

O papel das políticas públicas na resiliencia rexional: unha análise exploratoria do caso do País Vasco

Edurne Magro^{*a1} / Jesús M. Valdaliso^b

^aOrkestra-Instituto Vasco de Competitividad

^bUniversidad del País Vasco – Facultad de Economía y Empresa

Recibido: 30 de outubro de 2018 / Aceptado: 5 de decembro 2018

Resumo

A resiliencia rexional, entendida como a capacidade das rexións para resistir, adaptarse e crear novas traxectorias na rexión a raíz dunha crise económica ou doutros factores externos, é un dos temas que se explorou amplamente nos últimos anos na literatura de xeografía económica. Os últimos avances na materia outórganlle ao fenómeno da resiliencia un carácter multidimensional e exploran o papel das institucións e das persoas como factores clave do concepto. As políticas públicas, como parte da armazón institucional das rexións, condicionan e modifican esta capacidade de cambio. O artigo céntrase, precisamente, en explorar a relación entre as políticas de innovación e a resiliencia rexional. Para iso, analízase desde unha perspectiva histórica o caso do País Vasco, unha antiga rexión industrial, que foi capaz de resistir, de recuperarse e renovarse despois de diferentes crises económicas.

Palabras clave

Resiliencia rexional / Políticas de innovación / Desenvolvemento 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

A resiliencia rexional, ou a capacidade dunha rexión para resistir e adaptarse a impactos externos tales como unha crise económica, é un concepto que foi amplamente explorado pola xeografía económica, especialmente despois da profunda crise financeira de finais da primeira década deste século.

* Correspondencia autora: edurne.magro@orquestra.deusto.es

¹ Os autores agradecen o apoio prestado por MINECO HAR206-76198-P (AEI/FEDER, UE), e polo Departamento de Educación do Goberno Vasco (IT897-16).

Ademais desa capacidade de resistencia e adaptación, que provén do uso do termo no ámbito da enxeñaría, é importante destacar que o concepto de resiliencia rexional tamén inclúe a capacidade de crear novas traxectorias nas rexións, e que son as rexións máis diversificadas, ou cunha variedade maior de sectores e industrias, as que desenvolven nun maior grao esta habilidade para o cambio. É por iso polo que as novas políticas rexionais de innovación, entre as que destacan as estratexias de especialización intelixente ou *smart specialization strategies* (S3), avogan por promover a diversificación rexional relacionada, baseada nas capacidades únicas que cada rexión posúe. É dicir, o concepto de variedade relacionada (*related variety*) está intrinsecamente ligado a estas novas políticas rexionais de innovación que pretenden favorecer a resiliencia das rexións.

Porén, e aínda que a relación entre políticas de innovación e resiliencia rexionais pareza evidente desde estas aproximacións, é un dos temas menos explorados na literatura, sobre todo adoptando unha perspectiva histórica (Henning, 2019). De feito, esta relación pode non ser unidireccional, e está condicionada polas diferentes dimensións do concepto de resiliencia e pola complexidade inherente das políticas rexionais de innovación. A recente literatura (Boschma, 2015; Bristow e Healy, 2014) sobre a resiliencia rexional destaca o papel das institucións, das organizacións e das persoas dunha rexión como factores claves que condicionan o desenvolvemento desta habilidade. Pola súa parte, as políticas rexionais de innovación, que formarían parte desa armazón institucional rexional, caracterízanse por un gran grao de complexidade (Magro, Navarro e Zabala-Iturriagoitia, 2014; Magro e Wilson, 2013).

A diversidade de axentes ou a dificultade de definir un único *policy-maker* (Flanagan, Uyarra e Laranja, 2011), a amplitude do concepto de innovación, que implica que a política de innovación sexa de carácter horizontal e polo tanto que estea imbuída en diferentes dominios (enerxía, saúde, educación...) dependentes de diferentes estruturas organizativas dentro do Goberno, así como a existencia de múltiples Administracións que deseñan e implementan este tipo de políticas son algúns dos factores que configuran ese grao de complexidade. Outro dos factores clave para analizar a relación entre resiliencia e política rexional, e que pode ser aplicado tanto á rexión en si mesma como ás políticas, é o concepto de *path-dependency* ou dependencia da traxectoria previa (ou da historia). Na medida en que esta dependencia sexa maior, a capacidade de xerar cambios tanto na rexión como nas súas políticas será menor e de carácter incremental. Por iso, o concepto de *path-dependency* é clave para entender o grao de resiliencia rexional.

Este artigo céntrase en explorar a resiliencia rexional, considerando o seu carácter multidimensional e a capacidade das políticas para desenvolver esa habilidade, tendo en conta a complexidade da política rexional e o papel da historia neste proceso. Para iso, logo de debullar na primeira sección os compoñentes teóricos de ambos os dous conceptos, análízase o caso do País Vasco. O caso vasco é pertinente para esta análise por dúas razóns. A primeira, porque é unha das rexións de España que demostraron unha maior resiliencia ante a última crise económica. A segunda vén dada polo seu alto grao de autonomía para a definición de políticas rexionais de innovación, contando ademais cunha longa traxectoria histórica a este respecto. As conclusións da análise céntranse en esclarecer se as políticas condicionan o grao de resiliencia, ou se é este o que determina a capacidade das políticas para xerar a variedade relacionada asociada a ese concepto de resiliencia.

2. Resiliencia rexional e o papel das políticas

A xeografía económica evolutiva define o concepto de resiliencia como a capacidade dun sistema ou dun territorio para resistir, adaptarse, responder e/ou recuperarse ante un shock ou unha crise (Martin, 2012). A diferenza do significado do concepto de resiliencia no ámbito da enxeñaría, a resiliencia rexional non implica necesariamente que o territorio continúe coa súa traxectoria de crecemento anterior, senón que esta pode variar cara a unha nova traxectoria, renovando ou cambiando a súa base de recursos e capacidades e a súa estrutura económica.

A resiliencia pode caracterizarse como un proceso dinámico e dependente da traxectoria anterior seguida pola rexión. De feito, esas traxectorias de crecemento rexional dan forma e condicionan a resistencia e a capacidade de recuperación ante un impacto externo, á vez que limitan e condicionan o alcance das posibles traxectorias rexionais (Boschma, 2015; Evenhuis, 2017; Martin, 2012; Martin e Sunley, 2015; Martin, Sunley, Gardiner e Tyler, 2016; Webber, Healy e Bristow, 2018). É dicir, “a historia é un input clave para entender a resiliencia rexional” (Boschma, 2015, p. 734).

A resiliencia rexional presenta varias facetas e pode descompoñerse en diferentes dimensións. Martin (2010, 2012) distingue entre catro dimensións: resistencia (a habilidade de resistir un shock ou impacto externo), recuperación (a velocidade e o tipo de recuperación despois dun shock), renovación (a reasunción da traxectoria de crecemento anterior ao shock), e a reorientación, que implica a adopción dunha nova traxectoria de crecemento.

Pola súa parte, Boschma (2015) distingue entre o concepto de adaptación e o de adaptabilidade que, aínda que poden parecer a priori dous termos contraditorios, poden considerarse como complementarios. Así, o primeiro é entendido como o mantemento da especialización económica no territorio, mentres que o segundo se refire aos cambios ou movementos cara a novas traxectorias. Esta dicotomía é útil para comprender os tipos de respostas que as políticas poden ofrecer ante os shocks, posto que pon de relevo dous tipos de obxectivos e actitudes dos axentes involucrados nesas respostas moi diferentes entre si, que poden ser asociados aos conceptos de reactividade e proactividade (Bristow e Healy, 2014).

Ademais, a resiliencia económica rexional pode ser conceptualizada como un fenómeno complexo con diferentes niveis de análise (individuos, organizacións, industrias e/ou clústeres, redes e institucións) que coevolucionan entre si (Gong e Hassink, 2018). Cada un destes niveis de análise configura a resiliencia das rexións, cuxa literatura analiza tamén os factores polos cales a resiliencia pode ser explicada. Entre estes factores destacan a estrutura económica e a base de coñecemento da rexión, a competitividade e a propensión innovadora das súas empresas, a existencia de redes de coñecemento, as condicións do mercado laboral, o sistema financeiro e as institucións, entre as que se poden destacar as políticas, a calidade do goberno, a gobernanza e o capital social (Boschma, 2015; Cortinovic, Xiao, Boschma e Van Oort, 2017; Crescenzi, Luca e Milio, 2016; Evenhuis, 2017; Martin, 2012; Martin e Sunley, 2015).

A perspectiva institucional é, polo tanto, un dos factores clave para entender a resiliencia das rexións. Así, Martin et al. (2016) atribúenlles ás diferenzas en estrutura económica e institucións as grandes variacións que presentan as rexións británicas na súa resiliencia ante as crises económicas. Da mesma forma, Eriksson e Hane-Weijman (2017) demostran a existencia dunha correlación positiva entre diversificación económica e a resiliencia en Suecia. Por iso, adoptando unha perspectiva institucional, resulta clave examinar se a política e a resiliencia rexional teñen un carácter retroactivo para poder entender mellor o fenómeno de diversificación económica.

2.1. Complexidade, axencia e resiliencia rexional

Non só a resiliencia económica rexional pode considerarse un fenómeno complexo, como xa se mencionou anteriormente, senón que a rexión en si mesma e a política rexional poden, así mesmo, ser consideradas escenarios de complexidade. De feito, a aproximación sistémica á realidade rexional reconece que neste ámbito se poden encontrar múltiples actores con intereses contrapostos que interactúan entre si (Karlsen, 2010), e que a política coas súas diferentes capas e compoñentes forma parte desta complexidade (Aranguren, Magro e Wilson, 2017).

De feito, esta perspectiva sistémica reconece a existencia de diferentes tipos de actores nunha rexión, entre os que destacan as persoas, as empresas, as asociacións empresariais e os clústeres, os sindicatos, as organizacións de coñecemento (universidades e centros tecnolóxicos) e o Goberno, entre outros. Estes actores non deben de considerarse por separado, senón en función da súa relación co resto de actores dentro do sistema (Bristow e Healy, 2014, pp. 929-930). En efecto, os cambios no po-

sicionamento, no peso ou no poder dos actores individuais orixinan cambios noutros actores dentro do sistema e nas súas relacións. Isto implica que as rexións evolucionan como consecuencia da evolución dos seus compoñentes e das súas relacións, nunca alcanzando un óptimo, tal e como subliñan as aproximacións neoclásicas.

Un destes compoñentes que require unha maior análise pola súa capacidade de condicionar e conformar a complexidade rexional son as institucións, e máis concretamente as políticas. Neste ámbito, a axencia e a configuración dos actores son tamén elementos claves, posto que os decisores públicos forman parte do sistema e non poden ser considerados como actores externos (Uyarra, Flanagan, Magro, Wilson e Sotarauta, 2017). De feito, a acción humana (*human agency*) é un dos factores que a literatura considera como claves para o desenvolvemento de marcos institucionais que promoven o desenvolvemento de novas traxectorias (Isaksen e Jakobsen, 2017), entre os que destacan os promovidos polas políticas de innovación, que poden considerarse hoxe en día como centrais dentro do ámbito das políticas de competitividade e de desenvolvemento económico (Aranguren et al., 2017).

A política de innovación evolucionou nas últimas décadas seguindo unha perspectiva sistémica e evolutiva ata converterse nun ámbito de políticas caracterizada pola súa complexidade. Entre os factores que poden explicar esta complexidade poden destacarse os seguintes (Magro et al., 2014; Magro e Wilson, 2013): a amplitude do alcance da política de innovación, a sofisticación dos instrumentos e as súas interaccións, e a multiplicidade de axentes de diferentes niveis e capas que forman parte do proceso de desenvolvemento da política.

A política de innovación evolucionou de ser unha área enfocada á ciencia e á tecnoloxía per se a un dominio horizontal que afecta a múltiples políticas, incluídas as sectoriais. Políticas como a sanitaria, a enerxética ou a ambiental inclúen obxectivos de innovación dentro da súa formulación e contan con instrumentos orientados ao seu cumprimento. Ademais, os instrumentos da política de innovación sofisticáronse nas últimas décadas, incorporando así instrumentos de demanda, como a compra pública innovadora, aos tradicionais instrumentos de oferta, como as subvencións ou os incentivos fiscais. É, precisamente, a combinación de instrumentos e as súas interaccións unha das áreas máis populares na literatura de innovación nos últimos anos baixo o concepto de *policy-mix* (Flanagan et al., 2011; Magro e Wilson, 2013; Rogge e Reitchard, 2016), concepto que presenta retos para o seu deseño, implantación, avaliación e coordinación. Neste último punto –no de coordinación– é onde a axencia e o papel dos actores cobra máis importancia, posto que os *policy-mixes* de innovación non só poden proceder de diferentes áreas de políticas, senón tamén de distintos niveis territoriais. Ademais, detrás de cada política e instrumento podemos encontrar unha diversidade de actores con diferentes funcións no que podemos denominar capas da política. Así, distinguimos actores do nivel político, actores do nivel administrativo (normalmente encargados de implementar a política) e actores do nivel operativo (beneficiarios).

Dada a complexidade da política de innovación, é importante subliñar o concepto de “axencia ou acción colectiva” (*collective agency*) (Bristow e Healy, 2014), definida como coalicións de diferentes axentes que se unen en torno a un obxectivo en común, definen unha estratexia e establecen unha axenda para a acción (Bristow e Healy, 2014; David, 2018; Martin, 2012). Son, precisamente, as redes de actores as que poden xerar cambios nas institucións xa establecidas, pois é difícil que estes cambios proveñan dun único actor (Sotarauta, 2017). Porén, neste contexto é importante destacar o impacto de actores individuais que actúan como emprendedores da política (*policy entrepreneurs*) (Kingdon, 1984), que proporcionan ideas orixinais que poden ser a orixe de cambios.

Para o desenvolvemento de novas traxectorias podemos distinguir entre tres tipos de emprendedores de políticas (Grillistch e Sotarauta, 2018): os emprendedores innovadores, que son aqueles que visualizan unha oportunidade e se arriscan para poñela en práctica; os emprendedores institucionais, que son os que realizan cambios nas institucións (por exemplo, no sistema de gobernanza rexional) para que as novas traxectorias poidan ser implementadas; e o liderado do territorio, no sentido da capacidade colectiva dos actores da rexión para o cambio. Este último tipo de axencia sería unha acción colectiva, na que os intereses individuais quedan relegados a un segundo plano.

Ademais dos emprendedores de políticas e doutros actores que poden anticiparse e ser proactivos ante os shocks, outros actores territoriais poden desenvolver comportamentos reactivos (Bristow e Healy, 2014). Así, as diferentes estratexias e axendas políticas poden levar as rexións cara a situacións de adaptación ou de adaptabilidade. A primeira delas ten o risco de conducir a rexión a situacións de bloqueo (*lock-in*), mentres que a segunda está asociada á experimentación e ao desenvolvemento de novas traxectorias. Ambos os dous conceptos non son necesariamente alternativos, senón que poden ser complementarios (Boschma, 2015; Bristow e Healy, 2014; David, 2018).

En calquera caso, a axencia é interdependente e non pode separarse da estrutura rexional, é dicir, do contexto económico, social e institucional da rexión (David, 2018, p. 1044). Así, aspectos como a especialización económica da rexión, a súa base de coñecementos e capacidades, o sistema de gobernanza ou a base existente de capital social afectan á axencia rexional (Cortinovis et al., 2017; Kakderi e Tasopoulou, 2017). Da mesma forma, a acción e os comportamentos dos actores poden promover a especialización ou diversificación da estrutura económica, ou unha combinación de ambas as dúas (Eraydin, 2016), polo que podemos observar unha relación bidireccional entre axencia e estrutura rexional.

2.2. Instrumentos de política, axendas para a acción e resiliencia rexional

A pesar de que algúns autores argumentan que os factores que verdadeiramente explican a resiliencia rexional son a especialización produtiva e os seus efectos na produtividade (Cuadrado e Maroto, 2016; Eraydin, 2016), existe, en xeral, un común acordo sobre a importancia das políticas e das actuacións dos gobernos nesa resiliencia. Non obstante, a literatura existente sobre este tema é escasa.

Unha primeira distinción en sentido amplo que podemos encontrar na literatura é a que diferencia entre políticas reactivas, dirixidas a apoiar a adaptación e a resistencia da economía ante impactos externos, e políticas proactivas, cuxo obxectivo é transformar a estrutura económica e crear novas traxectorias (Kakderi e Tasopoulou, 2017). Neste sentido, as políticas que fomentan a aprendizaxe institucional e social, a conectividade e a flexibilidade, facilitan a adaptación da rexión despois dunha crise.

Por outra parte, as políticas que promoven a diversidade e a variedade relacionada na economía rexional non só contribúen a reducir o risco de bloqueo rexional, senón que ademais favorecen a creación de novas traxectorias de desenvolvemento na rexión. En paralelo ás medidas políticas, a existencia dun sistema de gobernanza na rexión, con institucións policéntricas e en múltiples capas que favorezan a participación pública e a colaboración entre os diferentes actores, aumenta a resiliencia rexional (Kakderi e Tasopoulou, 2017).

Tamén se pode mencionar a tipoloxía de políticas que establecen Lawton Smith, Trippel, Waters e Zukauskaitė (2018) para apoiar o desenvolvemento de novas traxectorias, na que distinguen entre políticas orientadas aos actores ou políticas orientadas ao sistema rexional de innovación. Estes autores sosteñen que non é unha dicotomía excluínte, senón que é a combinación de ambas as dúas (en función do tipo de sistema rexional de innovación existente) a que promove o desenvolvemento desas traxectorias.

A pesar destas tipoloxías, a literatura de resiliencia rexional carece dunha clasificación máis concreta sobre medidas e instrumentos de políticas clave. Dentro das políticas reactivas, orientadas a adaptarse e resistir, podemos distinguir entre políticas macroeconómicas (tipo de cambio, política monetaria, custos laborais) e políticas de reestruturación (axudas e subvencións ás empresas ou programas de prexubilacións). Estas medidas son adoptadas como reacción (xeralmente de forma inmediata) a unha crise ou impacto externo, e xeralmente os seus efectos son visibles no curto prazo, pero non son moi efectivas para promover un desenvolvemento económico rexional sostible (Landabaso, 2012).

Dentro das medidas de política proactivas, podemos destacar as políticas marco horizontais (infraestruturas, educación, enerxía, internacionalización); as políticas de ciencia, tecnoloxía e innovación e as políticas clúster (Landabaso, 2012; Kiesse e Hundt, 2014; Nauwelaers e Wijnnes, 2008; Uyarra e

Ramlogan, 2012), que intentan afrontar algúns problemas ou fallos estruturais na economía rexional; e as políticas que promoven procesos de transformación, como as estratexias de especialización intelixente (S3) (Foray et al., 2012), e que combinan medidas horizontais con prioridades verticais. En todos os casos, os efectos destas políticas son visibles no medio ou no longo prazo.

Así, podemos definir as políticas reactivas como aquelas orientadas a afrontar as necesidades urxentes e inesperadas da rexión, mentres que as políticas proactivas serían as que se orientan a xerar cambios conscientes e necesarios para a rexión. Con respecto aos efectos dos dous tipos de medidas políticas sobre as situacións de adaptación e adaptabilidade, estas dependerán tanto do grao de especialización e diversificación da estrutura económica rexional como do propio sistema de innovación, incluído o sistema institucional. Ambas as dúas poden ou ben reforzar a actual especialización económica da rexión ou ben promover a súa diversificación económica, aínda que poden xerar efectos nos dous sentidos.

As crises e os impactos externos poden forzar os gobernos a establecer medidas e concentrar recursos cara “ao urxente” (por exemplo, a protección aos actores e á sociedade en xeral das consecuencias das crises en termos de desemprego, de peche de empresas...), pero tamén poden considerarse como espazos de oportunidade (Grillitsch e Sotarauta, 2018) para a xeración de cambios, xa que os escenarios adversos poden facilitar a colaboración entre actores e a xeración dunha visión compartida. De feito, moitas estratexias de desenvolvemento económico (rexionais e/ou nacionais) xurdiron como consecuencia de crises e/ou shocks (Valdaliso e Wilson, 2015).

Cómpre ter en conta, ademais, que as políticas e os seus instrumentos forman parte de axendas gobernamentais máis amplas que en raras ocasións son neutras e máis ben tenden a beneficiar a algúns actores sobre outros (David, 2018). De feito, estas axendas implican a distribución de recursos en función das diferentes prioridades e do poder de cada un dos actores na rexión (Campbell, 2010; Mahoney e Thelen, 2009). O sistema de gobernanza e a calidade do Goberno rexional existente marcarán o liderado do Goberno no establecemento destas axendas.

2.3. Desenvolvemento rexional e dependencia da traxectoria anterior ou da historia (*path dependency*)

Kakderi e Tasopouloy (2017, p. 1438) consideran que a resiliencia debe ser estudada “dentro do contexto de procesos de cambio e opcións políticas no longo prazo” na rexión, procesos que son dependentes da súa traxectoria ou historia previa. Desde o traballo seminal de Grabher (1993), o termo *path dependency* utilizouse para explicar o desenvolvemento rexional, inicialmente para explicar as situacións de bloqueo, e máis recentemente para entender os diferentes escenarios de evolución das rexións, é dicir, por que un cambio vai nunha determinada dirección (Henning, Stam e Wenting, 2013; Martin, 2010; Martin e Sunley, 2006).

A xeografía económica evolutiva estableceu unha tipoloxía de traxectorias rexionais (Isaksen, 2015). Así, *path extension* caracterízase pola prevalencia de traxectorias tecnolóxicas na rexión, que son reforzadas a través de melloras incrementais nos produtos e procesos; *path renewal* ten lugar cando a estrutura económica rexional cambia e se diversifica cara a industrias relacionadas; e *path creation* implica un cambio máis radical, xa que fai referencia á creación de novos sectores non relacionados cos previamente existentes.

Destá forma, podemos establecer unha clara relación entre o termo *path extension* e a especialización e unha extrema dependencia da traxectoria previa, mentres que as outras dúas traxectorias (de renovación e de creación) manteñen unha relación máis estreita co concepto de resiliencia rexional, tal e como o define Boschma (2015). O concepto de *path renewal* está ligado co termo de variedade relacionada (Neffke, Henning e Boschma, 2011), que sostén que a diversificación rexional é máis probable que xurda en actividades relacionadas e non en actividades completamente novas para a rexión. Neste último caso non só xorden novas empresas, senón tamén novas organizacións de coñecemento e institucións onde podemos incluír as políticas. É, precisamente, o carácter emprendedor da creación de

traxectorias o que nos leva a cuestionarnos se son as políticas as que promoven esta creación ou son as novas traxectorias as que xeran cambios nas políticas.

O institucionalismo histórico prestoulle unha grande atención ao papel da path dependency e aos mecanismos de continuidade e cambio nas políticas públicas e nas institucións políticas e sociais (Campbell, 2010; Kay, 2006; Mahoney e Thelen, 2010; Streeck e Thelen, 2005). A política (*politics*) é unha actividade suxeita a efectos crecentes de autorreforzo, onde a retroalimentación dos efectos das opcións de políticas pasadas condicionan os desenvolvementos das políticas presentes e futuras; e tamén condicionada polos intereses establecidos (*vested interests*) dos actores involucrados, xa que os cambios políticos xeran substanciais custos de expectativas, técnicos e políticos (Gingrich, 2015; Kay, 2006).

Por iso, as medidas políticas non poden ser entendidas como reaccións no curto prazo ante as crises ou choques externos, senón que cada unha das opcións vén determinada polos mapas mentais, polos paradigmas políticos e/ou polos discursos que foron adoptados previamente pola comunidade política e, polo tanto, os cambios son difíciles de materializar (Baumgartner, 2013; Kay, 2006). É por iso que cada elección política é, normalmente, produto dun proceso complexo de competencia, negociación e cooperación entre os diferentes actores claves involucrados, cada un deles con diferentes obxectivos e intereses (Baumgartner, 2013; Kay, 2006; Mahoney e Thelen, 2010).

3. Contexto e metodoloxía

Tratamos de responder a pregunta de investigación básica deste traballo, cal é a relación entre a resiliencia dunha rexión e as súas políticas de desenvolvemento económico, a través dun estudo de caso rexional –o País Vasco– cunha perspectiva lonxitudinal –histórica– e holística, adecuada á natureza dependente do contexto, do espazo e da historia tanto da resiliencia como do proceso de deseño e aplicación das políticas públicas (David, 2018; Evenhuis, 2017; Flanagan e Uyarra, 2016; Henning, 2019; Kakderi e Tasapoulou, 2017; Kay, 2006; Navarro, Valdaliso, Aranguren e Magro, 2014; Witt, 2003).

A nosa análise baséase nunha gran cantidade de información cualitativa, tanto dos documentos e informes orixinais das políticas públicas aplicadas como da literatura especializada ou da información obtida de máis de 200 entrevistas realizadas cos principais axentes do sistema vasco de ciencia, tecnoloxía e innovación desde o ano 2008 en adiante, enmarcadas dentro de diferentes proxectos e programas de investigación nos que traballamos sós ou, máis frecuentemente, en colaboración con outros investigadores².

O País Vasco é unha das vellas rexións industriais europeas que experimentou unha transformación económica de maior éxito ao longo dos últimos corenta anos, dirixida por un Goberno rexional cun elevado grao de autonomía que aplicou, desde principios do decenio de 1980 ata a actualidade, unha política industrial sostida baseada na promoción da ciencia, da tecnoloxía e da innovación, e moi centrada na industria como sector tractor da economía (Morgan, 2016; Navarro et al., 2014; OCDE, 2011; Valdaliso, 2015). De forma paralela a este proceso de transformación económica, algunhas análises macro comparadas con outras rexións europeas e españolas destacaron unha crecente resiliencia da economía vasca ante as diferentes crises económicas experimentadas desde finais do decenio de 1970 ata a actualidade (Birch, MacKinnon e Cumbers, 2010; Cuadrado e Maroto, 2016; Cueto, Mayor e Suárez, 2017, pp. 71-73). Unha proba indirecta desta resiliencia é a crecente converxencia da economía vasca coa media dos países da UE-15 en termos de PIB per cápita (Figura 1).

Outras análises de enfoque micro e/ou mesoeconómico destacaron a superior resiliencia dalgúns axentes do País Vasco ante as crises, moi en particular as súas empresas. Holl, Rama e outros autores demostraron unha maior resiliencia das empresas vascas ante a última crise económica en compara-

² As entrevistas realizáronse no marco de varios proxectos levados a cabo polos propios autores e/ou por outros investigadores de Orkestra: informes de competitividade, estudos sobre a política e as asociacións clúster, os casos da Harvard Business School sobre o País Vasco e Orkestra ou a estratexia RIS3, entre outros.

ción coa das empresas doutras rexións españolas, algo que atribúen, sobre todo, ás políticas de ciencia, tecnoloxía e innovación adoptadas e sostidas na rexión (Cruz-Castro et al., 2018; Holl e Rama, 2016).

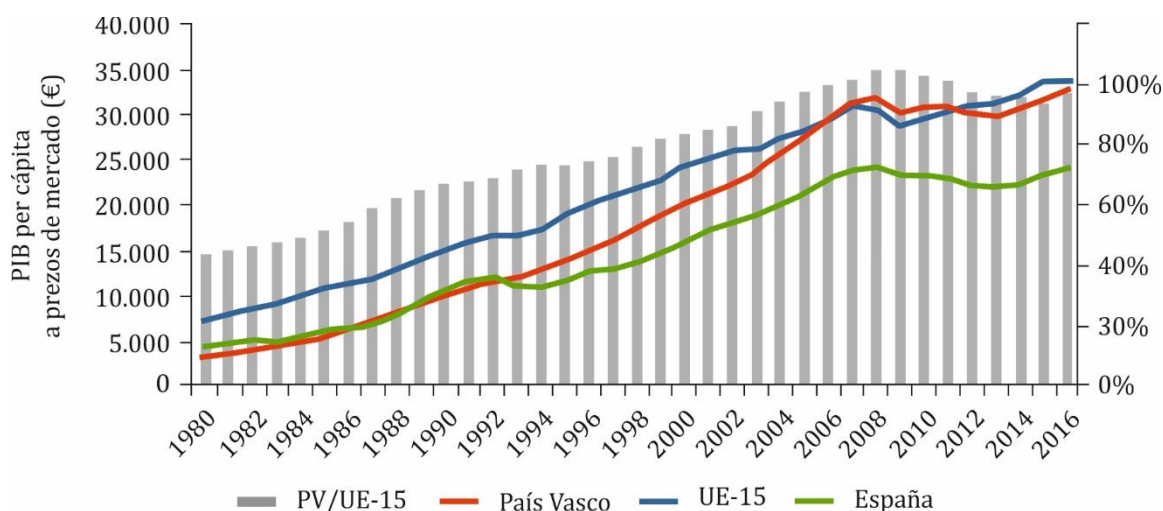


Figura 1. PIB per cápita no País Vasco, en España e na UE-15, 1980-2016. Fonte: elaboración propia a partir de Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) e EUROSTAT.

Tamén para a última crise económica, pero nun traballo centrado nas empresas vascas, González-Bravo, López e Valdaliso (2018) comprobaron a existencia dunha relación directa entre pertenza a unha asociación clúster e unha maior resiliencia. Outros traballos demostraron unha superior resiliencia de clústeres (Elola, Parrilli e Rabeloti, 2013; Valdaliso, Elola e Franco, 2016) e sectores particulares (Valdaliso, 2018) localizados no País Vasco. Por outro lado, o País Vasco presenta valores moi elevados no índice de calidade do goberno das rexións europeas (Charron e Lapuente, 2018) e ten un bo nivel de capital social (Etxabe, 2018; Etxabe e Valdaliso, 2016), dous factores que aumentan a resiliencia rexional.

Non obstante, aínda que existen numerosas evidencias que sinalan unha conexión entre as políticas públicas e factores institucionais e a maior resiliencia da rexión en xeral e dalgúns dos seus axentes en particular, carecemos dunha análise máis detallada e exhaustiva do papel desas políticas na resiliencia rexional. Como indicou Evenhuis (2017), non hai un indicador de resiliencia rexional, polo que esta ten que ser inferida a través do exame do proceso de adaptación da rexión e polo seu relativo éxito ao longo do tempo.

Por todo iso, e na liña dun estudo anterior sobre esta cuestión realizado para Grecia (Kakderi e Tasopolou, 2017), este traballo trata de examinar como as políticas públicas responderon ante as tres crises económicas máis importantes sufridas polo País Vasco nos últimos corenta anos, os principais actores implicados nesas políticas e o seu impacto sobre a traxectoria de crecemento posterior da rexión e a súa resiliencia fronte a crises futuras. Tomáronse en consideración, de forma preferente aínda que non exclusiva, as políticas públicas relacionadas coa área de ciencia, tecnoloxía e innovación, levadas a cabo desde diferentes niveis do Goberno rexional³, e coas áreas de aplicación, aínda que só as máis importantes tanto pola súa localización na axenda governamental como polos recursos absorbidos como pola valoración posterior do seu impacto realizada polos expertos ou polo propio Goberno e por outros actores implicados (Cadro 1).

³ Non se consideraron neste traballo as políticas aplicadas polas deputacións e polas cidades, correspondentes a outros niveis territoriais. A terminoloxía orixinal en inglés distingue entre *layers*, cando se refire a diferentes capas dun mesmo (nivel de) goberno, e *levels*, para distinguir entre diferentes niveis de goberno.

Cadro 1. Crises económicas, políticas de desenvolvemento económico, actores e gobernanza no País Vasco, 1976-2016

Crises	Consecuencias	Respostas de políticas económicas e axenda	Actores principais	Gobernanza e comportamento	Impacto sobre a traxectoria posterior
1976-1983: crise económica e reconversión industrial; cambio político e institucional radical en España.	Caída do PIB. Aumento do desemprego. Quebra de empresas. Perigo de lock-in debido a unha sobreespecialización (anterior). Inestabilidade socioeconómica.	Adaptación: -Reconversión industrial de sectores e empresas (subsídios e outras axudas) (GN e GR). -Promoción industrial (préstamos, axudas) (GN e GR). -Desvalorización monetaria (GN). Adaptabilidade (GR): -Política tecnolóxica (mellora tecnolóxica dos sectores existentes). -Política enerxética (novas fontes de enerxía e eficiencia enerxética).	GN e GR. Policy entrepreneurs (en GR e OIT). OIT (CCTT).	Lideradas polo Goberno. Reactivo.	Path extension. Creación dun paradigma de política económica.
1992-1994: crise económica conxuntural (desequilibrios macro); mercado único europeo.	Caída do PIB. Aumento do desemprego. Quebra de empresas. Capacidades empresariais escasas para lle facer fronte ao mercado único europeo.	Adaptación: -Reconversión e promoción industrial (subsídios, préstamos e axudas fiscais) (GR). -Desvalorización monetaria (GN). Adaptabilidade (políticas horizontais e verticais, GR). -Política tecnolóxica (mellora dos sectores existentes e diversificación cara a outros novos). -Política clúster (sectores xa existentes e novos: aeronáutica e TIC). -Política de internacionalización. -Política de cambio empresarial (e promoción de KIBS). -Política enerxética (novas fontes de enerxía e eficiencia enerxética). -Política urbana (Bilbao, e sectores novos: industrias creativas). Axenda: PGAPI 1991-1995.	GN e GR-ADR (SPRI e EVE). Policy entrepreneurs (en GR). OIT (CCTT). Empresas.	Coalición público-privada liderada polo GR. Reactivo, proactivo e transformador.	Path extension. Path renewal. Policy path dependence.
2008-2014: crise económica e financeira e consolidación fiscal.	Caída do PIB. Aumento do desemprego. Quebra de empresas. Consolidación fiscal e recortes orzamentarios.	Adaptación: -Reforma mercado traballo e recortes salariais (GN). -Redución tipos (QE do BCE). -Apoio financeiro limitado a empresas en crise (préstamos, axudas, GR). Adaptabilidade (cambio en políticas xa existentes e novas políticas, GR). -Cambio nas políticas de clústeres, ciencia, tecnoloxía e innovación e internacionalización. -Novas políticas: RIS3 (Basque Industry 4.0, enerxía e saúde), diversificación e creación novos sectores (bios, tecnoloxías limpas). Axenda: PMERE 2014-2016.	GN e GR-ADR (SPRI e EVE). Empresas e asociación clúster. OIT e universidades. Outros (Innobasque, Orkestra).	Coalición tripla hélice cun liderado compartido (CVCTI). Reactivo, proactivo e transformador.	Path extension. Path renewal e path creation. Policy path dependence e policy change.

Notas: PGAPI: Plan xeral de actuación de política industrial; PMERE: Programa marco de emprego e reactivación económica; GN: Goberno nacional; GR: Goberno rexional; KIBS: servizos ás empresas intensivos en coñecemento; ADR: axencias de desenvolvemento rexional; OIT: organizacións de investigación e tecnoloxía; CCTT: centros tecnolóxicos; CVCTI: Consejo Vasco de Ciencia, Tecnoloxía e Innovación. Fonte: elaboración propia.

En relación cos programas e instrumentos destas políticas, distinguimos entre políticas reactivas de curto prazo (dirixidas a resistir e a adaptarse á situación de crise e ás súas consecuencias inmediatas) e políticas proactivas de longo prazo (dirixidas a promover o cambio e a adaptabilidade). O primeiro tipo de políticas tería un impacto esperado maior sobre a situación de crise á que tratan de responder, mentres que o segundo tería efectos a máis longo prazo sobre a resiliencia económica rexional que podería manifestarse nas crises subseguintes.

Hai destacar que as políticas públicas non son –ou non deben ser– vistas exclusivamente como reaccións ante impactos externos senón que están enmarcadas en procesos e dinámicas políticas condicionadas polo legado histórico e pola traxectoria previa do desenvolvemento rexional, polo comportamento e polos intereses dos axentes implicados e polo seu poder político (Flanagan e Uyarra, 2016). Nesta perspectiva, o menú de políticas públicas dispoñibles nunha rexión ante unha nova crise está condicionado polo paradigma dominante de políticas públicas, pola súa estrutura económica e pola súa capacidade de resiliencia. Neste sentido, podería dicirse que este traballo analiza tres fotogramas concretos (as políticas públicas adoptadas en resposta a tres crises económicas) dentro dunha película (o proceso de deseño e aplicación das políticas públicas no País Vasco nos últimos corenta anos).

Tan importante como as políticas adoptadas son os principais actores implicados no proceso e a súa conduta ou comportamento. Os actores máis importantes no caso analizado son o Goberno rexional e as súas axencias de desenvolvemento (nivel político e operativo-administrativo), uns poucos *policy entrepreneurs*, algúns centros de tecnoloxía e investigación (OIT), empresas a nivel individual e outras institucións como, por exemplo, as asociacións clúster. Polo que respecta á súa conduta, seguimos a tipoloxía de Bristow e Healy (2014), quen distinguen tres comportamentos básicos: anticiparse (proactivo), reaccionar (reactivo) e transformar (transformador). A asignación baseouse nos obxectivos iniciais das políticas e dos actores implicados e tamén da súa valoración posterior a cargo dos expertos. Tamén indicamos os mecanismos de coordinación dos axentes neste espazo ou comunidade de políticas públicas, ou *policy community*: xerarquías, coalicións, redes, líderes e estilo de liderado, a partir do que indican os traballos especializados sobre esta materia.

Finalmente, no relativo ao impacto das políticas sobre a traxectoria subseguinte de crecemento da rexión seguimos a tipoloxía de Isaksen (2015), que distingue tres alternativas: a especialización en torno ás actividades xa existentes (*path extension*), a renovación dos sectores e das actividades xa existentes de forma relacionada (*path renewal*), e a creación de novas traxectorias (*path creation*). Tratamos de medir de forma aproximada e indirecta esas diferentes traxectorias a través dos cambios na distribución do PIB e do emprego por sectores económicos (EUSTAT, A38) en xeral, pero tamén a partir de estudos e monografía sectoriais, de natureza académica ou elaborados ou producidos desde a Administración⁴. En calquera caso, cómpre recoñecer que hai outros moitos factores que afectan á traxectoria de crecemento rexional que non se consideran nesta análise, como a evolución da demanda e os mercados ou as capacidades e recursos das empresas, que non dependen exclusivamente das políticas adoptadas.

Por último, respecto do impacto que tiveron as políticas adoptadas en cada crise sobre o modelo posterior de políticas públicas seguido, distinguimos, baseándonos nun traballo anterior (Valdaliso, Magro, Navarro, Aranguren e Wilson, 2014), entre políticas que crean un modelo ou paradigma (*policy path creation*), políticas que reforzan un xa establecido (*policy path dependence*) e políticas que o cambian (*policy change*).

O Cadro 1 resume a historia das crises económicas e as respostas dadas polas políticas públicas no País Vasco ao longo dos últimos corenta anos. Na segunda columna indicamos as consecuencias máis importantes de cada crise para a rexión. A terceira columna ofrece as políticas de desenvolvemento económico aplicadas durante a crise e nos anos seguintes e, se existiron, as axendas gobernamentais para facerlles fronte. Nas seguintes columnas indicamos os axentes máis importantes detrás das políticas aplicadas en cada unha das crises (cuarta), o comportamento dominante dos axentes im-

⁴ Véxanse, por exemplo, Elola et al. (2013); López et al. (2008, 2012); e Navarro (2015a) para novos sectores como as TIC, a industria aeronáutica, a enerxía eólica ou as biociencias.

plicados e os mecanismos de gobernanza e coordinación (quinta), e o impacto percibido desas políticas na traxectoria posterior de crecemento da rexión e das políticas económicas desenvolvidas (sexta).

4. Crises económicas e respostas das políticas públicas no País Vasco, 1976-2016

Ao longo do período de estudo e tomando como indicadores o PIB e a taxa de desemprego, identificamos tres grandes crises económicas que concordan coas observadas noutras rexións europeas (Martin, 2012): 1976-1983, 1992-1994 e 2008-2014 (Figura 2).

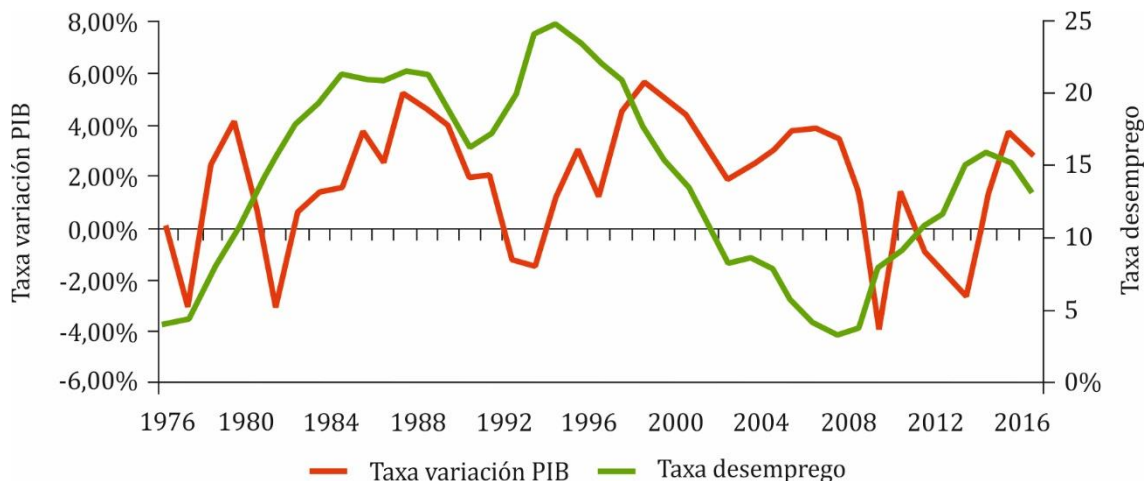


Figura 2. Taxas de variación anual do PIB e do desemprego no País Vasco, 1976-2016. Fonte: elaboración propia a partir de EUSTAT e Caja Laboral Popular (1987) para a taxa de desemprego, e a partir de De la Fuente (2017) e Instituto Nacional de Estadística (INE): *Contabilidad Regional* para o PIB.

A primeira crise económica afectou duramente á economía española, moi protexida da competencia exterior e cunha reducida competitividade. Vellas rexións industriais como o País Vasco, que se sobreespecializaron nun reducido grupo de sectores económicos (siderurxia, produtos metálicos, maquinaria e material e equipo de transporte), afrontaron un perigo real de bloqueo (lock-in). Para empeorar as cousas, a crise foi da man cun proceso de cambio profundo e radical do sistema político en España, o que aumentou a incerteza dos empresarios e a mobilización dos traballadores. No País Vasco este proceso desenvolveuse cun significativo aumento da actividade terrorista de ETA que se dirixiu non só cara ao exército e á policía senón tamén cara aos empresarios e os directivos. A crise traducíuse na desaparición de centos de empresas e na perda de miles de postos de traballo, sobre todo na industria (Aranguren, Magro, Navarro e Valdaliso, 2012, pp. 143-145; Valdaliso, 2015).

As políticas económicas adoptadas para responder a esa crise foron de dous tipos e estiveron dirixidas polo Goberno nacional e polo Goberno rexional. O primeiro tipo, ademais dunha serie de medidas macroeconómicas –como a desvalorización da peseta–, puxo en práctica programas de reconversión e promoción industrial dirixidos a resistir e a adaptarse ao novo escenario.

O Goberno vasco, que se creara ex novo no ano 1980 no contexto do novo sistema político (que lles concedeu un amplo poder e competencias ás comunidades autónomas), puxo en marcha outros programas de reconversión e promoción dirixidos a sectores non abordados polo Goberno central, pero tamén comezou a aplicar novas políticas nos ámbitos da tecnoloxía e da enerxía dirixidas a mellorar a adaptabilidade (no primeiro, a través de programas horizontais dirixidos a promover as actividades de I+D, a difusión de novas tecnoloxías como a microelectrónica ou a compra de máquinas-ferramentas

de control numérico; no segundo, tratando de diversificar o *mix* enerxético e favorecer a eficiencia no consumo) (Aranguren et al., 2012, pp. 187-194; López et al., 2008; Valdaliso, 2018).

Detrás destas políticas encontrábase un pequeno grupo de policy entrepreneurs que procedían do sector industrial e dalgúns laboratorios e centros tecnolóxicos do sector privado, dirixidos polo conse lleiro de Industria, Javier García-Egocheaga. O comportamento dominante dos axentes foi reactivo, non proactivo, e con relación ás medidas máis proactivas estas dirixíronse a seguir facendo o mesmo, pero mellor e dunha forma máis eficiente. O primeiro Goberno rexional deseñou unha arquitectura institucional e iniciou unha traxectoria de política económica (*policy path-creation*) que se foi reforzando nas seguintes lexislaturas (Valdaliso et al., 2014).

A seguinte crise económica de 1992-1994 foi máis curta e de menos alcance, aínda que tamén trouxo consigo unha caída do PIB e un aumento moi importante do desemprego. A pesar da recuperación económica da segunda metade dos anos oitenta e dos efectos positivos da integración de España na CEE, as empresas vascas aínda presentaban moitas debilidades que dificultaban seriamente a súa adaptación ás novas condicións do mercado único europeo.

Como na crise anterior, desvalorizouse a peseta e adoptáronse programas de reconversión e promoción industrial. Non obstante, o Goberno vasco fixo daquela crise unha oportunidade para poñer en marcha unha ampla axenda de cambio e transformación centrada na industria. O PGAPI 1991-1995 despregado polo vicelehendakari Jon Azua, que actuou como un verdadeiro policy entrepreneur (cun gran poder político dentro do Goberno), concibiu unha ampla variedade de políticas económicas co obxecto de mellorar o que xa existía (*path extension*) e incentivar a diversificación da economía vasca cara a novos sectores relacionados, como a industria aeronáutica, as telecomunicacións, as TIC e os servizos ás empresas intensivos en coñecemento (*path renewal*) (Aranguren et al., 2012, pp. 194-208; López et al., 2012; Valdaliso, 2015).

A axenda do PGAPI reforzou a arquitectura institucional do sistema vasco de innovación e o modelo e a traxectoria de políticas económicas adoptadas no decenio de 1980, aínda que deixando unha certa marxe para o cambio sobre todo a través da creación de novas institucións e organizacións (*layering*) como, por exemplo, as asociacións clúster (Valdaliso et al., 2014). O Goberno vasco continuou liderando o proceso de deseño e aplicación da política económica, aínda que agora intentou –e conseguiu– implicar as empresas privadas a través da creación de organizacións público-privadas, e mesmo recrutou algúns individuos do sector privado para desempeñar postos de responsabilidade política no Goberno (Aranguren et al., 2012, pp. 194-195).

As respostas a esta crise iniciaron unha traxectoria de políticas públicas e unha estratexia de desenvolvemento económico no País Vasco que se foi reforzando durante o longo período de prosperidade económica que continuou ata o ano 2007. Nun contexto de orzamentos públicos crecentes e abundantes recursos engadíronse novas institucións e organizacións ao sistema vasco de innovación (universidades, novas OIT como os CIC e os BERC, axencias como Ikerbasque e Innobasque, Orkestra...), cuxa densidade e complexidade aumentou considerablemente. Tamén proseguiron, a través das políticas clúster e da I+D+i, as estratexias de diversificación cara a sectores relacionados ou cara a novos sectores baseados na ciencia, como as biociencias, as micro e nanotecnoloxías, co obxectivo de levar a economía vasca cara a un novo estadio de desenvolvemento (Magro et al., 2014; Valdaliso, 2015; Valdaliso et al., 2014).

Ademais do Goberno rexional e das súas axencias de desenvolvemento, as empresas e as OIT xa existentes (basicamente os centros tecnolóxicos), novos axentes como as asociacións clúster, as universidades, novas OIT e axencias desempeñaron un papel cada vez máis importante. A aprendizaxe levada a cabo grazas á experiencia previa e á experimentación contribuíron a modificar a gobernanza do sistema, que foi cada vez menos xerárquico e máis participativo.

Pola súa duración e intensidade, a última crise económica foi tan grave –ou máis– que a de finais dos anos 70 e principios dos 80 do século XX. Unha das súas consecuencias máis importantes foi a consolidación fiscal efectuada polos Gobernos nacional e rexional, que trouxo consigo recortes orzamentarios moi notables en áreas críticas para as empresas e os organismos de investigación como as actividades de I+D+i.

As políticas macroeconómicas adoptadas para afrontar a crise correspondéronlle ao Banco Central Europeo (compra de débeda pública) e ao Goberno nacional (reforma do mercado laboral). O Goberno vasco proporcionoulles nos primeiros anos da crise un pequeno apoio financeiro ás empresas en dificultades para axudalas a resistir, pero non da importancia que tivo nas crises anteriores. Os diferentes equipos políticos no Goberno vasco mantiveron as grandes liñas da estratexia e das políticas públicas desenvolvidas ata ese momento, moi centradas na industria, aínda que agora se adaptaron ao novo paradigma de política económica, a estratexia RIS3.

Ao igual que na crise anterior, o difícil escenario aberto pola recesión económica do período 2008-2014 foi convertido polo Goberno rexional nun espazo de oportunidade para iniciar un proceso de cambio nalgúns políticas tradicionais (como a de clústeres, ciencia, tecnoloxía e innovación, e internacionalización) e de reforma da arquitectura do sistema vasco de innovación e da súa rede de axentes. Os recortes orzamentarios obrigaron ao Goberno rexional a concentrar os seus esforzos de diversificación en torno a tres prioridades estratéxicas (da súa estratexia RIS3) –Basque Industry 4.0, enerxía e saúde–, e a reformar e redeseñar as redes existentes de asociacións clúster e de axentes científico-tecnolóxicos, reducindo en todos os casos o financiamento básico concedido polo Goberno (Morgan, 2016; Navarro, 2015b).

En liñas xerais, as respostas dadas polas políticas públicas a esta crise trataron de mellorar a adaptabilidade da economía vasca e dos seus axentes ao novo escenario, facilitando o cambio e, en certa medida, anticipando novos retos e desafíos. O proceso de aprendizaxe dos policy-makers e os avances rexistrados no proceso de deseño e implementación das políticas públicas no período anterior –máis horizontal e participativo– permitiron agora unha nova gobernanza cun liderado compartido, apoiada nunha coalición integrada polo Goberno rexional, as universidades e OIT, e as empresas e as asociacións clúster (un modelo de tripla hélice do que institucións como o CVCTI ou os grupos de pilotaxe das prioridades RIS3 son bos exemplos).

5. Discusión e conclusións: a coevolución das políticas públicas e a resiliencia rexional

O caso vasco mostra como a resiliencia rexional non é un concepto unidimensional senón que se ve afectado por diferentes factores, entre os que destacan os actores e a súa configuración na rexión e nas institucións (principalmente as políticas públicas), que coevolucionan entre si (Gong e Hassink, 2018). Esta visión multidimensional do concepto de resiliencia rexional permite establecer conclusións sobre cada un dos factores e a súa influencia no grao de resiliencia dentro dunha contorna de complexidade.

Así, a análise das medidas políticas implantadas para facerlles fronte ás diferentes crises mostra que non existe unha receita única para as rexións, senón que os gobernos poñen en marcha un paquete mixto de políticas (policy-mix), ben de forma intencionada ou non intencionada. Este mix combina políticas de diferentes niveis administrativos dirixidas á adaptación e máis de curto prazo, con políticas orientadas á adaptabilidade, cuxos efectos son máis notables no medio e no longo prazo.

Porén, o caso mostra como as medidas dirixidas a resistir e adaptarse a unha crise son adoptadas máis rapidamente que aquelas orientadas á adaptabilidade e ao cambio, debido principalmente ao seu carácter de urxencia. Entre as políticas do primeiro tipo podemos destacar as medidas macroeconómicas (desvalorización da moeda, compra de débeda pública, reformas do mercado laboral) conxuntamente con subsidios e con outras axudas públicas, adoptadas ben polo Goberno nacional ou supranacional como reacción á crise, cuxo efecto de cambio da traxectoria rexional é inexistente ou limitado. En cambio, o segundo tipo de medidas é o relativo á combinación de políticas horizontais e verticais implantadas polo Goberno rexional (entre as que destaca a política de ciencia, tecnoloxía e innovación) non só como resposta á crise senón tamén co obxectivo de promover cambios na estrutura económica (ben a través de path renewal, ben a través de path creation). No País Vasco este tipo de medidas implantáronse de forma sostida no tempo a través dunha estratexia de diversificación industrial.

O caso, ademais, mostra unha clara relación entre as políticas implantadas e as traxectorias de crecemento rexional. Nos casos en que as medidas políticas se dirixiron á adaptación obsérvase que estas reforzan as traxectorias xa existentes (path extension), mentres que as medidas orientadas á adaptabilidade implementadas facilitaron a creación de novas traxectorias, ben relacionadas (path renewal) ou non relacionadas (path creation) coas existentes.

Como xa mencionamos anteriormente, non consideramos a influencia da evolución económica nacional e internacional como factores determinantes da recuperación despois dunha crise, senón que o artigo se centrou na análise das políticas implantadas e dos actores do sistema. Así e todo, o peor desempeño relativo e o menor grao de resiliencia económica doutras rexións españolas que non implantaron este tipo de medidas políticas de forma sostida parecen suxerir un notable grao de relevancia destas.

Con relación aos actores clave involucrados, o caso reflicte o papel dos máis frecuentes: o Goberno rexional e as súas axencias de desenvolvemento, as organizacións de investigación e o sector privado (empresas individuais e asociacións clúster). Porén, o caso tamén resalta o papel que os emprendedores de política desempeñan neste ámbito, ao igual que o ocorrido noutras rexións (Groenewegen e Van der Steen, 2007; Valdaliso e Wilson, 2015). A súa importancia foi crítica nas primeiras dúas crises, que coincidiron ademais coa fase de formación do Goberno rexional. De feito, estes emprendedores, que mesmo tiveron un alto grao de poder político no Goberno, foron os precursores de políticas que se reforzaron posteriormente e cuxas ideas importaron do exterior.

A gobernanza do proceso político é un elemento de cambio que tamén se ve reforzado ao longo do tempo. Así, observamos unha clara evolución desde un liderado individual do Goberno rexional cara a un liderado compartido baseado nunha ampla coalición que involucra actores representantes da tripla hélice (Goberno, organizacións de coñecemento e sector privado). Este cambio non só é o resultado da coevolución co contexto político, senón tamén da dependencia das políticas de desenvolvemento económico desenvolvidas con anterioridade (policy path dependency).

Xa que logo, o caso mostra que detrás das medidas políticas implantadas nas primeiras dúas crises (onde o Goberno rexional era novo e con escaso coñecemento e experiencia) se encontra un pequeno grupo de emprendedores de política con moito poder. A notable evolución da economía vasca despois da crise de principios dos anos 90 reforzou a traxectoria establecida e xerou un novo paradigma de políticas que foi amplamente estendido entre os actores involucrados. Isto facilitou a formación gradual dunha coalición baseada na tripla hélice, unha comunidade política liderada polo Goberno rexional e integrada por empresas, asociacións clúster, centros tecnolóxicos e universidades. A creación de mecanismos de coordinación e gobernanza, tales como o Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación, facilitou a consolidación desta Comunidade, xa que proporcionaron unha forte axencia colectiva e induciron cambios nos comportamentos dos axentes.

En definitiva, podemos concluír que a experiencia das dúas primeiras crises e as políticas adoptadas mediante un proceso de aprendizaxe e experimentación, así como os efectos de autorreforzo do propio proceso político que é dependente da súa traxectoria histórica previa, fixeron que a rexión fora máis resiliente na seguinte crise. É dicir, a maior resiliencia demostrada pola rexión na última crise é resultado das políticas adoptadas previamente.

Así e todo, ao mesmo tempo a estrutura económica rexional, a configuración de actores, o seu comportamento e a gobernanza dos procesos políticos influíron sobre as políticas adoptadas na última crise. A construción dunha acción colectiva que facilita a posta en marcha de políticas de adaptabilidade (David, 2018) foi posible grazas á existencia previa de mecanismos de gobernanza e coalicións. O contexto institucional, xa que logo, inflúe no comportamento dos actores e estes, pola súa vez, de forma conxunta desempeñan un papel clave nas políticas, elementos que impactan positivamente na resiliencia rexional.

Polo tanto, aínda que asumimos que non existe unha “receita única” para incrementar a resiliencia das rexións, os principais ingredientes non se limitan á súa estrutura económica senón que tamén, e de forma importante, inclúen o contexto institucional, as políticas e a súa gobernanza, onde o papel dos

actores en coalición é fundamental, pero tamén o dos emprendedores de políticas individuais. Reforzar ao longo do tempo os procesos de cambio político para construír esta resiliencia a través da combinación de políticas de adaptación e adaptabilidade é a principal ensinanza que podemos extraer desta investigación.

Bibliografía

- Aranguren, M. J., Magro, E., Navarro, M., e 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. e Wilson, J. R. (2017). Regional competitiveness policy in an era of smart specialisation strategies. En R. Huggins e 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., e 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., e 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 e 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., e 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
- Cortinovis, N., Xiao, J., Boschma, R., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e Rabbellotti, 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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
- 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.bbvaesearch.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., e 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., e Valdaliso, J. M. (2018). Coping with economic crisis: Cluster associations and firm performance in the Basque Country. En F. Belussi e 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
- 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., e 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
- Groenewegen, J., e 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., e Wenting, R. (2013). Path dependence research in regional economic development: catchpho or knowledge accumulation? *Regional Studies*, 47(8), 1348-1362. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.750422>
- Holl, A., e 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., e 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., e 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., e 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 e 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., e Zukauskaitė, E. (2018). Policies for new path development: The case of Oxfordshire. En A. Isaksen, R. Martin e 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
- López, S., Elola, A., Valdaliso, J. M., e Aranguren, M. J. (2008). *Los orígenes históricos del clúster 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., e Aranguren, M. J. (2012). *El clúster 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., e 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., e 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., e Thelen, K. (2009). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney e 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., e 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., e 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., e 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., e Wintjes, R. (2008). Innovation policy, innovation in policy: Policy learning within and across systems and clusters. En C. Nauwelaers e 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 clúster de biociencias de la CAPV. En Orkestra: *Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2015, 3 (Sectores y clústeres)*, 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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. e 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 e 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., e 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., e 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., e Wilson, J.R. (2015). Where next for territorial strategy? Concluding remarks and a call to arms. En J. M. Valdaliso e J. R. Wilson (Eds.), *Strategies for shaping territorial competitiveness*. London, England: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315772462>
- Webber, D. J., Healy, A., e 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>