

## El papel de las políticas públicas en la resiliencia regional: un análisis exploratorio del caso del País Vasco

Edurne Magro<sup>\*a1</sup> / Jesús M. Valdaliso<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad

<sup>b</sup>Universidad del País Vasco – Facultad de Economía y Empresa

Recibido: 30 de octubre de 2018 / Aceptado: 5 de diciembre 2018

### Resumen

La resiliencia regional, entendida como la capacidad de las regiones para resistir, adaptarse y crear nuevas trayectorias en la región a raíz de una crisis económica o de otros factores externos, es uno de los temas que se han explorado ampliamente en los últimos años en la literatura de geografía económica. Los últimos avances en la materia otorgan al fenómeno de la resiliencia un carácter multidimensional y exploran el papel de las instituciones y las personas como factores claves del concepto. Las políticas públicas, como parte del entramado institucional de las regiones, condicionan y modifican esta capacidad de cambio. El artículo se centra, precisamente, en explorar la relación entre las políticas de innovación y la resiliencia regional. Para ello, se analiza desde una perspectiva histórica el caso del País Vasco, una antigua región industrial, que ha sido capaz de resistir, recuperarse y renovarse después de diferentes crisis económicas.

### Palabras clave

Resiliencia regional / Políticas de innovación / Desarrollo económico.

## The role of public policy in regional resilience: An exploratory analysis of the Basque Country

### Abstract

Regional resilience, which can be defined as the regional ability to resist, adapt to, and create new regional paths from an economic crisis or external shocks, is one of the most explored issues in recent years in the literature of evolutionary economic geography. The latest advances in this topic show that resilience has a multi-dimensional character and among other factors, give importance to the role that institutions and people play. Public policies as important elements of the regional institutional context shape this ability to change. This paper focuses on understanding the relationship between innovation policy and regional resilience. For that purpose, the paper includes an historical analysis of the Basque Country region, an old industrial region that has been able to resist, recover and renew itself after different economic crises.

### Keywords

Regional resilience / Innovation policies / Economic development.

**JEL Codes:** O30, O38, P48, R10, R58.

## 1. Introducción

La resiliencia regional, o la capacidad de una región para resistir y adaptarse a impactos externos, tales como una crisis económica, es un concepto que ha sido ampliamente explorado por la geografía económica, especialmente después de la profunda crisis financiera de finales de la primera década de

\* Correspondencia autora: [edurne.magro@orquestra.deusto.es](mailto:edurne.magro@orquestra.deusto.es)

<sup>1</sup> Los autores agradecen el apoyo prestado por MINECO HAR206-76198-P (AEI/FEDER, UE), y por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco (IT897-16).

este siglo. Además de esa capacidad de resistencia y adaptación, que proviene del uso del término en el ámbito de la ingeniería, es importante destacar que el concepto de resiliencia regional también incluye la capacidad de crear nuevas trayectorias en las regiones, y que son las regiones más diversificadas, o con una variedad mayor de sectores e industrias, las que desarrollan en un mayor grado esta habilidad para el cambio. Es por ello que las nuevas políticas regionales de innovación, entre las que destacan las estrategias de especialización inteligente o *smart specialization strategies* (S3), abogan por promover la diversificación regional relacionada, basada en las capacidades únicas que cada región posee. Es decir, el concepto de variedad relacionada (*related variety*) está intrínsecamente ligado a estas nuevas políticas regionales de innovación que pretenden favorecer la resiliencia de las regiones.

Sin embargo, y aunque la relación entre políticas de innovación y resiliencia regionales parezca evidente desde estas aproximaciones, es uno de los temas menos explorados en la literatura, sobre todo adoptando una perspectiva histórica (Henning, 2018). De hecho, esta relación puede no ser unidireccional, y está condicionada por las diferentes dimensiones del concepto de resiliencia y la complejidad inherente de las políticas regionales de innovación. La reciente literatura (Boschma, 2015; Bristow y Healy, 2014) sobre la resiliencia regional destaca el papel de las instituciones, las organizaciones y las personas de una región como factores clave que condicionan el desarrollo de esta habilidad. Por su parte, las políticas regionales de innovación, que formarían parte de ese entramado institucional regional, se caracterizan por un gran grado de complejidad (Magro, Navarro y Zabala-Iturriagoitia, 2014; Magro y Wilson, 2013).

La diversidad de agentes o la dificultad de definir un único *policy-maker* (Flanagan, Uyarra y Laranja, 2011), la amplitud del concepto de innovación, que implica que la política de innovación sea de carácter horizontal y por tanto que esté embebida en diferentes dominios (energía, salud, educación...) dependientes de diferentes estructuras organizativas dentro del Gobierno, así como la existencia de múltiples Administraciones que diseñan e implementan este tipo de políticas son algunos de los factores que configuran ese grado de complejidad. Otro de los factores clave para analizar la relación entre resiliencia y política regional, y que puede ser aplicado tanto a la región en sí misma como a las políticas, es el concepto de *path-dependency* o dependencia de la trayectoria previa (o de la historia). En la medida en la que esta dependencia sea mayor, la capacidad de generar cambios tanto en la región como en sus políticas será menor y de carácter incremental. Por ello, el concepto de *path-dependency* es clave para entender el grado de resiliencia regional.

Este artículo se centra en explorar la resiliencia regional, considerando su carácter multidimensional y la capacidad de las políticas para desarrollar esa habilidad, teniendo en cuenta la complejidad de la política regional y el papel de la historia en este proceso. Para ello, después de desgranar en la primera sección los componentes teóricos de ambos conceptos, se analiza el caso del País Vasco. El caso vasco es pertinente para este análisis por dos razones. La primera, porque es una de las regiones de España que han demostrado una mayor resiliencia ante la última crisis económica. La segunda viene dada por su alto grado de autonomía para la definición de políticas regionales de innovación, contando además con una larga trayectoria histórica a este respecto. Las conclusiones del análisis se centran en esclarecer si las políticas condicionan el grado de resiliencia o si es este el que determina la capacidad de las políticas para generar la variedad relacionada asociada a ese concepto de resiliencia.

## 2. Resiliencia regional y el papel de las políticas

La geografía económica evolutiva define el concepto de resiliencia como la capacidad de un sistema o un territorio para resistir, adaptarse, responder y/o recuperarse ante un shock o una crisis (Martin, 2012). A diferencia del significado del concepto de resiliencia en el ámbito de la ingeniería, la resiliencia regional no implica necesariamente que el territorio continúe con su trayectoria de crecimiento anterior, sino que esta puede variar hacia una nueva trayectoria, renovando o cambiando su base de recursos y capacidades y su estructura económica.

La resiliencia puede caracterizarse como un proceso dinámico y dependiente de la trayectoria anterior seguida por la región. De hecho, esas trayectorias de crecimiento regional dan forma y condicionan la resistencia y la capacidad de recuperación ante un impacto externo, a la vez que limitan y condicionan el alcance de las posibles trayectorias regionales posibles (Boschma, 2015; Evenhuis, 2017; Martin, 2012; Martin y Sunley, 2015; Martin, Sunley, Gardiner y Tyler, 2016; Webber, Healy y Bristow, 2018). Es decir, “la historia es un input clave para entender la resiliencia regional” (Boschma, 2015, p. 734).

La resiliencia regional presenta varias facetas y puede descomponerse en diferentes dimensiones. Martin (2010, 2012) distingue entre cuatro dimensiones: resistencia (la habilidad de resistir a un shock o impacto externo), recuperación (la velocidad y el tipo de recuperación después de un shock), renovación (la reasunción de la trayectoria de crecimiento anterior al shock) y la reorientación, que implica la adopción de una nueva trayectoria de crecimiento.

Por su parte, Boschma (2015) distingue entre el concepto de adaptación y el de adaptabilidad que, aunque pueden parecer a priori dos términos contradictorios, pueden considerarse como complementarios. Así, el primero es entendido como el mantenimiento de la especialización económica en el territorio, mientras que el segundo se refiere a los cambios o movimientos hacia nuevas trayectorias. Esta dicotomía es útil para comprender los tipos de respuestas que las políticas pueden ofrecer ante los shocks, puesto que pone de relieve dos tipos de objetivos y actitudes de los agentes involucrados en esas respuestas muy diferentes entre sí, que pueden ser asociados a los conceptos de reactividad y proactividad (Bristow y Healy, 2014).

Además, la resiliencia económica regional puede ser conceptualizada como un fenómeno complejo con diferentes niveles de análisis (individuos, organizaciones, industrias y/o clusters, redes e instituciones) que coevolucionan entre sí (Gong y Hassink, 2018). Cada uno de estos niveles de análisis configura la resiliencia de las regiones, cuya literatura analiza también los factores por los cuales la resiliencia puede ser explicada. Entre estos factores destacan la estructura económica y la base de conocimiento de la región, la competitividad y la propensión innovadora de sus empresas, la existencia de redes de conocimiento, las condiciones del mercado laboral, el sistema financiero y las instituciones, entre las que se pueden destacar las políticas, la calidad del Gobierno, la gobernanza y el capital social (Boschma, 2015; Cortinovis, Xiao, Boschma y Van Oort, 2017; Crescenzi, Luca y Milio, 2016; Evenhuis, 2017; Martin, 2012; Martin y Sunley, 2015).

La perspectiva institucional es, por tanto, uno de los factores clave para entender la resiliencia de las regiones. Así, Martin et al. (2016) atribuyen a las diferencias en estructura económica e instituciones las grandes variaciones que presentan las regiones británicas en su resiliencia ante las crisis económicas. De la misma forma, Eriksson y Hane-Weijman (2017) demuestran la existencia de una correlación positiva entre diversificación económica y la resiliencia en Suecia. Por ello, adoptando una perspectiva institucional, resulta clave examinar si la política y la resiliencia regional tienen un carácter retroactivo para poder entender mejor el fenómeno de diversificación económica.

## 2.1. Complejidad, agencia y resiliencia regional

No solo la resiliencia económica regional puede considerarse un fenómeno complejo, como ya se ha mencionado anteriormente, sino que la región en sí misma y la política regional pueden, asimismo, ser considerados escenarios de complejidad. De hecho, la aproximación sistémica a la realidad regional reconoce que en este ámbito se pueden encontrar múltiples actores con intereses contrapuestos que interactúan entre sí (Karlsen, 2010), y que la política con sus diferentes capas y componentes forma parte de esta complejidad (Aranguren, Magro y Wilson, 2017).

De hecho, esta perspectiva sistémica reconoce la existencia de diferentes tipos de actores en una región, entre los que destacan las personas, las empresas, las asociaciones empresariales y clusters, los sindicatos, las organizaciones de conocimiento (universidades y centros tecnológicos) y el Gobierno, entre otros. Estos actores no deben de considerarse por separado, sino en función de su relación con el

resto de actores dentro del sistema (Bristow y Healy, 2014, pp. 929-930). En efecto, los cambios en el posicionamiento, el peso o el poder de los actores individuales originan cambios en otros actores dentro del sistema y en sus relaciones. Esto implica que las regiones evolucionan como consecuencia de la evolución de sus componentes y de sus relaciones, nunca alcanzando un óptimo, tal y como subrayan las aproximaciones neoclásicas.

Uno de estos componentes que requiere un mayor análisis por su capacidad de condicionar y conformar la complejidad regional son las instituciones, y más concretamente las políticas. En este ámbito, la agencia y la configuración de los actores son también elementos claves, puesto que los decisores públicos forman parte del sistema y no pueden ser considerados como actores externos (Uyarra, Flanagan, Magro, Wilson y Sotarauta, 2017). De hecho, la acción humana (*human agency*) es uno de los factores que la literatura considera como claves para el desarrollo de marcos institucionales que promueven el desarrollo de nuevas trayectorias (Isaksen y Jakobsen, 2017), entre los que destacan los promovidos por las políticas de innovación, que pueden considerarse hoy en día como centrales dentro del ámbito de las políticas de competitividad y de desarrollo económico (Aranguren et al., 2017).

La política de innovación ha evolucionado en las últimas décadas siguiendo una perspectiva sistémica y evolutiva hasta convertirse en un ámbito de políticas caracterizada por su complejidad. Entre los factores que pueden explicar esta complejidad pueden destacarse los siguientes (Magro et al., 2014; Magro y Wilson, 2013): la amplitud del alcance de la política de innovación, la sofisticación de los instrumentos y sus interacciones, y la multiplicidad de agentes de diferentes niveles y capas que forman parte del proceso de desarrollo de la política.

La política de innovación ha evolucionado de ser una área enfocada a la ciencia y la tecnología per se a un dominio horizontal que afecta a múltiples políticas, incluidas las sectoriales. Políticas como la sanitaria, la energética o la medioambiental incluyen objetivos de innovación dentro de su formulación y cuentan con instrumentos orientados a su cumplimiento. Además, los instrumentos de la política de innovación se han sofisticado en las últimas décadas, incorporando así instrumentos de demanda, como la compra pública innovadora, a los tradicionales instrumentos de oferta, como las subvenciones o los incentivos fiscales. Es, precisamente, la combinación de instrumentos y sus interacciones una de las áreas más populares en la literatura de innovación en los últimos años bajo el concepto de *policy-mix* (Flanagan et al., 2011; Magro y Wilson, 2013; Rogge y Reitchard, 2016), concepto que presenta retos para su diseño, implantación, evaluación y coordinación. En este último punto –en el de coordinación– es donde la agencia y el papel de los actores cobra más importancia, puesto que los *policy-mixes* de innovación no solo pueden provenir de diferentes áreas de políticas, sino también de distintos niveles territoriales. Además, detrás de cada política e instrumento podemos encontrar una diversidad de actores con diferentes funciones en lo que podemos denominar capas de la política. Así, distinguimos actores del nivel político, actores del nivel administrativo (normalmente encargados de implementar la política) y actores del nivel operativo (beneficiarios).

Dada la complejidad de la política de innovación, es importante subrayar el concepto de “agencia o acción colectiva” (*collective agency*) (Bristow y Healy, 2014), definida como coaliciones de diferentes agentes que se unen en torno a un objetivo en común, definen una estrategia y establecen una agenda para la acción (Bristow y Healy, 2014; David, 2018; Martin, 2012). Son, precisamente, las redes de actores las que pueden generar cambios en las instituciones ya establecidas, pues es difícil que estos cambios provengan de un único actor (Sotarauta, 2017). Sin embargo, en este contexto es importante destacar el impacto de los actores individuales que actúan como emprendedores de la política (*policy entrepreneurs*) (Kingdon, 1984), que proporcionan ideas originales que pueden ser el origen de cambios.

Para el desarrollo de nuevas trayectorias podemos distinguir entre tres tipos de emprendedores de políticas (Grillistch y Sotarauta, 2018): los emprendedores innovadores, que son aquellos que visualizan una oportunidad y se arriesgan para ponerla en práctica; los emprendedores institucionales, que son los que realizan cambios en las instituciones (por ejemplo, en el sistema de gobernanza regional)

para que las nuevas trayectorias puedan ser implementadas; y el liderazgo del territorio, en el sentido de la capacidad colectiva de los actores de la región para el cambio. Este último tipo de agencia sería una acción colectiva, en la que los intereses individuales quedan relegados a un segundo plano.

Además de los emprendedores de políticas y de otros actores que pueden anticiparse y ser proactivos ante los shocks, otros actores territoriales pueden desarrollar comportamientos reactivos (Bristow y Healy, 2014). Así, las diferentes estrategias y agendas políticas pueden llevar a las regiones hacia situaciones de adaptación o de adaptabilidad. La primera de ellas tiene el riesgo de conducir a la región a situaciones de bloqueo (*lock-in*), mientras que la segunda está asociada a la experimentación y al desarrollo de nuevas trayectorias. Ambos conceptos no son necesariamente alternativos, sino que pueden ser complementarios (Boschma, 2015; Bristow y Healy, 2014; David, 2018).

En cualquier caso, la agencia es interdependiente y no puede separarse de la estructura regional, es decir, del contexto económico, social e institucional de la región (David, 2018, p. 1044). Así, aspectos como la especialización económica de la región, su base de conocimientos y capacidades, el sistema de gobernanza o la base existente de capital social afectan la agencia regional (Cortinovis et al., 2017; Kakderi y Tasopoulou, 2017). De la misma forma, la acción y los comportamientos de los actores pueden promover la especialización o diversificación de la estructura económica, o una combinación de ambas (Eraydin, 2016), por lo que podemos observar una relación bidireccional entre agencia y estructura regional.

## 2.2. Instrumentos de política, agendas para la acción y resiliencia regional

A pesar de que algunos autores argumentan que los factores que verdaderamente explican la resiliencia regional son la especialización productiva y sus efectos en la productividad (Cuadrado y Maroto, 2016; Eraydin, 2016), existe, en general, un común acuerdo sobre la importancia de las políticas y actuaciones de los gobiernos en esa resiliencia. Sin embargo, la literatura existente sobre este tema es escasa.

Una primera distinción en sentido amplio que podemos encontrar en la literatura es la que diferencia entre políticas reactivas, dirigidas a apoyar la adaptación y resistencia de la economía ante impactos externos, y políticas proactivas, cuyo objetivo es transformar la estructura económica y crear nuevas trayectorias (Kakderi y Tasopoulou, 2017). En este sentido, las políticas que fomentan el aprendizaje institucional y social, la conectividad y la flexibilidad, facilitan la adaptación de la región después de una crisis.

Por otra parte, las políticas que promueven la diversidad y la variedad relacionada en la economía regional no solo contribuyen a reducir el riesgo de bloqueo regional, sino que además favorecen la creación de nuevas trayectorias de desarrollo en la región. En paralelo a las medidas políticas, la existencia de un sistema de gobernanza en la región, con instituciones policéntricas y en múltiples capas que favorezcan la participación pública y la colaboración entre los diferentes actores, aumenta la resiliencia regional (Kakderi y Tasopoulou, 2017).

También se puede mencionar la tipología de políticas que establecen Lawton Smith, Trippel, Waters y Zukauskaitė (2018) para apoyar el desarrollo de nuevas trayectorias, en la que distinguen entre políticas orientadas a los actores o políticas orientadas al sistema regional de innovación. Estos autores sostienen que no es una dicotomía excluyente, sino que es la combinación de ambas (en función del tipo de sistema regional de innovación existente) la que promueve el desarrollo de esas trayectorias.

A pesar de estas tipologías, la literatura de resiliencia regional carece de una clasificación más concreta sobre medidas e instrumentos de políticas clave. Dentro de las políticas reactivas, orientadas a adaptarse y resistir, podemos distinguir entre políticas macroeconómicas (tipo de cambio, política monetaria, costes laborales) y políticas de reestructuración (ayudas y subvenciones a las empresas o programas de prejubilaciones). Estas medidas son adoptadas como reacción (generalmente de forma inmediata) a una crisis o impacto externo, y generalmente sus efectos son visibles a corto plazo,

pero no son muy efectivas para promover un desarrollo económico regional sostenible (Landabaso, 2012).

Dentro de las medidas de política proactivas podemos destacar las políticas marco horizontales (infraestructuras, educación, energía, internacionalización); las políticas de ciencia, tecnología e innovación y las políticas cluster (Landabaso, 2012; Kiesse y Hundt, 2014; Nauwelaers y Wijtnes, 2008; Uyarra y Ramlogan, 2012), que intentan hacer frente a algunos problemas o fallos estructurales en la economía regional; y las políticas que promueven procesos de transformación como las estrategias de especialización inteligente (S3) (Foray et al., 2012), y que combinan medidas horizontales con prioridades verticales. En todos los casos, los efectos de estas políticas son visibles a medio o largo plazo.

Así, podemos definir las políticas reactivas como aquellas orientadas a afrontar las necesidades urgentes e inesperadas de la región, mientras que las políticas proactivas serían las que se orientan a generar cambios conscientes y necesarios para la región. Con respecto a los efectos de los dos tipos de medidas políticas sobre las situaciones de adaptación y adaptabilidad, estas dependerán tanto del grado de especialización y diversificación de la estructura económica regional como del propio sistema de innovación, incluido el sistema institucional. Ambas pueden o bien reforzar la actual especialización económica de la región o bien promover su diversificación económica, aunque pueden generar efectos en los dos sentidos.

Las crisis y los impactos externos pueden forzar a los gobiernos a establecer medidas y concentrar recursos hacia “lo urgente” (por ejemplo, la protección a los actores y a la sociedad en general de las consecuencias de las crisis en términos de desempleo, cierre de empresas...), pero también pueden considerarse como espacios de oportunidad (Grillitsch y Sotarauta, 2018) para la generación de cambios, ya que los escenarios adversos pueden facilitar la colaboración entre actores y la generación de una visión compartida. De hecho, muchas estrategias de desarrollo económico (regionales y/o nacionales) han surgido como consecuencia de crisis y/o shocks (Valdaliso y Wilson, 2015).

Hay que tener en cuenta, además, que las políticas y sus instrumentos forman parte de agendas gubernamentales más amplias que en raras ocasiones son neutras y tienden a beneficiar a algunos actores sobre otros (David, 2018). De hecho, estas agendas implican la distribución de recursos en función de las diferentes prioridades y del poder de cada uno de los actores en la región (Campbell, 2010; Mahoney y Thelen, 2009). El sistema de gobernanza y la calidad del Gobierno regional existente marcarán el liderazgo del Gobierno en el establecimiento de estas agendas.

### **2.3. Desarrollo regional y dependencia de la trayectoria anterior o de la historia (path dependency)**

Kakderi y Tasopouloy (2017, p. 1438) consideran que la resiliencia debe ser estudiada “dentro del contexto de procesos de cambio y opciones políticas a largo plazo” en la región, procesos que son dependientes de su trayectoria o historia previa. Desde el trabajo seminal de Grabher (1993), el término *path dependency* se ha utilizado para explicar el desarrollo regional, inicialmente para explicar las situaciones de bloqueo, y más recientemente para entender los diferentes escenarios de evolución de las regiones, es decir, por qué un cambio va en una determinada dirección (Henning, Stam y Wenting, 2013; Martin, 2010; Martin y Sunley, 20063).

La geografía económica evolutiva ha establecido una tipología de trayectorias regionales (Isaksen, 2015). Así, *path extension* se caracteriza por la prevalencia de trayectorias tecnológicas en la región, que son reforzadas a través de mejoras incrementales en los productos y procesos; *path renewal* tiene lugar cuando la estructura económica regional cambia y se diversifica hacia industrias relacionadas; y *path creation* implica un cambio más radical, ya que hace referencia a la creación de nuevos sectores no relacionados con los previamente existentes.

De esta forma, podemos establecer una clara relación entre el término *path extension* y la especialización y una extrema dependencia de la trayectoria previa, mientras que las otras dos trayectorias (de

renovación y de creación) mantienen una relación más estrecha con el concepto de resiliencia regional, tal y como lo define Boschma (2015). El concepto de path renewal está ligado con el término de variedad relacionada (Neffke, Henning y Boschma, 2011), que sostiene que la diversificación regional es más probable que surja en actividades relacionadas y no en actividades completamente nuevas para la región. En este último caso no solo surgen nuevas empresas, sino también nuevas organizaciones de conocimiento e instituciones donde podemos incluir las políticas. Es, precisamente, el carácter emprendedor de la creación de trayectorias lo que nos lleva a cuestionarnos si son las políticas las que promueven esta creación o son las nuevas trayectorias las que generan cambios en las políticas.

El institucionalismo histórico ha prestado gran atención al papel de la path dependency y a los mecanismos de continuidad y cambio en las políticas públicas y en las instituciones políticas y sociales (Campbell, 2010; Kay, 2006; Mahoney y Thelen, 2010; Streeck y Thelen, 2005). La política (*politics*) es una actividad sujeta a efectos crecientes de autorrefuerzo, donde la retroalimentación de los efectos de las opciones de políticas pasadas condicionan los desarrollos de la política presentes y futuros; y también condicionada por los intereses establecidos (*vested interests*) de los actores involucrados, ya que los cambios políticos generan sustanciales costes de expectativas, técnicos y políticos (Gingrich, 2015; Kay, 2006).

Por eso, las medidas políticas no pueden ser entendidas como reacciones a corto plazo ante las crisis o choques externos, sino que cada una de las opciones viene determinada por los mapas mentales, los paradigmas políticos y/o los discursos que han sido adoptados previamente por la comunidad política y, por tanto, los cambios son difíciles de materializarse (Baumgartner, 2013; Kay, 2006). Es por ello que cada elección política es, normalmente, producto de un proceso complejo de competencia, negociación y cooperación entre los diferentes actores clave involucrados, cada uno de ellos con diferentes objetivos e intereses (Baumgartner, 2013; Kay, 2006; Mahoney y Thelen, 2010).

### 3. Contexto y metodología

Hemos tratado de responder a la pregunta de investigación básica de este trabajo, cuál es la relación entre la resiliencia de una región y sus políticas de desarrollo económico, a través de un estudio de caso regional –el País Vasco– con una perspectiva longitudinal –histórica– y holística, adecuada a la naturaleza dependiente del contexto, el espacio y la historia tanto de la resiliencia como del proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas (David, 2018; Evenhuis, 2017; Flanagan y Uyarra, 2016; Henning, 2019; Kakderi y Tasapoulou, 2017; Kay, 2006; Navarro, Valdaliso, Aranguren y Magro, 2014; Witt, 2003).

Nuestro análisis se basa en una gran cantidad de información cualitativa, tanto de los documentos e informes originales de las políticas públicas aplicadas como de la literatura especializada o de la información obtenida de más de 200 entrevistas realizadas con los principales agentes del sistema vasco de ciencia, tecnología e innovación desde el año 2008 en adelante, enmarcadas dentro de diferentes proyectos y programas de investigación en los que hemos trabajado solos o, más frecuentemente, en colaboración con otros investigadores<sup>2</sup>.

El País Vasco es una de las viejas regiones industriales europeas que ha experimentado una transformación económica de mayor éxito a lo largo de los últimos cuarenta años, dirigida por un Gobierno regional con un elevado grado de autonomía que ha aplicado, desde principios del decenio de 1980 hasta la actualidad, una política industrial sostenida basada en la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, y muy centrada en la industria como sector tractor de la economía (Morgan, 2016; Navarro et al., 2014; OCDE, 2011; Valdaliso, 2015). De forma paralela a este proceso de transformación económica, algunos análisis macro comparados con otras regiones europeas y españolas han destacado una creciente resiliencia de la economía vasca ante las diferentes crisis económicas experimentadas

<sup>2</sup> Las entrevistas se realizaron en el marco de varios proyectos llevados a cabo por los propios autores y/o por otros investigadores de Orkestra: informes de competitividad, estudios sobre la política y las asociaciones cluster, los casos de la Harvard Business School sobre el País Vasco y Orkestra o la estrategia RIS3, entre otros.

desde finales del decenio de 1970 hasta la actualidad (Birch, MacKinnon y Cumbers, 2010; Cuadrado y Maroto, 2016; Cueto, Mayor y Suárez, 2017, pp. 71-73). Una prueba indirecta de esta resiliencia es la creciente convergencia de la economía vasca con la media de los países de la UE-15 en términos de PIB per cápita (Figura 1).

Otros análisis de enfoque micro y/o meso económico también han destacado la superior resiliencia de algunos agentes del País Vasco ante las crisis, muy en particular sus empresas. Holl, Rama y otros autores han demostrado una mayor resiliencia de las empresas vascas ante la última crisis económica en comparación con la de las empresas de otras regiones españolas, algo que atribuyen, sobre todo, a las políticas de ciencia, tecnología e innovación adoptadas y sostenidas en la región (Cruz-Castro et al., 2018; Holl y Rama, 2016). También para la última crisis económica, pero en un trabajo centrado en las empresas vascas, González-Bravo, López y Valdaliso (2018) han comprobado la existencia de una relación directa entre pertenencia a una asociación cluster y una mayor resiliencia. Otros trabajos han demostrado una superior resiliencia de clusters (Elola, Parrilli y Rabeloti, 2013; Valdaliso, Elola y Franco, 2016) y sectores particulares (Valdaliso, 2018) localizados en el País Vasco. Por otro lado, el País Vasco presenta valores muy elevados en el índice de calidad del gobierno de las regiones europeas (Charron y Lapuente, 2018) y tiene un buen nivel de capital social (Etxabe, 2018; Etxabe y Valdaliso, 2016), dos factores que aumentan la resiliencia regional.

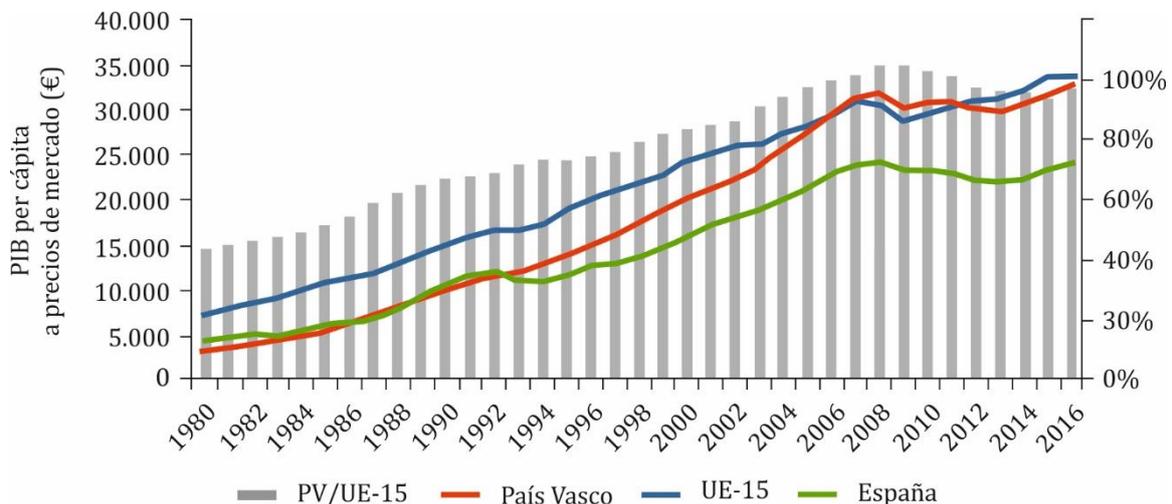


Figura 1. PIB per cápita en el País Vasco, España y la UE-15, 1980-2016. Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) y EUROSTAT.

No obstante, aunque existen numerosas evidencias que señalan una conexión entre las políticas públicas y factores institucionales y la mayor resiliencia de la región en general y de algunos de sus agentes en particular, carecemos de un análisis más detallado y exhaustivo del papel de esas políticas en la resiliencia regional. Como ha indicado Evenhuis (2017), no hay un indicador de resiliencia regional, por lo que esta tiene que ser inferida a través del examen del proceso de adaptación de la región y por su relativo éxito a lo largo del tiempo.

Por todo ello, y en la línea de un estudio anterior sobre esta cuestión realizado para Grecia (Kakderi y Tasopolou, 2017), este trabajo trata de examinar cómo las políticas públicas han respondido a las tres crisis económicas más importantes sufridas por el País Vasco en los últimos cuarenta años, los principales actores implicados en esas políticas y su impacto sobre la trayectoria de crecimiento posterior de la región y su resiliencia frente a crisis futuras. Se han tomado en consideración, de forma preferente aunque no exclusiva, las políticas públicas relacionadas con el área de ciencia, tecnología e

innovación, llevadas a cabo desde diferentes niveles del Gobierno regional<sup>3</sup>, y con las áreas de aplicación, aunque solo las más importantes tanto por su localización en la agenda gubernamental como por los recursos absorbidos como por la valoración posterior de su impacto realizada por los expertos o por el propio Gobierno y por otros actores implicados (Cuadro 1).

En relación con los programas e instrumentos de estas políticas, hemos distinguido entre políticas reactivas de corto plazo (dirigidas a resistir y a adaptarse a la situación de crisis y sus consecuencias inmediatas) y políticas proactivas de largo plazo (dirigidas a promover el cambio y la adaptabilidad). El primer tipo de políticas tendría un impacto esperado mayor sobre la situación de crisis a la que tratan de responder, mientras que el segundo tendría efectos a más largo plazo sobre la resiliencia económica regional que podrían manifestarse en las crisis subsiguientes.

Hay que destacar que las políticas públicas no son –o no deben ser– vistas exclusivamente como reacciones ante impactos externos sino que se encuentran enmarcadas en procesos y dinámicas políticas condicionadas por el legado histórico y la trayectoria previa de desarrollo regional, por el comportamiento y los intereses de los agentes implicados y por su poder político (Flanagan y Uyarra, 2016). En esta perspectiva, el menú de políticas públicas disponibles en una región ante una nueva crisis está condicionado por el paradigma dominante de políticas públicas, por su estructura económica y por su capacidad de resiliencia. En este sentido, podría decirse que este trabajo analiza tres fotogramas concretos (las políticas públicas adoptadas en respuesta a tres crisis económicas) dentro de una película (el proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas en el País Vasco en los últimos cuarenta años).

Tan importante como las políticas adoptadas son los principales actores implicados en el proceso y su conducta o comportamiento. Los actores más importantes en el caso analizado son el Gobierno regional y sus agencias de desarrollo (nivel político y operativo-administrativo), unos pocos *policy entrepreneurs*, algunos centros de tecnología e investigación (OIT), empresas a nivel individual y otras instituciones como, por ejemplo, las asociaciones cluster. Por lo que respecta a su conducta, hemos seguido la tipología de Bristow y Healy (2014), quienes distinguen tres comportamientos básicos: anticiparse (proactivo), reaccionar (reactivo) y transformar (transformador). La asignación se ha basado en los objetivos iniciales de las políticas y los actores implicados y también de su valoración posterior a cargo de los expertos. También indicamos los mecanismos de coordinación de los agentes en este espacio o comunidad de políticas públicas o *policy community*: jerarquías, coaliciones, redes, líderes y estilo de liderazgo, a partir de lo que indican los trabajos especializados sobre esta materia.

Finalmente, en lo relativo al impacto de las políticas sobre la trayectoria subsiguiente de crecimiento de la región hemos seguido la tipología de Isaksen (2015), que distingue tres alternativas: la especialización en torno a las actividades ya existentes (*path extension*), la renovación de los sectores y actividades ya existentes de forma relacionada (*path renewal*) y la creación de nuevas trayectorias (*path creation*). Hemos tratado de medir de forma aproximada e indirecta esas diferentes trayectorias a través de los cambios en la distribución del PIB y del empleo por sectores económicos (EUSTAT, A38) en general, pero también a partir de estudios y monografías sectoriales, de naturaleza académica o elaborados o producidos desde la Administración<sup>4</sup>. En cualquier caso, hay que reconocer que hay otros muchos factores que afectan a la trayectoria de crecimiento regional que no se consideran en este análisis, como la evolución de la demanda y los mercados o las capacidades y recursos de las empresas, que no dependen exclusivamente de las políticas adoptadas.

Por último, respecto del impacto que tuvieron las políticas adoptadas en cada crisis sobre el modelo posterior de políticas públicas seguido, hemos distinguido, basándonos en un trabajo anterior (Valdaliso, Magro, Navarro, Aranguren y Wilson, 2014), entre políticas que crean un modelo o paradigma

<sup>3</sup> No se han considerado en este trabajo las políticas aplicadas por las diputaciones y las ciudades, correspondientes a otros niveles territoriales. La terminología original en inglés distingue entre *layers*, cuando se refiere a diferentes capas de un mismo (nivel de) gobierno, y *levels*, para distinguir entre diferentes niveles de gobierno.

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, Elola et al. (2013); López et al. (2008, 2012); y Navarro (2015a), para nuevos sectores como las TIC, la industria aeronáutica, la energía eólica o las biociencias.

(*policy path creation*), políticas que refuerzan uno ya establecido (*policy path dependence*) y políticas que lo cambian (*policy change*).

#### 4. Crisis económicas y respuestas de las políticas públicas en el País Vasco, 1976-2016

A lo largo del período de estudio y tomando como indicadores el PIB y la tasa de desempleo, hemos identificado tres grandes crisis económicas que concuerdan con las observadas en otras regiones europeas (Martin, 2012): 1976-1983, 1992-1994 y 2008-2014 (Figura 2).

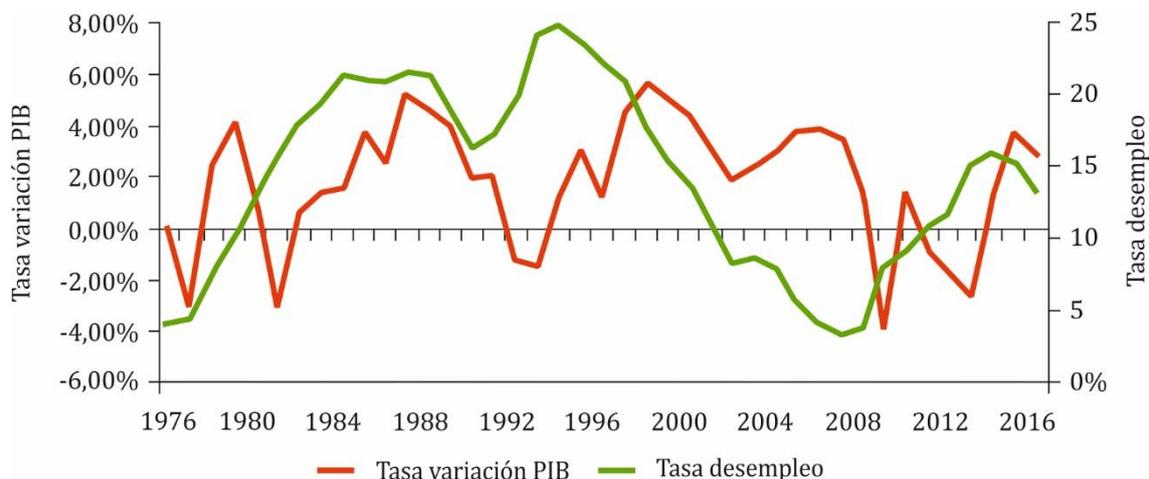


Figura 2. Tasas de variación anual del PIB y del desempleo en el País Vasco, 1976-2016. Fuente: elaboración propia a partir de EUSTAT y Caja Laboral Popular (1987) para la tasa de desempleo, y a partir de De la Fuente (2017) e Instituto Nacional de Estadística (INE): *Contabilidad Regional* para el PIB.

El Cuadro 1 resume la historia de las crisis económicas y las respuestas dadas por las políticas públicas en el País Vasco a lo largo de los últimos cuarenta años. En la segunda columna indicamos las consecuencias más importantes de cada crisis para la región. La tercera columna ofrece las políticas de desarrollo económico aplicadas durante la crisis y en los años siguientes y, si existieron, las agendas gubernamentales para hacerles frente. En las siguientes columnas indicamos los agentes más importantes detrás de las políticas aplicadas en cada una de las crisis (cuarta), el comportamiento dominante de los agentes implicados y los mecanismos de gobernanza y coordinación (quinta), y el impacto percibido de esas políticas en la trayectoria posterior de crecimiento de la región y de las políticas económicas desarrolladas (sexta).

La primera crisis económica afectó duramente a la economía española, muy protegida de la competencia exterior y con una reducida competitividad. Viejas regiones industriales como el País Vasco, que se habían sobreespecializado en un reducido grupo de sectores económicos (siderurgia, productos metálicos, maquinaria y material y equipo de transporte) afrontaron un peligro real de bloqueo (*lock-in*). Para empeorar las cosas, la crisis fue de la mano con un proceso de cambio profundo y radical del sistema político en España, lo que aumentó la incertidumbre de los empresarios y la movilización de los trabajadores. En el País Vasco este proceso se desarrolló con un significativo aumento de la actividad terrorista de ETA que se dirigió no solo hacia el ejército y la policía sino también hacia los empresarios y los directivos. La crisis se tradujo en la desaparición de cientos de empresas y en la pérdida de miles de puestos de trabajo, sobre todo en la industria (Aranguren, Magro, Navarro y Valdaliso, 2012, pp. 143-145; Valdaliso, 2015).

Cuadro 1. Crisis económicas, políticas de desarrollo económico, actores y gobernanza en el País Vasco, 1976-2016

Crisis	Consecuencias	Respuestas de políticas económicas y agenda	Actores principales	Gobernanza y comportamiento	Impacto sobre la trayectoria posterior
1976-1983: crisis económica y reconversión industrial; cambio político e institucional radical en España.	Caída del PIB. Aumento del desempleo. Quiebra de empresas. Peligro de lock-in debido a una sobreespecialización (anterior). Inestabilidad socioeconómica.	Adaptación: - Reconversión industrial de sectores y empresas (subsidios y otras ayudas) (GN y GR). - Promoción industrial (préstamos, ayudas) (GN y GR). - Devaluación monetaria (GN). Adaptabilidad (GR): - Política tecnológica (mejora tecnológica de los sectores existentes). - Política energética (nuevas fuentes de energía y eficiencia energética).	GN y GR. Policy entrepreneurs (en GR y OIT). OIT (CCTT).	Lideradas por el gobierno. Reactivo.	Path extension. Creación de un paradigma de política económica.
1992-1994: crisis económica coyuntural (desequilibrios macro); mercado único europeo.	Caída del PIB. Aumento del desempleo. Quiebra de empresas. Capacidades empresariales escasas para hacer frente al mercado único europeo.	Adaptación: - Reconversión y promoción industrial (subsidios, préstamos y ayudas fiscales) (GR). - Devaluación monetaria (GN). Adaptabilidad (políticas horizontales y verticales, GR): - Política tecnológica (mejora de los sectores existentes y diversificación hacia otros nuevos). - Política cluster (sectores existentes y nuevos: aeronáutica y TIC). - Política de internacionalización. - Política de cambio empresarial (y promoción de KIBS). - Política energética (nuevas fuentes de energía y eficiencia energética). - Política urbana (Bilbao, y sectores nuevos como las industrias creativas). Agenda: PGAPI 1991-1995.	GN y GR-ADR (SPRI y EVE). Policy entrepreneurs (en GR). OIT (CCTT). Empresas.	Coalición público-privada liderada por el GR. Reactivo, proactivo y transformador.	Path extension. Path renewal. Policy path dependence.
2008-2014: crisis económica y financiera y consolidación fiscal.	Caída del PIB. Aumento del desempleo. Quiebra de empresas. Consolidación fiscal y recortes presupuestarios.	Adaptación: - Reforma mercado trabajo y recortes salariales (GN). - Reducción tipos (QE del BCE). - Apoyo financ. limitado a empresas en crisis (préstamos, ayudas, GR). Adaptabilidad (cambio en políticas ya existentes y nuevas políticas, GR): - Cambio en las políticas de clusters, ciencia, tecnología e innovación e internacionalización. - Nuevas políticas: RIS3 (Basque Industry 4.0, Energía y Salud), diversificación y creación nuevos sectores (bios, tecnologías limpias). Agenda: PMERE 2014-2016.	GN y GR-ADR (SPRI y EVE). Empresas y asociaciones cluster. OIT y universidades. Otros (Innobasque, Orkestra).	Coalición triple-hélice con un liderazgo compartido (CVCTI). Reactivo, proactivo y transformador.	Path extension. Path renewal y path creation. Policy path dependence y policy change.

Notas: PGAPI: Plan general de actuación de política industrial; PMERE: Programa marco de empleo y reactivación económica; GN: Gobierno nacional; GR: Gobierno regional; KIBS: servicios a las empresas intensivos en conocimiento; ADR: agencias de desarrollo regional; OIT: organizaciones de investigación y tecnología; CCTT: centros tecnológicos; CVCTI: Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación. Fuente: elaboración propia.

Las políticas económicas adoptadas para responder a esa crisis fueron de dos tipos y estuvieron dirigidas por el Gobierno nacional y el Gobierno regional. El primero, además de una serie de medidas macroeconómicas –como la devaluación de la peseta–, puso en práctica programas de reconversión y promoción industrial dirigidos a resistir y a adaptarse al nuevo escenario.

El Gobierno vasco, que se había creado *ex novo* en 1980 en el contexto del nuevo sistema político (que concedió un amplio poder y competencias a las comunidades autónomas), puso en marcha otros programas de reconversión y promoción dirigidos a sectores no abordados por el Gobierno central, pero también comenzó a aplicar nuevas políticas en los ámbitos de tecnología y energía, dirigidas a mejorar la adaptabilidad (en el primero, a través de programas horizontales dirigidos a promover las actividades de I+D, la difusión de nuevas tecnologías como la microelectrónica o la compra de máquinas-herramientas de control numérico; en el segundo, tratando de diversificar el *mix* energético y favorecer la eficiencia en el consumo) (Aranguren et al., 2012, pp. 187-194; López et al., 2008; Valdaliso, 2018).

Detrás de esta política se encontraba un pequeño grupo de *policy entrepreneurs* que procedían del sector industrial y de algunos laboratorios y centros tecnológicos del sector privado, dirigidos por el consejero de Industria, Javier García-Egocheaga. El comportamiento dominante de los agentes fue reactivo no proactivo, y con relación a las medidas más proactivas estas se dirigieron a seguir haciendo lo mismo, pero mejor y de una forma más eficiente. El primer Gobierno regional diseñó una arquitectura institucional e inició una trayectoria de política económica (*policy path-creation*) que se fue reforzando en las siguientes legislaturas (Valdaliso et al., 2014).

La siguiente crisis económica de 1992-1994 fue más corta y de menos alcance, aunque también trajo consigo una caída del PIB y un aumento muy importante del desempleo. A pesar de la recuperación económica de la segunda mitad de los años ochenta y de los efectos positivos de la integración de España en la CEE, las empresas vascas presentaban todavía muchas debilidades que dificultaban seriamente su adaptación a las nuevas condiciones del mercado único europeo.

Como en la crisis anterior, se devaluó la peseta y se adoptaron programas de reconversión y promoción industrial. No obstante, el Gobierno vasco hizo de aquella crisis una oportunidad para poner en marcha una amplia agenda de cambio y transformación centrada en la industria. El PGAPI 1991-1995 desplegado por el vicelehendakari Jon Azua, que actuó como un verdadero *policy entrepreneur* (con un gran poder político dentro del Gobierno), concibió una amplia variedad de políticas económicas con el objeto de mejorar lo que ya existía (*path extension*) e incentivar la diversificación de la economía vasca hacia nuevos sectores relacionados como la industria aeronáutica, las telecomunicaciones, las TIC y los servicios a las empresas intensivos en conocimiento (*path renewal*) (Aranguren et al., 2012, pp. 194-208; López et al., 2012; Valdaliso, 2015).

La agenda del PGAPI reforzó la arquitectura institucional del sistema vasco de innovación y el modelo y la trayectoria de políticas económicas adoptados en el decenio de 1980, aunque dejando un cierto margen para el cambio sobre todo a través de la creación de nuevas instituciones y organizaciones (*layering*) como, por ejemplo, las asociaciones cluster (Valdaliso et al., 2014). El Gobierno vasco continuó liderando el proceso de diseño y aplicación de la política económica, aunque ahora intentó –y consiguió– implicar a las empresas privadas a través de la creación de organizaciones público-privadas e incluso reclutó a algunos individuos del sector privado para desempeñar puestos de responsabilidad política en el Gobierno (Aranguren et al., 2012, pp. 194-195).

Las respuestas a esta crisis iniciaron una trayectoria de políticas públicas y una estrategia de desarrollo económico en el País Vasco que se fue reforzando durante el largo período de prosperidad económica que continuó hasta el año 2007. En un contexto de presupuestos públicos crecientes y abundantes recursos se añadieron nuevas instituciones y organizaciones al sistema vasco de innovación (universidades, nuevas OIT como los CIC y los BERC, agencias como Ikerbasque e Innobasque, Orkestra...), cuya densidad y complejidad aumentó considerablemente. También prosiguieron, a través de las políticas cluster y de la I+D+i, las estrategias de diversificación hacia sectores relacionados o hacia nuevos sectores basados en la ciencia, como las biociencias, las micro y nanotecnologías, con el objeti-

vo de llevar la economía vasca hacia un nuevo estadio de desarrollo (Magro et al., 2014; Valdaliso, 2015; Valdaliso et al., 2014).

Además del Gobierno regional y de sus agencias de desarrollo, las empresas y las OIT ya existentes (básicamente, los centros tecnológicos), nuevos agentes como las asociaciones cluster, las universidades, nuevas OIT y agencias desempeñaron un papel cada vez más importante. El aprendizaje llevado a cabo gracias a la experiencia previa y a la experimentación contribuyeron a modificar la gobernanza del sistema, que fue cada vez menos jerárquico y más participativo.

Por su duración e intensidad, la última crisis económica ha sido tan grave –o más– que la de finales de los años 70 y principios de los 80 del siglo XX. Una de sus consecuencias más importantes fue la consolidación fiscal efectuada por los Gobiernos nacional y regional, que trajo consigo recortes presupuestarios muy notables en áreas críticas para las empresas y los organismos de investigación como las actividades de I+D+i.

Las políticas macroeconómicas adoptadas para responder a la crisis correspondieron al Banco Central Europeo (compra de deuda pública) y al Gobierno nacional (reforma del mercado laboral). El Gobierno vasco proporcionó en los primeros años de la crisis un pequeño apoyo financiero a las empresas en dificultades para ayudarlas a resistir, pero no de la importancia que tuvo en las crisis anteriores. Los diferentes equipos políticos en el Gobierno vasco mantuvieron las grandes líneas de la estrategia y las políticas públicas desarrolladas hasta entonces, muy centradas en la industria, aunque ahora se adoptaron al nuevo paradigma de política económica, la estrategia RIS3.

Al igual que en la crisis anterior, el difícil escenario abierto por la recesión económica de 2008-2014 fue convertido por el Gobierno regional en un espacio de oportunidad para iniciar un proceso de cambio en algunas políticas tradicionales (como la de clusters, ciencia, tecnología e innovación, e internacionalización) y de reforma de la arquitectura del sistema vasco de innovación y de su red de agentes. Los recortes presupuestarios obligaron al Gobierno regional a concentrar sus esfuerzos de diversificación en torno a tres prioridades estratégicas (de su estrategia RIS3) –Basque Industry 4.0, energía y salud–, y a reformar y rediseñar las redes existentes de asociaciones cluster y de agentes científico-tecnológicos, reduciendo en todos los casos la financiación básica concedida por el Gobierno (Morgan, 2016; Navarro, 2015b).

En líneas generales, las respuestas dadas por las políticas públicas a esta crisis trataron de mejorar la adaptabilidad de la economía vasca y sus agentes al nuevo escenario, facilitando el cambio y, en cierta medida, anticipando nuevos retos y desafíos. El proceso de aprendizaje de los policy-makers y los avances registrados en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas en el periodo anterior –más horizontal y participativo– permitieron ahora una nueva gobernanza con un liderazgo compartido, apoyada en una coalición integrada por el Gobierno regional, las universidades y OIT, y las empresas y las asociaciones cluster (un modelo de triple hélice del que instituciones como el CVCTI o los grupos de pilotaje de las prioridades RIS3 son buenos ejemplos).

## **5. Discusión y conclusiones: la coevolución de las políticas públicas y la resiliencia regional**

El caso vasco muestra cómo la resiliencia regional no es un concepto unidimensional sino que se ve afectado por diferentes factores, entre los que destacan los actores y su configuración en la región y las instituciones (principalmente las políticas públicas), que coevolucionan entre sí (Gong y Hassink, 2018). Esta visión multidimensional del concepto de resiliencia regional permite establecer conclusiones sobre cada uno de los factores y su influencia en el grado de resiliencia, dentro de un entorno de complejidad.

Así, el análisis de las medidas políticas implantadas para hacer frente a las diferentes crisis muestra que no existe una receta única para las regiones, sino que los gobiernos ponen en marcha un paquete mixto de políticas (policy-mix), bien sea de forma intencionada o no intencionada. Este mix combina políticas de diferentes niveles administrativos dirigidas a la adaptación y más de corto plazo, con políticas orientadas a la adaptabilidad, cuyos efectos son más notables a medio y largo plazo.

Sin embargo, el caso muestra cómo las medidas dirigidas a resistir y adaptarse a una crisis son adoptadas más rápidamente que aquellas orientadas a la adaptabilidad y al cambio, debido principalmente a su carácter de urgencia. Entre las políticas del primer tipo podemos destacar las medidas macroeconómicas (devaluación de la moneda, compra de deuda pública, reformas del mercado laboral) conjuntamente con subsidios y otras ayudas públicas, adoptadas bien por el Gobierno nacional o supranacional como reacción a la crisis, cuyo efecto de cambio de la trayectoria regional es inexistente o limitado. En cambio, el segundo tipo de medidas es el relativo a la combinación de políticas horizontales y verticales implantadas por el Gobierno regional (entre las que destaca la política de ciencia, tecnología e innovación) no solo como respuesta a la crisis sino también con el objetivo de promover cambios en la estructura económica (bien a través de *path renewal*, bien a través de *path creation*). En el País Vasco este tipo de medidas se han implantado de forma sostenida en el tiempo a través de una estrategia de diversificación industrial.

El caso, además, muestra una clara relación entre las políticas implantadas y las trayectorias de crecimiento regional. En los casos en los que las medidas políticas se dirigieron a la adaptación se observa que estas refuerzan las trayectorias ya existentes (*path extension*), mientras que las medidas orientadas a la adaptabilidad implementadas facilitaron la creación de nuevas trayectorias, bien relacionadas (*path renewal*) o no relacionadas (*path creation*) con las existentes.

Como hemos mencionado anteriormente, no hemos considerado la influencia de la evolución económica nacional e internacional como factores determinantes de la recuperación después de una crisis, sino que el artículo se ha centrado en el análisis de las políticas implantadas y de los actores del sistema. Sin embargo, el peor desempeño relativo y el menor grado de resiliencia económica de otras regiones españolas que no han implantado este tipo de medidas políticas de forma sostenida parecen sugerir un notable grado de relevancia de estas.

Con relación a los actores clave involucrados, el caso refleja el papel de los más frecuentes: el Gobierno regional y sus agencias de desarrollo, las organizaciones de investigación y el sector privado (empresas individuales y asociaciones cluster). Sin embargo, el caso también destaca el papel que los emprendedores de política desempeñan en este ámbito, al igual que lo ocurrido en otras regiones (Groenewegen y Van der Steen, 2007; Valdaliso y Wilson, 2015). Su importancia fue crítica en las primeras dos crisis, que coincidieron además con la fase de formación del Gobierno regional. De hecho, estos emprendedores, que tuvieron además un alto grado de poder político en el Gobierno, fueron los precursores de políticas que han sido reforzadas posteriormente y cuyas ideas importaron del exterior.

La gobernanza del proceso político es un elemento de cambio que también se ve reforzado a lo largo del tiempo. Así, observamos una clara evolución desde un liderazgo individual del Gobierno regional hacia un liderazgo compartido basado en una amplia coalición que involucra a actores representantes de la triple hélice (Gobierno, organizaciones de conocimiento y sector privado). Este cambio no solo es el resultado de la coevolución con el contexto político, sino también de la dependencia de las políticas de desarrollo económico desarrolladas con anterioridad (*policy path dependency*).

Así, el caso muestra que detrás de las medidas políticas implantadas en las primeras dos crisis (en donde el Gobierno regional era joven y con escaso conocimiento y experiencia) se encuentra un pequeño grupo de emprendedores de política con mucho poder. La notable evolución de la economía vasca después de la crisis de principios de los años 90 reforzó la trayectoria establecida, y generó un nuevo paradigma de políticas que fue ampliamente extendido entre los actores involucrados. Esto facilitó la formación gradual de una coalición basada en la triple hélice, una comunidad política liderada por el Gobierno regional, e integrada por empresas, asociaciones cluster, centros tecnológicos y universidades. La creación de mecanismos de coordinación y gobernanza, tales como el Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación, facilitó la consolidación de esta Comunidad, ya que han proporcionado una fuerte agencia colectiva y han inducido cambios en los comportamientos de los agentes.

En definitiva, podemos concluir que la experiencia de las dos primeras crisis y las políticas adoptadas mediante un proceso de aprendizaje y experimentación, así como los efectos de autorrefuerzo del

propio proceso político que es dependiente de su trayectoria histórica previa, hicieron que la región fuera más resiliente en la siguiente crisis. Es decir, la mayor resiliencia demostrada por la región en la última crisis es resultado de las políticas adoptadas previamente.

Pero, al mismo tiempo, la estructura económica regional, la configuración de actores, su comportamiento y la gobernanza de los procesos políticos influyeron sobre las políticas adoptadas en la última crisis. La construcción de una acción colectiva que facilita la puesta en marcha de políticas de adaptabilidad (David, 2018) fue posible gracias a la existencia previa de mecanismos de gobernanza y coaliciones. El contexto institucional, por tanto, influye en el comportamiento de los actores y estos, a su vez, de forma conjunta desempeñan un papel clave en las políticas, elementos que impactan positivamente en la resiliencia regional.

Por tanto, aunque asumimos que no existe una “receta única” para incrementar la resiliencia de las regiones, los principales ingredientes no se limitan a su estructura económica, sino que también, y de forma importante, incluyen el contexto institucional, las políticas y su gobernanza, donde el papel de los actores en coalición es fundamental, pero también el de los emprendedores de políticas individuales. Reforzar a lo largo del tiempo los procesos de cambio político para construir esta resiliencia a través de la combinación de políticas de adaptación y adaptabilidad es la principal enseñanza que podemos extraer de esta investigación.

## Bibliografía

- Aranguren, M. J., Magro, E., Navarro, M., y Valdaliso, J.M. (2012). *Estrategias para la construcción de ventajas competitivas regionales. El caso del País Vasco*. Madrid: Marcial Pons.
- Aranguren, M. J., Magro, E. y Wilson, J. R. (2017). Regional competitiveness policy in an era of smart specialisation strategies. En R. Huggins y P. Thompson (Eds.), *Handbook of regions and competitiveness*. Cheltenham, England: Edward Elgar. Recuperado de <https://www.e-elgar.com/shop/handbook-of-regions-and-competitiveness>
- Baumgartner, F. R. (2013). Ideas and policy change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(2), 239-258. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12007>
- Birch, K., Mackinnon, D., y Cumbers, A. (2010). Old industrial regions in Europe: A comparative assessment of economic performance. *Regional Studies*, 44(1), 35-53. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343400802195147>
- Boschma, R. (2015). Towards and evolutionary perspective on regional resilience. *Regional Studies*, 49(5), 733-751. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.959481>
- Bristow, G., y Healy, A. (2014). Regional resilience: An agency perspective. *Regional Studies*, 48(5), 923-935. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.854879>
- Caja Laboral Popular (1987). *Economía vasca 1975-1987*. San Sebastián: Caja Laboral Popular.
- Campbell, J. L. (2010). Institutional reproduction and change. En G. Morgan, J. L. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen y R. Whitley (Eds.), *The Oxford handbook of comparative institutional analysis*. Oxford, England: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199233762.001.0001>
- Charron, N., y Lapuente, V. (2018). Quality of government in EU Regions: Spatial and temporal patterns. *QOG The Quality of Government Institute, Working Paper Series 2018:2*. Recuperado de [https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1679/1679869\\_2018\\_1\\_charron\\_lapuente.pdf](https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1679/1679869_2018_1_charron_lapuente.pdf)
- Cortinovis, N., Xiao, J., Boschma, R., y Van Oort, F. (2017). Quality of government and social capital as drivers of regional diversification in Europe. *The Journal of Economic Geography*, 17, 1179-1208. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbx001>
- Crescenzi, R., Luca, D., y Milio, S. (2016). The geography of the economic crisis in Europe: National macroeconomic conditions, regional structural factors and short-term economic performance”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9, 13-32. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv031>
- Cuadrado, J. R., y Maroto, A. (2016). Unbalanced regional resilience to the economic crisis in Spain: A tale of specialisation and productivity. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9, 153-178. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv034>

- Cueto, M. B., Mayor, M., y Suárez, P. (2017). La resiliencia de las regiones españolas después de la gran recesión. *Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Colección de estudios, 20*. Oviedo: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Recuperado de <https://ria.asturias.es/RIA/bitstream/123456789/9285/1/Publicacion.pdf>
- Cruz-Castro, L., Holl, A., Rama, R., y Sanz-Menéndez, L. (2018). Economic crisis and company R&D in Spain: do regional and policy factors matter? *Industry and Innovation, 25*(8), 729-751. DOI: <https://doi.org/10.1080/13662716.2017.1355231>
- David, L. (2018). Agency and resilience in the time of regional economic crisis". *European Planning Studies, 26*(5), 1041-1059. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1448754>
- Elola, A., Parrilli, M. D., y Rabelloti, R. (2013). The resilience of clusters in the context of increasing globalization: The Basque wind energy value chain. *European Planning Studies, 21*(7), 989-1006. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.734456>
- Eraydin, A. (2016). The role of regional policies along with the external and endogenous factors in the resilience of regions, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 9*(1), 217-234. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv026>
- Eriksson, R. H., y Hane-Weijman, E. (2017). How do regional economies respond to crises? The geography of job creation and destruction in Sweden (1990-2010). *European Urban and Regional Studies, 24*(1), 87-103. DOI: <https://doi.org/10.1177/0969776415604016>
- Etxabe, I. (2018). *Measuring social capital in the Basque Country: An eclectic approach*. (Ph D Thesis). University of the Basque Country.
- Etxabe, I., y Valdaliso, J. M. (2016). Measuring structural social capital in a cluster policy network: Insights from the Basque Country. *European Planning Studies, 24*(5), 884-903. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1117582>
- Evenhuis, E. (2017). New directions in researching regional economic resilience and adaptation. *Geography Compass, 11*, 1-15. DOI: <https://doi.org/10.1111/gec3.12333>
- Flanagan, K., y Uyarra, E. (2016). Four dangers in innovation policy studies –and how to avoid them–. *Industry and Innovation, 23*(2), 177-188. DOI: <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146126>
- Flanagan, K., Uyarra, E., y Laranja, M. (2011). Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research Policy, 40* (5), 702-713. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.02.005>
- Foray, D., Goddard, J., Goenaga, X., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, K., Nauwelaers, C., y Ortega-Argilés, R. (2012): *Guide to research and innovation strategies for smart specialization (RIS3)*. Luxembourg, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Recuperado de [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/smart\\_specialisation/smart\\_ris3\\_2012.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf)
- Fuente, A. de la (2017). Series largas enlazadas de algunos agregados económicos regionales, 1955-2014. Parte I: Metodología, VAB, PIB y puestos de trabajo. *BBVA Research, Documento de Trabajo 17/10*. BBVA. Recuperado de <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/series-enlazadas-de-algunos-agregados-economicos-regionales-1955-2014/>
- Gingrich, J. (2015). Varying costs to change? Institutional change in the public sector. *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 28*(1), 41-60. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12076>
- Gong, H., y Hassink, R. (2018). Co-evolution in contemporary economic geography: Towards a theoretical framework", *Regional Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1494824>
- González-Bravo, M., López, S., y Valdaliso, J. M. (2018). Coping with economic crisis: Cluster associations and firm performance in the Basque Country. En F. Belussi y J. L. Hervás-Oliver (Eds.), *Agglomeration and firm performance* (pp. 245-262). Cham, Switzerland: Springer. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-90575-4\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-319-90575-4_14)
- Grabher, G. (1993). The weakness of strong ties: The lock-in of regional development in the Ruhr area. En G. Grabher (Ed.), *The embedded firm: On the socioeconomics of industrial networks* (pp. 255-277). London, England: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.1177/017084069501600213>
- Grillitsch, M., y Sotarauta, M. (2018). Regional growth paths: From structure to agency and back. *Papers in Innovation Studies, 2018/01*. Lund, Sweden: Lund University, CIRCLE-Centre for Innovation, Research and Competences in the Learning Economy. Recuperado de [https://people.uta.fi/~atmaso/verkkokirjasto/grillitsch\\_sotarauta\\_paths.pdf](https://people.uta.fi/~atmaso/verkkokirjasto/grillitsch_sotarauta_paths.pdf)
- Groenewegen, J., y Van Der Steen, M. (2007). The evolutionary policy maker. *Journal of Economic Issues, 41*(2), 351-358. DOI: <https://doi.org/10.1080/00213624.2007.11507021>
- Henning, M. (2019). Time should tell (more): Evolutionary economic geography and the challenge from history. *Regional Studies, 53*(4), 602-613. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1515481>

- Henning, M., Stam, E., y Wenting, R. (2013). Path dependence research in regional economic development: catch-up or knowledge accumulation? *Regional Studies*, 47(8), 1348-1362. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.750422>
- Holl, A., y Rama, R. (2016). Persistence of innovative activities in times of crisis: The case of the Basque Country. *European Planning Studies*, 24(10), 1863-1883. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1204426>
- Isaksen, A. (2015). Industrial development in thin regions: Trapped in path extension? *Journal of Economic Geography*, 15(3), 585-600. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu026>
- Isaksen, A., y Jakobsen, S. (2017). New path development between innovation systems and individual actors. *European Planning Studies*, 25(3), 355-370. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1268570>
- Kakderi, C., y Tasopoulou, A. (2017). Regional economic resilience: The role of national and regional policies. *European Planning Studies*, 25(8), 1435-1453. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1322041>
- Karlsen, J. (2010). Complejidad regional y la necesidad de una gobernanza comprometida. *Ekonomiaz*, 74, 90-111. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3327477>
- Kay, A. (2006). *The dynamics of public policy. Theory and evidence*. Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Kiesse, M., y Hundt, C. (2014). Cluster policies, organising capacity and regional resilience: Evidence from german case studies. *Raumforsch Raumordn*, 72(2), 117-131. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13147-014-0282-y>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, MA: Little Brown.
- Landabaso, M. (2012). "What public policies can and cannot do for regional development. En P. Cooke, M. D. Parrilli y J. L. Curbelo (Eds.), *Innovation, global challenge, and territorial resilience*. Cheltenham, England: Edward Elgar. DOI: <https://doi.org/10.4337/9780857935755.00026>
- Lawton Smith, H., Trippel, M., Waters, R., y Zukauskaitė, E. (2018). Policies for new path development: The case of Oxfordshire. En A. Isaksen, R. Martin y M. Trippel (Eds.), *New avenues for regional innovation systems - Theoretical advances, empirical cases and policy lessons*. Cham, Switzerland: Springer International. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-71661-9\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-319-71661-9_15)
- López, S., Elola, A., Valdaliso, J. M., y Aranguren, M. J. (2008). *Los orígenes históricos del cluster de la electrónica, la informática y las telecomunicaciones del País Vasco y su legado para el presente*. San Sebastián: Orkestra-Eusko Ikaskuntza.
- López, S., Elola, A., Valdaliso, J. M., y Aranguren, M. J. (2012). *El cluster de la industria aeronáutica y especial del País Vasco: orígenes, evolución y trayectoria competitiva*. San Sebastián: Orkestra-Eusko Ikaskuntza. Recuperado de <https://www.orkestra.deusto.es/es/investigacion/publicaciones/libros-informes/29-investigacion/publicaciones/libros-informes/otras-colecciones/226-cluster-industria-aeronautica-espacial-pais-vasco-origenes-evolucion-trayectoria-competitiva>
- Magro, E., Navarro, M., y Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2014). Coordination-Mix: The hidden face of STI policy. *Review of Policy Research*, 31(5), 367-389. DOI: <https://doi.org/10.1111/ropr.12090>
- Magro, E., y Wilson, J. R. (2013). "Complex innovation policy systems: Towards an evaluation mix. *Research Policy*, 42(9), 1647-1656. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.06.005>
- Mahoney, J., y Thelen, K. (2009). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*. Cambridge, England: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511806414.003>
- Martin, R. (2010). Rethinking regional path dependence: Beyond lock-in to evolution. *Economic Geography*, 86(1), 1-27. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2009.01056.x>
- Martin, R. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12(1) 1-32. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbr019>
- Martin, R., y Sunley, P. (2006). Path dependence and regional economic evolution. *Journal of Economic Geography*, 6(4), 395-437. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbl012>
- Martin, R., y Sunley, P. (2015). On the notion of regional economic resilience: Conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*, 15(1), 1-42. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu015>
- Martin, R., Sunley, P., Gardiner, B., y Tyler, P. (2016). How regions react to recessions: Resilience and the role of economic structure. *Regional Studies*, 50(4), 561-585. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1136410>
- Morgan, K. (2016). Collective entrepreneurship: The basque model of innovation. *European Planning Studies*, 24(8), 1544-1560. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1151483>
- Nauwelaers, C., y Wintjes, R. (2008). Innovation policy, innovation in policy: Policy learning within and across systems and clusters. En C. Nauwelaers y R. Wijnnes (Eds.), *Innovation policy in Europe: measurement and strategy*. Cheltenham, England: Edward Elgar. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781781009659.00020>

- Navarro, M. (2015a). El cluster de biociencias de la CAPV. En Orkestra: *Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2015, 3 (Sectoros y clusteres)*, 73-95. Bilbao: Deusto.
- Navarro, M. (2015b). Las estrategias territoriales para la transformación productiva. Reflexión desde el caso del País Vasco. *Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 96, 75-104. DOI: <https://doi.org/10.14422/icade.i96.y2015.004>
- Navarro, M., Valdaliso, J. M., Aranguren, M. J., y Magro, E. (2014). A holistic approach to regional strategies: The case of the Basque Country. *Science and Public Policy*, 41(4), 532-547. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/sct080>
- Neffke, F., Henning, M., y Boschma, R. (2011). How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions. *Economic Geography*, 87(3), 237-265. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2011.01121.x>
- OECD. (2011): *OECD reviews of regional innovation: Basque Country, Spain*. Paris, France: OECD.
- Orkestra. (2015): *Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2015, 5 (Estrategias y políticas)*. Bilbao: Deusto.
- Rogge, K. S., y Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An Extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, 45(8), 1620-1635. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.04.004>
- Sotarauta, M. (2017). An actor-centric bottom-up view of institutions: Combinatorial knowledge dynamics through the eyes of institutional entrepreneurs and institutional navigators. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(4), 584-599. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263774x16664906>
- Streeck, W., y Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Uyarra, E., Flanagan, K., Magro, E., Wilson, J. R., y Sotarauta, M. (2017). Understanding regional innovation policy dynamics: Actors, agency and learning. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(4), 559-568. DOI: <https://doi.org/10.1177/2399654417705914>
- Uyarra, E. y Ramlogan, R. (2012). *Cluster policy: A review of the evidence. Report of the Compendium of Evidence on the effectiveness of innovation policy intervention*. London, England: NESTA.
- Valdaliso, J. M. (2015). The Basque Country. Past trajectory and path dependency in policy- and strategy-making. En J. M. Valdaliso y J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for shaping territorial competitiveness*. London, England: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315772462>
- Valdaliso, J. M. (2018). Accounting for the resilience of the machine tool industry in Spain (c. 1960-2015). *Business History*. DOI: <https://doi.org/10.1080/00076791.2018.1473380>
- Valdaliso, J. M., Elola, A., y Franco, S. (2016). Do clusters follow the industry life cycle? Diversity of cluster evolution in old industrial regions. *Competitiveness Review*, 26(1), 66-86. DOI: <https://doi.org/10.1108/cr-02-2015-0006>
- Valdaliso, J. M., Magro, E., Navarro, M., Aranguren, M. J., y Wilson, J.R. (2014). Path dependence in policies supporting smart specialization strategies. *European Journal of Innovation Management*, 17(4), 390-408. DOI: <https://doi.org/10.1108/ejim-12-2013-0136>
- Valdaliso, J. M., y Wilson, J.R. (2015). Where next for territorial strategy? Concluding remarks and a call to arms. En J. M. Valdaliso y J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for shaping territorial competitiveness*. London, England: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315772462>
- Webber, D. J., Healy, A., y Bristow, G. (2018). Regional growth paths and resilience: A european analysis. *Economic Geography*, 98(4), 355-375. DOI: <https://doi.org/10.1080/00130095.2017.1419057>
- Witt, U. (2003). Economic policy making in evolutionary perspective. *Journal of Evolutionary Economics*, 13, 77-94. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00191-003-0148-x>