los viejos estados-nación para dar paso a nuevos modelos (ciudades, ciudades-región, distritos metropolitanos, plataformas transfronterizas, etc), que ya en el año 2025 concentrarán el 72% de la población mundial; competirán entre sí para atraer y retener talento, riqueza y capital; configurarán los auténticos nodos de liderazgo para las ideas, la cultura, la creatividad, la innovación y el bienestar. En este orden de cosas, la reconstrucción y el desarrollo de Bilbao lucía indispensable.

El proyecto de ubicar una sede europea en Bilbao del **Museo Guggenheim** de Arte Moderno y Contemporáneo, se inscribe en el conjunto de acciones desarrolladas por las Administraciones Vascas para contribuir al proceso de regeneración de la estructura económica del País Vasco y potenciar las posibilidades de que Bilbao se convierta en núcleo de referencia de las regiones del eje Atlántico. Muchas personas (sobre todo fuera del País Vasco) tienen la impresión equivocada de que el éxito del Guggenheim de Bilbao es lo que explica el éxito de la recuperación de Bilbao y del País Vasco en su totalidad. En rigor, tal afirmación sería como *ver la punta de un iceberg*. En efecto, el Museo Guggenheim Bilbao constituyó sólo uno de los elementos del plan de reurbanización de la ciudad de Bilbao y una pequeña parte de la estrategia de modernización del País Vasco. Podemos afirmar que la relación causa-efecto fue inversa: debido a la existencia de un contexto estratégico propio, Guggenheim encontró su adecuado espacio de alineación y convergencia estratégica.

En definitiva, un País instalado en un proceso de planificación permanente, incorporando una variedad de *puzzles estratégicos convergentes* al servicio de una estrategia industrial clara y valiente, integradora de múltiples agentes públicos y privados.

4. Lecciones aprendidas de la experiencia vasca

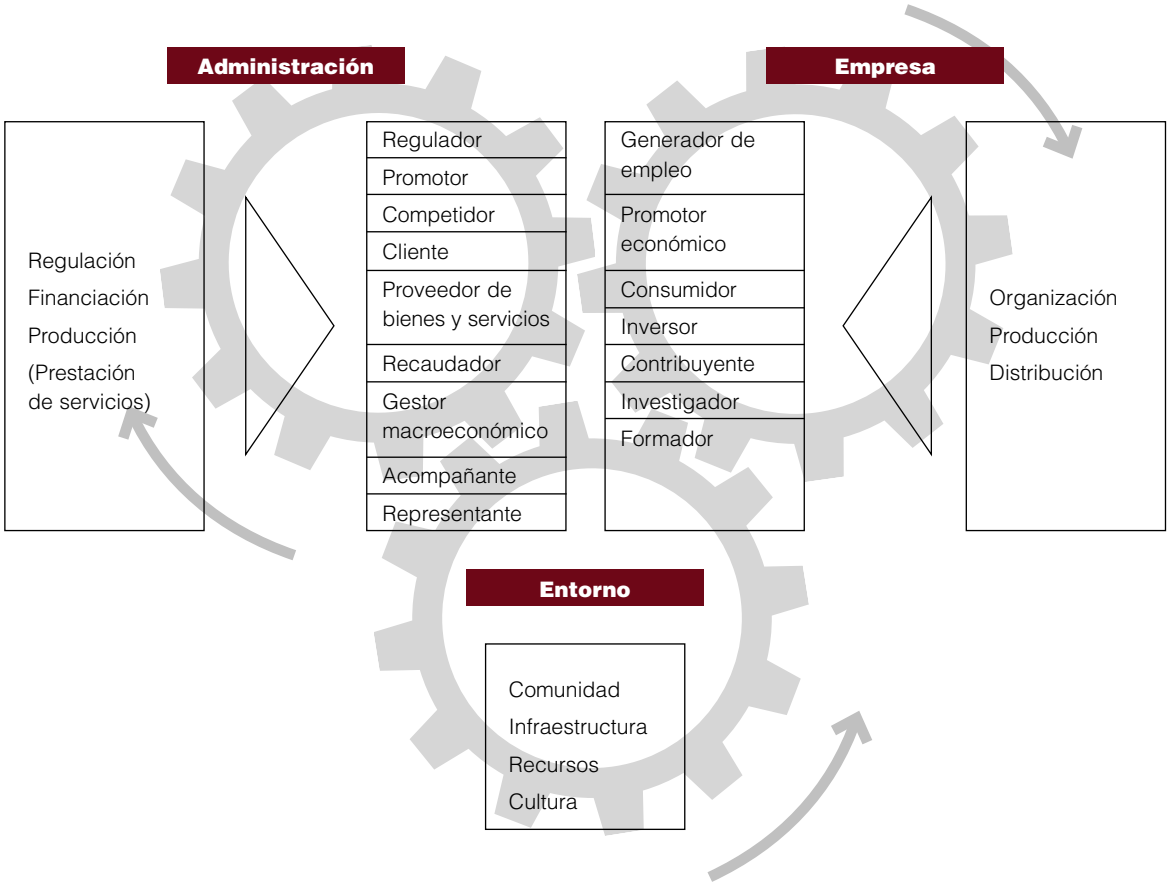
Uno de los elementos esenciales para el éxito en el proceso de industrialización del País Vasco fue determinar la **visión** sobre qué tipo de país se quería tener y, asociado a ello, la **definición de una estrategia de país.** Esto es así, aún cuando mucha gente tienda a descalificar las estrategias, pensando que son ideas vagas o simples *etiquetas de marketing*. En este sentido, la enseñanza que deja la experiencia en el País Vasco es que se debe apostar por lo que uno quiere como país y para lo que destina gran parte de los recursos públicos, más allá de que las cosas luego terminen saliendo bien o mal. Hay que hacer apuestas de verdad por una transformación en el largo plazo, lo cual implicará optar por un cierto número de clusters, programas o políticas.

Por ejemplo, si un país como la Argentina quiere apostar por un proceso de clusterización, tal como lo ha hecho el País Vasco, tiene que **identificar los clusters prioritarios** y acercar la actividad económica al territorio o a la región. Esto último significa darle peso, protagonismo, recursos y poder a las propias regiones, a las provincias del Estado. En otras palabras, hay que apostar por una auténtica **desconcentración** (no descentralización), que implique trasladar el poder, la fuerza, la responsabilidad y los recursos a las regiones, para que éstas asuman el protagonismo y el compromiso necesarios a fin de llevar adelante este proceso.

Igualmente importante ha sido en la experiencia vasca la **reorganización de los ministerios económicos,** adecuando la organización pública a los retos futuros y a la visión estratégica definida por el gobierno. Esta fue una de las labores más importantes que se ha llevado a cabo: la llamada *modernización de la administración pública*.

Adicionalmente, en el País Vasco resultó esencial la existencia de una **homogenización conceptual;** es decir, que los individuos sepan qué es un cluster o qué es la competitividad. Anteriormente, la gente del País Vasco tendía a creer que sólo se necesitaban tres cosas para ser un país líder en el mundo: 1) flexibilidad laboral; 2) tener las mismas tasas de interés que las que se pueden obtener en los mercados más eficientes del mundo; y 3) la devaluación de la peseta española. Lógicamente,

Gráfico 7. Se requiere una relación normalizada y sinérgica entre el Sector Público y Privado



estas medidas podían contribuir a una mejora parcial y coyuntural, pero no serían suficientes para que el País Vasco sea número uno en el mundo, ya que estaría lejos de otros países en muchos otros aspectos, como el diseño, la innovación, etc. En definitiva, se debe explicar a la gente qué es la competitividad y qué elementos influyen en este concepto, para que el público comprenda la estrategia de competitividad y de desarrollo regional que se ha puesto en marcha. Un relevante esfuerzo de mentalización y desarrollo de vías colaborativas de trabajo.

Otros elementos indispensables en este proceso de desarrollo industrial del País Vasco fue la creación de nuevas instituciones: un **concejo de competitividad** (un órgano de dirección del proceso), un **fondo para la *clusterización*** (garantiza fondos para proyectos iniciales y nuevos clusters), un **marco promotor de nuevas iniciativas** (promoviendo y apoyando líderes que tengan la capacidad y vocación de trabajar en los proyectos) y un ente encargado de la **evaluación y seguimiento del proceso** (elevando la eficiencia de la gestión pública y privada).

Por último, una de las enseñanzas más importantes de este proceso es que se debe abandonar el criterio del enfrentamiento entre sectores y, en contrapartida, **se necesita una relación sinérgica entre la empresa, el entorno y la administración pública.** La empresa, por un lado, deberá encargarse de la organización, producción y distribución de bienes y servicios; el entorno (la comunidad), por otro lado, proveerá los recursos, la cultura y la infraestructura de las empresas; y la administración, en tanto, se encargará de la regulación y la financiación de las actividades. Cada una de estas partes tiene un papel importante por cumplir y no es ventajoso echarle las culpas a la otra parte de los problemas y fracasos de la economía (o del país en general). En definitiva, un adecuado engranaje entre estos tres sectores permitirá aumentar la competitividad de la economía.

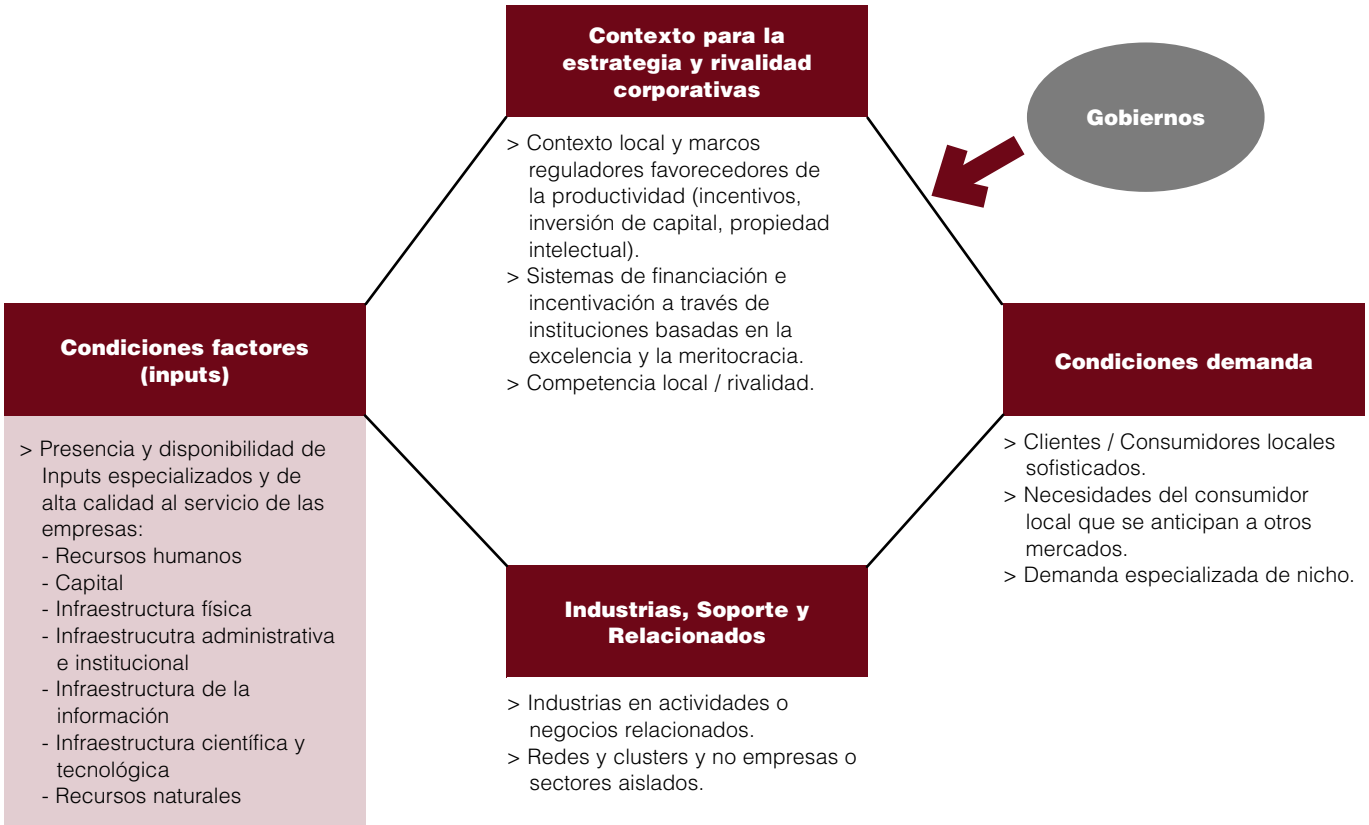
5. Los esfuerzos necesarios para el éxito en el futuro

Para seguir creando prosperidad e impulsar la competitividad, los esfuerzos deben redoblarse y los gobiernos, empresas y ciudadanos enfrentarán periódicamente **nuevos retos. Uno de los retos fundamentales es adecuar el sistema educativo a la apuesta estratégica del país y formar el capital humano acorde a ese objetivo.** Por el lado del sector público, los funcionarios deben enfrentarse a una nueva manera de gobernar, a una nueva gobernanza. Además, es preciso una reforma y redimensión de las administraciones públicas, a fin de adecuarlas a la visión estratégica que se haya definido. Finalmente, en el ámbito de las empresas, la innovación empresarial será fundamental para lograr el desarrollo sostenible del país.

La economía atravesará **diferentes estadios** a través del tiempo y, en cada uno de ellos, las estrategias a ser adoptadas serán distintas. En el primero de ellos (economía de factores), se empleará una estrategia de competitividad basada en el abaratamiento de los costos de producción; luego, en el segundo estadio (economía de la inversión), se deberá buscar una mejora en la eficiencia si se pretende aumentar los niveles de bienestar; y, finalmente, en el tercer estadio (economía de la innovación) será necesario producir bienes y servicios únicos, diferentes a los ya comercializados.

Lógicamente, superar las sucesivas etapas se torna cada vez más complicado. En este sentido, los gobiernos tienen un rol importante que cumplir, ya que pueden incidir en la competitividad de la economía y en la transición hacia cada uno de los estadios a través de acciones que puedan afectar los cuatro elementos que componen el denominado **Diamante de la Competitividad** de Michael Porter.

Gráfico 8. Los Gobiernos deben actuar sobre la totalidad del Diamante de la Competitividad de Michael Porter



En su trabajo sobre *"La Ventaja Competitiva de las Naciones"* (1998), Porter identifica **cuatro factores interrelacionados que forman un diamante y que son fundamentales para alcanzar la ventaja competitiva de una nación, de una región o de un área local.** El primer factor es lo que los economistas tradicionalmente identifican como factores productivos, e incluye elementos básicos como tierra, mano de obra y capital. Sin embargo, cabe aclarar que no sólo se necesita la presencia de mano de obra para mejorar la competitividad, sino que se requiere especialización de los recursos humanos. Del mismo modo, la posesión de tierras extensas no garantiza el desarrollo de un país, sino que éste se desarrollará por tener una infraestructura física, científica y tecnológica que permita aprovechar mejor el capital y los recursos humanos y naturales disponibles. A este conjunto de elementos, Porter lo llama ***factor conditions*** **(condición de los factores).**

Además de la condición de los factores, Porter menciona un segundo factor, que es **el grado de exigencia en la demanda de los consumidores del país.** Si los clientes en una economía son muy exigentes, la presión que se pone sobre las empresas será mayor y las obligará a mejorar constantemente su competitividad vía productos innovadores, de alta calidad, etc.

El tercer factor en el diamante de Porter es la existencia de **clusters (industrias de *soporte* relacionadas),** esto es, una agrupación de industrias que, dada su proximidad espacial, promueven un intercambio continuo de ideas, información e innovaciones. La importancia de los clusters debería ser clara: es difícil montar cualquier empresa sin contar con proveedores de materias primas, ingredientes, material de empaque, etc. A pesar de que la globalización facilita la importación de gran parte de los insumos, la función del proveedor no es solamente proveer, sino también compartir información y resolver conjuntamente problemas de procesamiento. Así, los proveedores son una parte muy importante de la cadena de la industria y, además, parte del cluster.

El cuarto y último factor del diamante tiene que ver con **la estrategia, la estructura y la rivalidad entre las firmas.** En este caso, es preciso señalar que el marco institucional puede contribuir a crear reglas de juego claras y estables, que son importantes para la inversión y la formación de empresas competitivas. En cuanto a las prácticas comerciales, la competencia directa impulsará a las firmas a trabajar para aumentar en productividad e innovación.

En suma, de acuerdo a Porter, la competitividad de las naciones surgiría no sólo de las condiciones de los factores, sino también de la exigencia de los clientes, del cluster de empresas e instituciones de apoyo al sector, y de un marco institucional que asegure la alta rivalidad dentro de reglas de juego bien establecidas y respetadas.

El papel de los **gobiernos** en el Modelo del Diamante de Porter es actuar como un catalizador y desafiador; es animar y *empujar* a las compañías para que eleven sus aspiraciones y se muevan a niveles más altos del desempeño competitivo. Debe animar a las compañías para que mejoren su desempeño, estimulen la demanda primaria por productos avanzados, se enfoquen en la creación de factores especializados; y estimular la rivalidad local limitando la cooperación directa, y haciendo cumplir las regulaciones anticompetitivas. De este modo, a través de sus acciones, los gobiernos podrán articular adecuadamente los cuatro factores que afectan la competitividad en el diamante e incrementar la competitividad, facilitando la transición hacia estadios de desarrollo superiores.

En el País Vasco, el verdadero reto y esfuerzo se concentra actualmente en la capacidad de innovación, en ser capaces de fabricar algo único, pues será la única manera de no desperdiciar todo el esfuerzo antes realizado. Para poder alcanzar el éxito en el tercer estadio, en el País Vasco se ha apostado por un ***nuevo marco de competitividad empresarial e innovación social*** para los próximos años, basado en la innovación, internacionalización y en la creación y crecimiento de empresas y grupos empresariales. Este nuevo marco de competitividad se establece en un momento en el que el País Vasco enfrenta desafíos económico-demográficos, como el envejecimiento poblacional, obligando al país a esforzarse por innovar y obtener nuevas riquezas, de forma tal de no deteriorar la calidad de vida de su población.

A los efectos de promover la innovación, se deberá apostar por nuevos espacios creativos e innovadores, generando **nodos de innovación** que garanticen la conectividad con el mundo académico, de la empresa y de las consultorías. Estos nodos de innovación también deben atraer flujos de inversión y contribuir con las redes competitivas, facilitando la interacción entre el gobierno, las empresas y las regiones innovadoras.

La innovación no es solamente nueva tecnología, sino que existen muchos otros elementos que hacen a este concepto. Los índices sintéticos de la innovación generalmente incluyen estrategia, I+D, emprendimiento, *venture capital*, recursos humanos especializados, propiedad intelectual, infraestructura, entre otras cuestiones. Es decir, se debe tener éxito en una diversa rama de aspectos para poder contar con una región innovadora.

Gráfico 9. A la Argentina le queda un largo y complejo camino hacia el éxito



La Argentina, por su parte, también tiene la posibilidad de comenzar un largo y complejo recorrido hacia el éxito industrial; una larga carrera (inacabable) desde la decisión firme sobre qué opción quiere el país (dónde quiere estar, con quién quiere estar, cómo quiere estar y a qué aspira), y traducir ese sueño en los distintos elementos que antes fueron mencionados en el presente artículo y que son críticos para ese éxito.

Convendría empezar por **poner a examen la estrategia-país actual,** a fin de replantear si se debe continuar con el camino recorrido hasta ahora o si conviene cambiar de rumbo. En ese sentido, el rol geoestratégico de cada uno de los países y de los gobiernos obligarán periódicamente a revisar cuál es la mejor estrategia que se debe adoptar. Además, la agenda del gobierno cambia notablemente según el estadio de competitividad de cada país, aunque esa agenda siempre debe incluir simultáneamente los distintos aspectos económicos y sociales. En última instancia, la responsabilidad fundamental del gobierno pasa por contribuir a acelerar y apoyar la transición del país entre estadios a lo largo del tiempo.

Una de las **claves para el éxito futuro,** al menos en el País Vasco y seguramente para la Argentina, consiste en **no abandonar la industria** (promover la inversión y los incentivos fiscales), ya que la industria mantiene activo a todo el aparato productivo y contribuye a la capacidad de innovación en diversas áreas. También es preciso mantener un **liderazgo institucional serio, desarrollar nuevos proyectos, nuevos planteamientos, nuevas ideas** (no necesariamente crearlas, pero por lo menos acceder a ellas y poder adoptarlas). Asimismo, **se debe apostar por el territorio como un vector estratégico y por afianzar la alianza público-privada y público-público.**

Se puede afirmar que **toda estrategia de éxito ha trabajado (satisfactoriamente) sobre 10 factores clave:**

1. **Diferenciación base histórico-cultural** y sobre agentes/protagonistas clave.

2. **Institucionalización,** modelos/procesos colaborativos público-público, público-privado, etc.

3. **Visión y proyectos generales integradores** de proyectos parciales.

4. Un **proceso completo,** conteniendo fases, recursos y compromisos.

5. **Liderazgo.**

6. **Transformación del marco físico:** infraestructuras, espacios, instrumentos.

7. **Estabilidad/Democratización**/estado de opinión y psicología colectiva de avance.

8. Valores *belonging,* compartir, **compromiso colectivo. Pertenencia al País y a la Comunidad.**

9. **Enfrentar** y superar dificultades o **situaciones críticas.**

10. **Hacer algo especial y percibirlo como tal.**

En suma, de cara hacia al futuro, tanto la Argentina como el País Vasco (u otro país/región/espacio) deben trabajar en una extensa serie de elementos que determinarán el éxito de su estrategia-país. Ese trabajo no será una tarea sencilla, sino que por el contrario, se requiere mucho esfuerzo y compromiso. No obstante, a la larga, dicho esfuerzo puede generar resultados positivos, tal como lo ha demostrado hasta ahora la experiencia vasca.

Por encima de todo, **necesitamos líderes y compromisos, propósitos estratégicos** y no creer en la pureza determinista del mercado. Ni los países ni las empresas pueden actuar en solitario. **Es tiempo de una nueva "coopetencia competitiva en solidaridad".**