

# Diseño de un cuadro de mando para la gobernanza de la competitividad regional



GENERALITAT  
VALENCIANA

CONSELLERIA D'ECONOMIA SOSTENIBLE,  
SECTORS PRODUCTIUS, COMERÇ I TREBALL

Estudis Econòmics

# **Diseño de un cuadro de mando para la gobernanza de la competitividad regional**



GENERALITAT  
VALENCIANA

CONSELLERIA D'ECONOMIA SOSTENIBLE,  
SECTORS PRODUCTIUS, COMERÇ I TREBALL

Estudis Econòmics : 4

# **Diseño de un cuadro de mando para la gobernanza de la competitividad regional**



**GENERALITAT  
VALENCIANA**

**CONSELLERIA D'ECONOMIA SOSTENIBLE,  
SECTORS PRODUCTIUS, COMERÇ I TREBALL**



**GENERALITAT  
VALENCIANA**

**CONSELLERIA D'ECONOMIA SOSTENIBLE,  
SECTORS PRODUCTIUS, COMERÇ I TREBALL**

© Generalitat

© dels textos: Estudios y Proyectos Estratégicos, S.L.

Edita: Generalitat

Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors

Productius, Comerç i Treball

C/ Castán Tobeñas, 77 46018 València

Disseny de la coberta: Subdirecció General del Gabinet Tècnic

1a edició: novembre de 2016

Nota de l'editor: l'editorial no s'identifica necessàriament amb els continguts de l'obra.

El Gobierno Valenciano ha asumido el compromiso de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo económico sostenible, basado en el conocimiento, la investigación y la innovación, y articulado sobre la base de la sostenibilidad, tanto en la esfera social como en la económica y medioambiental, y que genere ocupación estable y de calidad, en coherencia con las líneas de actuación recogidas en l'Acord del Botànic.

En base a ello, la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, a través de la Dirección General de Economía, Emprendimiento y Cooperativismo, ha iniciado una serie de estudios, bajo la denominación genérica de ESTUDIS ECONÒMICS, con objeto de difundir algunos de los principales aspectos que ulteriormente se recogerán en el nuevo modelo económico de la Comunitat Valenciana, lo que explica que se le preste especial atención a la cultura y práctica de la economía social, sostenible y del bien común, capaces conjuntamente de alumbrar el pretendido modelo económico con rostro humano. A su vez, se le concede, asimismo, un valor singular a los activos intangibles, por erigirse estos en factores explicativos y dinamizadores de la productividad en las empresas e instituciones, de la misma forma que resultan acreedores de un espacio propio en la investigación conceptual y empírica que propicia una mayor y mejor comprensión del papel, dinámica e impacto de las corporaciones en la creación de valor económico, social, sostenible y ambiental.

El número cuatro de esta serie contiene el estudio *“Diseño de un cuadro de mando para la gobernanza de la competitividad regional”*, elaborado por la empresa Estudios y Proyectos Estratégicos, S.L., y tiene por objeto la mejora en la toma de decisiones y para un desarrollo sostenible, la transformación del modelo productivo y el impulso del bien común. Para ello desarrolla el Cuadro de Mando Integral aplicado al gobierno regional (CMIR), una herramienta que satisface la generación de un flujo de información útil para la gobernanza regional.

Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball  
**Direcció General d'Economia, Emprenedoria i Cooperativisme**

## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
1.1	Justificación .....	8
1.2	Objetivos y alcance .....	11
1.3	Fases y metodología.....	12
<b>2</b>	<b>LA INNOVACIÓN EN LOS MODELOS DE GOBIERNO REGIONAL</b> .....	<b>17</b>
2.1	Los retos al modelo tradicional de gobierno regional.....	18
2.2	La paradoja descentralización-globalización y sus efectos en el gobierno regional.....	20
2.3	La redefinición de los roles y responsabilidades de un gobierno regional .....	21
2.4	La gestión pública tradicional a nivel regional .....	22
2.5	Las nuevas ideas de la gobernanza pública .....	23
2.6	El enfoque estratégico de la gestión pública regional .....	30
<b>3</b>	<b>LA COMPETITIVIDAD REGIONAL</b> .....	<b>38</b>
3.1	Una dirección estratégica pública orientada hacia la competitividad regional.....	39
3.2	Enfoques no territoriales de la competitividad nacional .....	43
3.2.1	La teoría clásica: los modelos de las ventajas absolutas y comparativas.....	43
3.2.2	El modelo neoclásico.....	45
3.2.3	La nueva economía internacional.....	47
3.2.4	Las teorías del crecimiento económico toman el relevo.....	49
3.2.5	Las paradojas irresolutas para la teoría económica del crecimiento nacional: la respuesta exógena.....	50
3.2.6	Las teorías neo-tecnológicas del crecimiento.....	53
3.2.7	La perspectiva institucional del desarrollo .....	55
3.2.8	Las bases microeconómicas de la competitividad regional.....	57
3.2.9	El concepto de competitividad estructural.....	59
3.3	Estrategia y competitividad territorial.....	61
3.4	El concepto sistémico de competitividad regional .....	70
3.5	El capital regional .....	74
3.6	El modelo integral de competitividad regional.....	77
<b>4</b>	<b>DISEÑO DE UN CUADRO DE MANDO INTEGRAL REGIONAL (CMIR)</b> .....	<b>79</b>
4.1	El cuadro de mando como herramienta de gobernanza regional .....	80
4.2	La adaptación del CMI al gobierno regional.....	89
4.3	El modelo de CMIR orientado hacia la competitividad regional .....	94
4.4	El proceso de implantación del CMIR .....	95
4.5	Modelo de mapa estratégico para el gobierno regional.....	98
<b>5</b>	<b>MISIÓN Y METAS ESTRATÉGICAS PARA UN GOBIERNO REGIONAL</b> .....	<b>100</b>
5.1	La definición de la misión para el gobierno regional.....	101
5.2	La competitividad regional expost como expresión de la misión del gobierno regional .....	106
5.3	La satisfacción de la comunidad.....	110
5.4	La competitividad económica .....	113

5.5	El bienestar social.....	115
5.6	La sostenibilidad ambiental.....	117
5.7	Objetivos vectores del gobierno regional.....	117
<b>6</b>	<b>LA ESTRATEGIA REGIONAL.....</b>	<b>121</b>
6.1	Concepto y alcance de la estrategia regional.....	122
6.2	Diagnóstico de la competitividad regional exante.....	122
6.3	Meta-entorno: las perspectivas de gobernabilidad y marco legal.....	126
6.3.1	Alcance.....	126
6.3.2	Capital social.....	127
6.3.3	Capital político-institucional.....	129
6.3.4	Políticas institucionales.....	133
6.4	Macro-entorno: la perspectiva financiera.....	136
6.4.1	Alcance.....	136
6.4.2	Capital financiero.....	136
6.4.3	Políticas macroeconómicas.....	138
6.5	Meso-entorno.....	141
6.5.1	Alcance.....	141
6.5.2	Capital natural.....	141
6.5.3	Capital físico-construido.....	144
6.5.4	Capital imagen.....	148
6.5.5	Capital intelectual.....	152
6.5.6	Capital humano.....	157
6.6	Micro-entorno.....	161
6.6.1	Alcance.....	161
6.6.2	Capital industrial.....	161
6.6.3	Capital empresarial.....	163
6.6.4	Políticas microeconómicas.....	164
6.7	Objetivos ejecutivos.....	167
<b>7</b>	<b>EL SISTEMA DE INDICADORES PARA EL GOBIERNO REGIONAL.....</b>	<b>172</b>
7.1	Antecedentes y fuentes para el diseño de un sistema de indicadores.....	173
7.2	<i>Key government indicators (KGI's)</i> .....	176
7.3	Diseño del sistema de indicadores para la gobernanza regional.....	176
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>208</b>

# 1. INTRODUCCIÓN

---

## **1.1. Justificación**

La gestión pública ha sido objeto de profundas alteraciones de orden político, económico, social y tecnológico, que han redefinido su propio papel en respuesta a las demandas de la sociedad y de los agentes económicos y sociales. En especial, los gobiernos subnacionales<sup>1</sup> se enfrentan al reto de adoptar nuevos modelos de gobernanza y administración que permitan crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social en su ámbito de influencia, cumplir las necesidades y las expectativas de mejora de la calidad de vida que sus ciudadanos exigen, y así recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas de autogobierno regional.

Los esquemas tradicionales de gestión pública se han ceñido a la ejecución presupuestaria sobre un periodo anual. El ejercicio de la responsabilidad pública sobre la base de este modelo cortoplacista es actualmente insuficiente para responder a los retos que la sociedad demanda. La nueva política no puede limitarse solamente a mejoras puntuales en los programas en vigor, y reconoce que la acción de gobierno en un territorio debe tener su soporte en la evaluación de la eficiencia y la transparencia (Bañón, 2003).

Ahora bien, la innovación en la acción de gobierno regional precisa, para responder de forma satisfactoria a las nuevas necesidades que la sociedad moderna le plantea, ir más allá de innovaciones centradas en la optimización de la gestión interna sobre la base del clásico modelo burocrático. Esta tendencia debe promover la adopción de nuevos modelos de gobierno capaces de sumar a la eficiencia, nuevos principios como la eficacia, la responsabilidad, la transparencia, la proximidad, la colaboración y el trabajo en equipo, y la honestidad; y con potencia para orientar la acción pública regional en relación con otros territorios y el mundo exterior a fin de garantizar su viabilidad en el contexto de la globalización, mediante la identificación de las prioridades a abordar y la puesta en marcha de soluciones efectivas.

Las tres últimas décadas han contemplado la proliferación de experiencias, eventos y publicaciones ensalzando la aplicación del concepto y los métodos de planificación estratégica al gobierno regional. Este enfoque de la dirección, inicialmente desarrollado como un método analítico y decisorio para la planificación militar y más tarde para la gestión en el mundo de los negocios, ha entrado con pujanza en el terreno de la planificación urbana y la gestión pública de las regiones. Paralelamente el desarrollo urbano y regional se ha enriquecido con nuevas estructuras y metodologías inspiradas en el concepto de gobernanza.

El impacto conjunto de estos nuevos modelos de gobierno (planificación estratégica y gobernanza) ha impulsado grandes proyectos de transformación territorial animados por la aspiración de mejorar la competitividad de las ciudades y regiones y prepararlas para desarrollar una imagen innovadora y creativa. La consolidación de estas nuevas experiencias y responsabilidades ha llevado el gobierno regional más allá de la planificación urbanística y presupuestaria, reconociendo el liderazgo que debe desempeñar en la creación de un marco que haga progresar la competitividad en su ámbito de influencia (Conti & Giaccaria, 2001).

---

<sup>1</sup> Entendemos por tales todos los gobiernos cuyo ámbito de responsabilidad sea inferior al nacional, es decir, puede ser autonómico, provincial, comarcal o local. Utilizaremos el término subnacional como sinónimo de regional.

La nueva política regional necesita formas de gobierno innovadoras, alineadas con sus nuevas responsabilidades y con el carácter novedoso de las variables a manejar. El gobierno regional se enfrenta pues a un serio reto de gestión, pues debe:

- Imaginar cómo va a dar respuesta a las necesidades ciudadanas instrumentalizando un plan estratégico bien concebido
- Diseñando una estructura de gobierno que apoye la coordinación en su ejecución.
- Pensando cómo va a realizar el seguimiento y la evaluación de los objetivos y de los numerosos proyectos, programas y políticas que el plan estratégico regional contenga.
- Decidir cómo articular el conjunto de iniciativas del gobierno regional con las directrices del plan estratégico en un marco que permita valorar de forma continua el progreso de cada área, hacer gala de transparencia ante la ciudadanía en estos avances y extender la participación de la misma en las tareas de supervisión y valoración de la estrategia regional.

En esta línea, ciertas administraciones públicas como el SERVEF están ya aplicando “formas de gestión de las grandes multinacionales”, por considerar que “sin formas de gestión modernas sería imposible mover esta rueda”. Por ello, ha impulsado mecanismos de programación y presupuestación integral, junto con otras metodologías poco convencionales (como el *Canvas* o el *Design Thinking*) que permitan un uso más eficiente de los recursos, la integralidad de las políticas públicas eliminando compartimentos estancos, la coordinación interna, procesos participativos y de trabajo en equipo, la disponibilidad de información y mecanismos de *feedback* para saber qué políticas funcionan y por qué.<sup>2</sup>

Problemas de singular relieve plantean las políticas de apoyo a los intangibles, pues obligan a manejar factores distintos a los clásicos indicadores económicos y presupuestarios (como puede ser el crecimiento del PIB) con los que se ha venido valorando el potencial actual y futuro de un país o región, (Malhotra, 2000). Los indicadores tradicionales, por omitir una valoración fiable de los activos inmateriales que el país o la región posee, son insuficientes para reflejar su riqueza (Edvinsson, 2002), el potencial de crecimiento futuro (Pasher, 1999) y la naturaleza dinámica de las economías territoriales (Schneider, 1998). Edvinsson (2002) sostiene que esta omisión podría acabar originando un empobrecimiento de la sociedad.

Para ello, el gobierno regional debe ampliar su campo de interés desde las políticas clásicas y, sin desmerecer la necesidad de enriquecer la dotación de capital físico, enfocarse en las estrategias de desarrollo y mejora del stock de activos intangibles acumulados en el territorio. El progreso hacia la economía del conocimiento ha elevado al capital intelectual a la categoría de fuente principal de crecimiento y prosperidad de ahora en adelante de los países, las regiones y las ciudades (Malhotra, 2000, Amidon, 2001, Edvinsson, 2002, Bontis, 2002, Bounfour & Edvinsson, eds., 2005). Stewart (1998) ha expresado esta tesis de forma gráfica, diciendo que la riqueza de las naciones no estriba en su abundancia en recursos naturales (como son los bosques, los árboles de caucho o las minas de diamantes) sino en el conocimiento de los procesos y tecnologías útiles para explotarlos.

---

<sup>2</sup> Véase al respecto la entrevista en *El Mundo*, 28 de marzo de 2016, pp. 23.

En especial, la mejora de la competitividad económica y del bienestar regional es indisoluble del desarrollo y la renovación de sus recursos humanos, que Pasher (1999) reconoce como el corazón de la nación. La Unesco (1991) ha cuantificado incluso la contribución del capital humano a la renta nacional en el 75%, mientras que el cuarto restante se explicaría por la dotación de capital físico.

El gobierno regional preocupado por estos retos necesitará herramientas de identificación, medición y gestión de la capacidad competitiva de la región y sus determinantes tanto tangibles como intangibles. La disponibilidad de esta información supondría una comprensión más profunda de las fuentes de generación de riqueza territorial y de las diferencias de bienestar y riqueza entre regiones. En especial, Malhotra (2000) ha postulado la responsabilidad de los líderes nacionales en encontrar mecanismos que permitan medir y contabilizar adecuadamente los activos de conocimiento a fin de que permitan correlacionarlos con las decisiones de asignación de recursos para mejorar el bienestar. Edvinsson & Kivikas (2003: 164) y Bontis (2004: 15) han insistido en la necesidad de construir un mapa que evalúe el capital intelectual de las naciones y su evolución sistemática, para orientar a los gobiernos en las acciones para su mejora. Un amplio grupo de investigadores (Schneider, 1998, Edvinsson & Stenfelt, 1999, Pasher et al., 2004, Stähle & Bounfour, 2008) ha apoyado estas peticiones de implementar sistemas de medida del capital intelectual nacional que faciliten la gestión del stock de intangibles en el territorio.

La elaboración de informes sobre los intangibles a nivel macroeconómico se ha concretado en países como Holanda en la inclusión de las inversiones en activos intangibles dentro de las cuentas nacionales (Corrado, Hulten & Sichel, 2006, Pulido, 2008). Incluso la Comisión de Estadística de Naciones Unidas creó en 2002 el Grupo Canberra II de activos no financieros con el objetivo de proponer cambios en el sistema de cuentas nacionales (SNA, 93) que facilitasen la incorporación de las inversiones en intangibles a la contabilidad nacional. En otros países, las respectivas oficinas estadísticas nacionales realizaron estudios sobre tales inversiones, como son los casos de Suecia (Edvinsson & Stenfelt, 1999), Israel (Pasher, 1999, Pasher & Shachar, 2005), Dinamarca (Danish Government, 2000), Estados Unidos (Atkinson, 2002) y Holanda (EZ, 2000). En el ámbito regional, destacan las iniciativas emprendidas en regiones italianas (Lerro & Carlucci, 2005), la propuesta de Capellini (2003) y las experiencias en clusters regionales (Edvinsson, 2005, Pöyhönen & Smedlund, 2004). España cuenta igualmente con implantaciones regionales desde hace más de una década en comunidades autónomas como Extremadura y Andalucía (Gallardo & Castilla, 2005), o el Informe Spring para la Comunidad de Madrid (Merino & Díaz, 2004).

La necesidad de nuevos modelos de gobernanza regional tiene otra de sus vertientes en la amplitud de miras con que se comprende el reto de la competitividad. La clásica lectura económica de la competitividad subnacional, restringida a variables económico-financieras, ha sido superada por los enfoques que propugnan conjugar la competitividad económica, social y medioambiental, para conseguir así encauzar la estrategia regional por una senda de desarrollo equilibrado y sostenible. Hemos manejado pues aportaciones como el Informe Brundtland de las Naciones Unidas (1987) y del Observatorio Europeo Leader (1999).

El cuadro de mando integral (CMI) es otra de las herramientas estratégicas que un gobierno regional tiene a su alcance para responder a las demandas sociales con eficiencia, eficacia, transparencia y honestidad. La implantación de CMI en entidades sin ánimo de lucro y sector público ha sido importante en el mundo anglosajón (Chan, 2004; Wisniewski & Olafsson, 2004). Referencias destacadas son el ayuntamiento de Charlotte (en el estado norteamericano de Carolina del Norte), Calgary (Canadá) y Londres (Reino Unido). En España, sin llegar a ese nivel, un número creciente de experiencias se están consolidando en los distintos niveles de la

administración pública, pero principalmente en ayuntamientos y organismos públicos. En el ámbito local, experiencias de éxito se han realizado en el Ayuntamiento de Barcelona y en el de Sant Cugat del Vallés. En este último el CMI se introdujo en 2001 y ya en 2009 había permitido a esa entidad local alzarse con dos prestigiosos premios: el de Transparencia, otorgado por Transparencia Internacional España, y el de Liderazgo y Gestión del Cambio, avalado por el Instituto Europeo del Sector Público. A nivel regional, los CMI se han introducido normalmente como sistemas de información para el seguimiento y la evaluación de planes estratégicos. Es el caso, por ejemplo, de Navarra, La Rioja, Madrid, Murcia o el País Vasco.

Pese a sus bondades, la elaboración de un cuadro de mando integral aplicable al sector público, que incorpore además una adecuada medición de las dimensiones tangibles e intangibles de la competitividad regional, no es tarea fácil. A los problemas que de por sí el modelo ya suscita, principalmente la selección de los elementos a seguir (que puede derivar en descuidar aspectos críticos) y el dibujo de los vínculos entre los distintos indicadores (que puede conducir a dificultades de seguimiento y de análisis de los impactos cruzados con la subsiguiente pérdida de la necesaria visión de conjunto), se agregan los propios de la necesaria labor de adaptación que tenga en cuenta en todas sus dimensiones las peculiaridades de un gobierno de ámbito subnacional.

Por tanto, la implantación del CMIR propuesto en este documento requerirá un análisis previo del sistema de gobierno regional para contrastar si se dan las condiciones políticas e institucionales que son imprescindibles para emprender un proyecto de este calado. Los principales puntos cuya concurrencia debe darse para que el proyecto sea un éxito son como mínimo los siguientes:

- Comprobar la existencia de un liderazgo político decidido a poner en marcha el CMIR y su decisión de montar la estructura que le de soporte.
- Evaluar si el gobierno regional dispone de los recursos y capacidades esenciales para apoyar el proceso de implantación del CMIR, en tres sentidos:
  - a) Recursos humanos cualificados y motivados con la iniciativa.
  - b) Recursos tecnológicos que den adecuado soporte al sistema de información.
  - c) Recursos financieros para cubrir el gasto derivado de las tareas de diseño e implantación del CMIR.
- Existencia en la administración regional de una cultura orientada a la evaluación de resultados, o en su defecto, de una inequívoca voluntad política de promover un cambio organizativo y cultura en esta senda.

## **1.2. Objetivos y alcance**

---

En este sentido, este documento se plantea como objetivo proponer un modelo de evaluación y gobernanza de la competitividad regional, que esté basado en la metodología del *Cuadro de Mando Integral* (CMI) y que capture de forma óptima la triple vertiente de la competitividad (económica, social y medioambiental) así como su dimensión tangible e intangible.

El *Cuadro de Mando Integral Regional* (CMIR) puede ser una metodología valiosa para un gobierno regional de cara a un desempeño eficaz de las funciones y responsabilidades que debe asumir en una economía moderna. En concreto, un CMI aplicado al gobierno regional debe satisfacer la necesidad de generar un flujo de información actualizada, relevante, fiable y oportuna, que ayude a los responsables públicos a:

- Definir la misión, la visión y los objetivos estratégicos que soportan la agenda de gobierno, en un proceso que se alimenta principalmente de las demandas prioritarias de la ciudadanía.

- Alcanzar una visión global e integral del desarrollo de la estrategia regional que sea el soporte del plan de trabajo conjunto para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno de la comunidad.
- Desarrollar procesos de evaluación que coadyuven al cumplimiento de las metas institucionales mediante el control en tiempo real de la estrategia regional, las políticas ejecutivas y los resultados en todos los niveles de la administración.
- Clarificar las competencias que debe asumir cada área de gobierno y ordenar su gestión en torno a prioridades, objetivos e iniciativas concretos operativizados en un sistema de indicadores, que facilita identificar los responsables de las iniciativas encaminada a lograr los objetivos de la acción de gobierno, para controlar y medir su desempeño en la gestión pública
- En base a esta monitorización, extraer conclusiones sobre la idoneidad de las políticas, las capacidades de los gestores y las necesidades de mejora en su toma de decisiones basadas en el análisis objetivo de la realidad territorial.
- Poner en marcha canales para el intercambio de información entre las diversas áreas de gobierno.
- Diseñar y poner en práctica su estrategia de gobierno regional. Como CMI, este modelo no sólo consiste en un instrumento de análisis. Su valor se extiende como herramienta para implementar la estrategia del gobierno regional, pudiendo en ciertas circunstancias colaborar incluso en el diseño de la política regional.
- Controlar todos los factores clave que afectan la competitividad territorial, con un énfasis especial en los activos intangibles, y servir de base a la estrategia de competitividad regional que el Gobierno arme para mejorar la posición y el bienestar de sus ciudadanos (físicos y jurídicos) tanto en las relaciones de mercado como en las presididas por objetivos no lucrativos.
- Medir el capital regional tangible e intangible de manera agregada y por componentes. Si no se puede contar con un valor exacto del capital regional de cada clase, al menos podrán ofrecerse estimaciones sobre la posición relativa de la región y observar su evolución.
- Visualizar la eficacia, eficiencia, transparencia y honestidad de su gobernanza por la ciudadanía y el conjunto de grupos de interés, proponiendo para ello los mecanismos de transparencia informativa y de *accountability* consustanciales al modelo transformador de gobernanza que posibiliten la participación ciudadana durante la implementación de la acción de gobierno y su fiscalización del alcance de los objetivos.

Este es un documento de bases que no entra en el caso particular de la Generalitat Valenciana ni de ninguna de sus instituciones. Se busca proponer un modelo de CMIR que sirva a la acción institucional de un gobierno regional o de cualquiera de sus agencias o componentes sobre los que se desee instrumentar un proceso de evaluación y mejora. Por ello, los ejemplos de objetivos, valores, estrategias, indicadores y acciones que se incluyen han de tomarse como puras posibilidades que deberán adaptarse en cada caso concreto al programa de gobierno de los responsables políticos. Como documento metodológico de bases, tampoco entra en la tarea de instrumentalizar la aplicación práctica del modelo, que estará guiada por los compromisos electorales, el plan de gobierno y la ideología dominante, limitándose a señalar las precauciones y principios que deben respetarse en su introducción.

### **1.3. Fases y metodología**

---

La metodología de este estudio ha descansado en la revisión de los antecedentes existentes en la literatura y en la práctica política en tres frentes: modelos explicativos de la competitividad regional, cuadros de mando integral para gobiernos regionales y modelos de medida del capital

regional y de los intangibles acumulados en el territorio. El enfoque ha partido de la construcción de un modelo sistémico e integral de la competitividad regional, consistente con las aportaciones más avanzadas a nivel internacional, que sea capaz de capturar todas las perspectivas necesarias para elaborar un cuadro de mando integral regional. De este modo, el CMIR no sólo identificará y medirá los factores clave de la competitividad ex ante y ex post a nivel regional, sino que podrá relacionarlos causalmente con apoyo teórico. En un tercer paso, se han fusionado con este CMIR las metodologías más potentes existentes para medir los componentes del capital regional, con un énfasis especial en las que permiten identificar y valorar los capitales regionales de naturaleza intangible.

El diseño del modelo para elaborar el CMIR ha comprendido seis fases, que marcan también las partes en que este documento se desglosa.

- I. La primera etapa ha consistido en establecer las bases teóricas para configurar un CMIR adaptado a las necesidades y responsabilidades de un gobierno regional. El documento arranca pues en el capítulo 2 con una revisión de los roles y la misión del gobierno regional en la economía moderna, trayendo a colación los antecedentes y los planteamientos más interesantes al respecto desde tres perspectivas:
  - La gestión pública tradicional
  - Los sistemas de gobernanza aplicados a un gobierno regional.
  - El enfoque estratégico de la gestión pública regional.
- II. Las regiones se han visto obligadas en los últimos tiempos a entrar en dinámicas competitivas para garantizar el mantenimiento de la senda de prosperidad y bienestar para sus ciudadanos. Los gobiernos regionales asumen así una nueva responsabilidad. La dirección estratégica pública en el ámbito regional ha debido incorporar el apoyo a la competitividad territorial a sus objetivos y políticas. El capítulo 3 aborda los factores que han justificado esta evolución, tanto desde el plano práctico como desde la perspectiva teórica. Tras analizar los enfoques territoriales y no territoriales a la competitividad supra empresarial, este capítulo ofrece un concepto novedoso de competitividad regional que reúne las notas de sistémico e integral. Su carácter multinivel permite además distinguir entre competitividad regional ex ante y ex post. Siguiendo la tradición del enfoque endógeno al desarrollo, el modelo coloca como base de la estrategia territorial al capital regional, pero dotándole de un significado ampliado y mejorado respecto a la noción clásica de capital territorial manejada en esa perspectiva, distinguiendo 10 clases de capitales.
- III. Dada la importancia que la investigación concede a la implantación por el gobierno de ámbito regional de una dirección estratégica orientada hacia la competitividad del territorio, la construcción de un cuadro de mando integral (CMI) que le asista en su toma de decisiones deberá garantizar que, además de facilitar una gestión consecuente con los tradicionales criterios de legalidad, igualdad, economía, eficiencia, eficacia, transparencia, participación, accountability y honestidad, permita promover la competitividad regional. Este paso se da en el capítulo 4. Para adaptar el CMI a las peculiaridades de la gestión pública regional, se han seguido antecedentes como las propuestas de introducción del *Balanced Scorecard* en las agencias públicas inspirado por la *Procurement Executives Association* en Estados Unidos (PEA, 1999); y las aportaciones de AECA (1997) para la implantación del CMI en entidades públicas e instituciones sin ánimo de lucro. Además, con el fin de darle la capacidad de dirigir y controlar la mejora de la competitividad regional, se ha buscado integrar el modelo de competitividad regional integral construido en el capítulo 3 con las propuestas de CMI adaptado a la gestión pública. El resultado es un modelo de CMIR orientado hacia la

competitividad regional, que permitirá supervisar y orientar todos los factores que determinan la prosperidad actual y futura de la comunidad.

- IV. Dado que el CMIR se basa en una visión global compartida, debe definirse la misión y la visión del gobierno regional que inspiren el conjunto de su acción de gobierno. Ello implica definir las metas estratégicas que deben inspirar la acción de gobierno en el ámbito del territorio. La necesidad de nuevos modelos de gobernanza regional tiene otra de sus vertientes en la amplitud de miras con que se comprende el reto de la competitividad. La clásica lectura económica de la competitividad subnacional, restringida a variables económico-financieras, ha sido superada por los enfoques que propugnan conjugar la competitividad económica, social y medioambiental, para conseguir así encauzar la estrategia regional por una senda de desarrollo equilibrado y sostenible. El capítulo 5 se basa en antecedentes como el Informe Brundtland de las Naciones Unidas (1987) y del Observatorio Europeo Leader (1999) para proponer la misión, la visión y las metas estratégicas que debería perseguir un gobierno regional orientado hacia la satisfacción de la comunidad, la competitividad económica, el bienestar social y la sostenibilidad ambiental, aspectos todos ellos que caracterizan la que denominamos competitividad regional ex post.
- V. El CMIR es en su sentido más genuino una herramienta de ayuda a la formulación e implantación de la estrategia regional. La herramienta permite establecer la estrategia regional y las acciones específicas que debe abarcar para conseguir los objetivos preestablecidos por el gobierno regional formando un sistema causal, es decir, concretando las relaciones (directas e indirectas) de causalidad que las interrelacionan entre sí y con los objetivos. El capítulo 6 aborda la problemática de configurar un CMIR verdaderamente útil para que cumpla esta función. Ello dependerá de que el instrumento garantice un diagnóstico completo y cierto de la competitividad regional ex ante. El modelo que este trabajo propone asegura este requisito incluyendo dentro de su estructura todos los factores que conforman la capacidad competitiva del territorio, a nivel meta-entorno, macro-entorno, meso-entorno y micro-entorno, organizados en los 10 tipos de capitales que integran el modelo de competitividad regional integral.

El capital regional tiene un componente tangible y otro intangible. Dentro del capital tangible regional se incluyen el capital natural y el capital físico-construido, mientras que los componentes del capital intangible regional son el resto de capitales. La naturaleza de ambas clases de capital es bien distinta a la hora de proceder a su identificación y valoración. El capital tangible físico-construido es el de más fácil medición, pues muchos de estos activos tienen un coste de construcción concreto o un precio de mercado estimado. El capital tangible natural tiene más aristas, pero se han trabajado ya métodos convincentes para conseguir una estimación de su valor. En cambio, la mayoría de activos regionales intangibles han presentado dificultades considerables para obtener una estimación fiable de su valor de forma directa, que han obligado a recurrir a procedimientos indirectos basados normalmente en técnicas cualitativas. La propuesta de CMIR ofrecida en este estudio permite identificar, medir y monitorizar tanto el capital regional tangible como intangible, con una metodología igualmente innovadora.

En los antecedentes, un primer grupo de herramientas se ha aproximado al capital regional con estudios de competitividad y benchmarking nacionales, que trabajan a partir de cuadros integrados por una serie de indicadores. Este enfoque intenta dar una visión sintética de una economía a nivel global, como es el caso del *Netherlands Benchmarking 2000* realizado en Holanda (EZ, 2000) o del trabajo de Atkinson (2002) para Estados Unidos; o de aspectos

concretos, ejemplos de los cuales son el *Benchmarking of National Policies, Public and Private Investment in RD* de la Unión Europea, o los cuadros de mando para monitorizar ámbitos concretos de la acción pública, como son el *European Innovation Scoreboard* elaborado por la Comisión Europea, el *Science, technology and Industry Scoreboard* confeccionado por la OCDE.

Sin embargo, las aproximaciones más difundidas son las métricas cimentadas en el concepto de capital intelectual, que se dirigen a identificar y estimar directamente desde un nivel macro los activos intangibles depositados en el territorio. Estas aproximaciones pueden ser de dos tipos:

- Adaptaciones de modelos micro pensados inicialmente para estimar el capital intelectual de las organizaciones. La práctica más regular ha consistido en la adaptación macro del modelo Navigator de Skandia, que está presente en estudios como los de Pasher (1999), Rembe (1999), Edvinsson & Stenfelt (1999), Pasher et al. (1999), Bontis (2002) y Pasher & Shachar (2005).
- Modelos macro diseñados ex profeso para estimar el capital intelectual de las naciones o regiones. Según el ámbito territorial considerado, esta categoría de modelos puede dividirse en dos:
- Modelos macro nacionales. En esta categoría destacan el Monitor de Capital Intelectual para Naciones diseñado por Andriessen & Starn (2004) o el Índice de Capital Intelectual elaborado por Weziak (2007), ambos aplicados a los estados miembros de la Unión Europea. El modelo *Structural Monitoring System* fue implantado en Dinamarca y aporta valoraciones de su capital intelectual en comparación con Suecia, Alemania, Holanda, Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón (Danish Government, 2000). Otras aportaciones se han orientado a crear sistemas de medición del capital intelectual integrables en los sistemas de contabilidad nacional (Corrado, Hulten & Sichel, 2006, Pulido, 2008).
- Modelos macro regionales. En el ámbito regional, destacan las iniciativas emprendidas en regiones italianas (Lerro & Carlucci, 2005); la propuesta de Capellini (2003); las experiencias en clusters regionales (Edvinsson, 2005, Pöyhönen & Smedlund, 2004); y la metodología para la identificación y medición del capital intelectual regional, basada en el Modelo Intellectus (IADE-CIC, 2003, Merino & Díaz, 2004).

En este trabajo se ha optado por desarrollar un modelo diseñado ex profeso a nivel macro, que recoja la tradición de los modelos macro de medida del capital intelectual a nivel regional y que, además, integre medidas del capital regional tangible integrando ambas estimaciones en un modelo integral. La razón principal es que “las economías no prosperan simplemente acumulando capital físico y habilidades humanas, sino fundamentadas en información, aprendizaje y adaptación” (World Bank, 1999), lo que requiere de todos los agentes regionales asimilar el reto de gestionar las interdependencias entre actores y recursos y el papel de la integración en redes para producir economías informacionales.

El desarrollo del CMIR obliga, una vez se han identificado las prioridades estratégicas dentro de cada clase de capital, a fijar objetivos para todas ellas y a proponer las iniciativas para su logro. El diseño en cascada de los objetivos ejecutivos y para cada nivel de la administración regional permite asegurar su alineación con la misión de gobierno. Para asistir en este proceso nos hemos valido de la herramienta del mapa estratégico.

- VI. La última fase del proyecto ha consistido en proponer un sistema de indicadores que recoja información sobre las variables clave o *key government indicators* (KGI's) para su control

continuo. El capítulo 7 aborda esta tarea. Desde luego, se trata de una labor ingente por la amplitud de vertientes a considerar y la variedad de los precedentes.

El planteamiento metodológico se caracteriza, además, por generar un sistema que genere tanto medidas de sus componentes como un índice sintético del capital regional, que sea complementario al sistema estadístico territorial. Tras haber identificado en el capítulo 6 las dimensiones de cada clase de capital, en este último capítulo se justifican los indicadores propuestos para su medida y cómo se construyen los índices sintéticos a partir de los indicadores individuales. En la tarea de calcular los índices sintéticos, se han manejado antecedentes como el Regional National Summary Innovation Index (RNSII), el Regional European Summary Innovation Index (REUSII) y el Revealed Regional Summary Innovation Index (RRSII) que se calcula como la media simple de los dos primeros, todos ellos elaborados desde el ámbito europeo. Se han considerado asimismo investigaciones privadas como la de López, Nevado & Baños (2008).

## **2. LA INNOVACIÓN EN LOS MODELOS DE GOBIERNO REGIONAL**

---

## **2.1. Los retos al modelo tradicional de gobierno regional**

---

El modelo de organización y gestión de la cosa pública sobre el que se ha construido el Estado moderno fue un diseño coherente con un entorno marcado por la necesidad de institucionalizar un sistema que diese legitimidad al poder político. El modelo burocrático profesional, tal como lo concibió Max Weber (1964), surgió como una forma de administración en la que las decisiones de políticos y empleados públicos quedan sujetas a normas y procedimientos legalmente establecidos (es decir, a la ley) y no al criterio o el interés de los gobernantes elegidos de acuerdo con dichas normas. La burocracia también contribuyó a superar las prácticas de gobierno basadas en decisiones poco meditadas, sin planificación y a resultas de coyunturas diversas. La legitimidad basada en la racionalidad y la legalidad fue así un avance significativo para racionalizar la acción de gobierno, garantizar una gestión profesional ajena a las luchas de poder partidista, y con todo ello conducir a las sociedades hacia la modernidad.

Los rasgos ideales del modelo burocrático profesional incluyen, entre otros, la especialización funcional de los empleados públicos (como base para una tecnificación racional), la delimitación clara y racional de las competencias y la jerarquía (como criterios de división del trabajo y de coordinación) y el diseño, ejecución y control de procesos con arreglo a unos procedimientos racionales e institucionalizados.

La burocracia profesional, con sus lógicas adaptaciones, ha sido pieza clave durante más de dos siglos del desarrollo del Estado Liberal primero, y más tarde del Estado del Bienestar. Sin embargo, como modelo de organización y gobierno de lo público, se enfrenta actualmente a un intenso proceso de crítica e incluso de deslegitimación por su presumible incapacidad estructural para enfrentar los desafíos de una sociedad moderna.

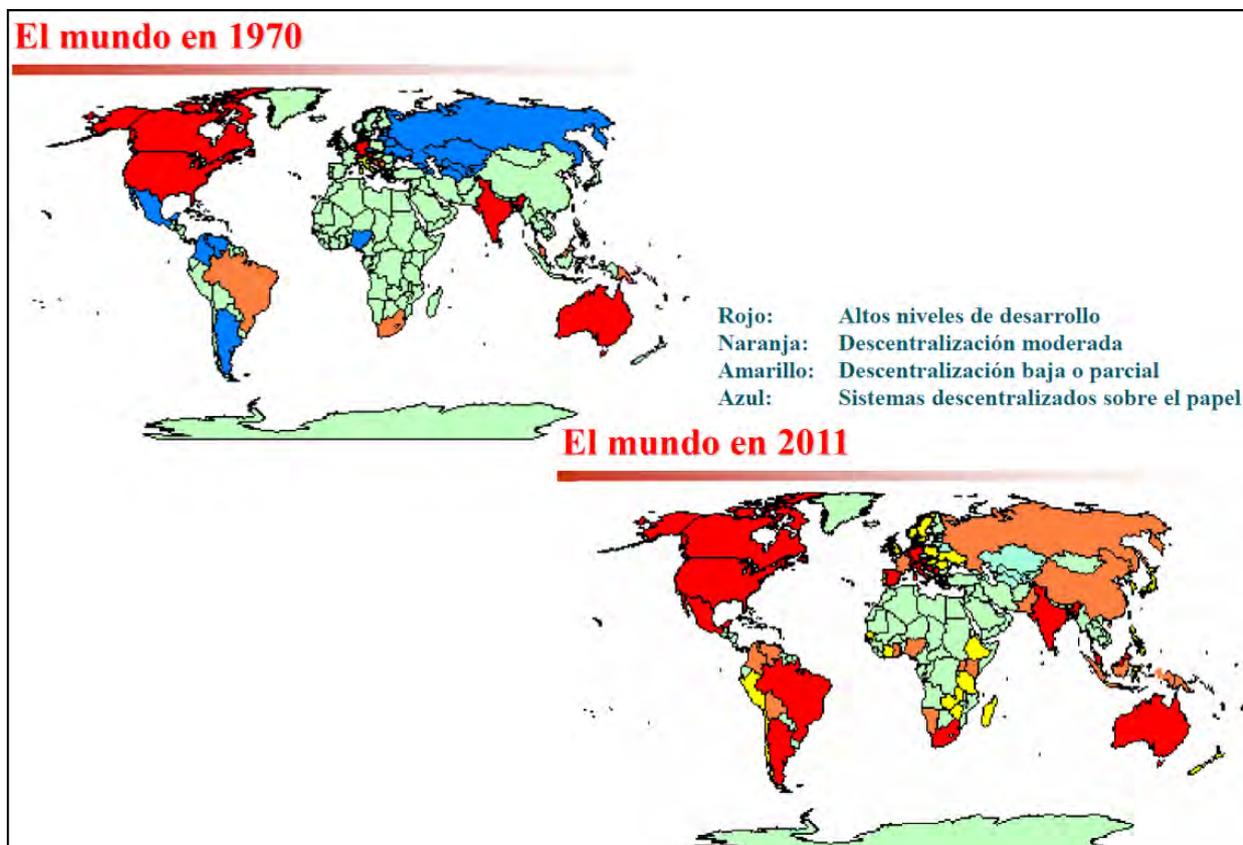
Los gobiernos regionales tienen ante sí retos de gran magnitud que han alterado la misma vida económica y social sobre la que la acción pública se proyecta, los sistemas de valores dominantes en la sociedad, las formas de prestación de servicio público e incluso los propios modos de elección y legitimación política. Los retos con un especial relieve a la hora de presionar para la transformación del modelo de gobierno son los siguientes:

- Los cambios en el entorno y sus propias dinámicas internas de transformación han acelerado y multiplicado la complejidad y la incertidumbre que sufren las organizaciones públicas, dificultando el desarrollo de las labores de previsión y control con arreglo a los métodos burocráticos tradicionales. Esta incertidumbre reduce la capacidad de la administración pública para gestionar la economía y promover estrategias de arriba hacia abajo. La imprevisibilidad fuerza a los gobiernos regionales a potenciar su capacidad de adaptación, descansando esta destreza en la innovación y la creatividad. Estos son precisamente los talones de Aquiles del modelo burocrático, que como el mismo Weber apuntó, conlleva el riesgo de convertirse en una “jaula de hierro” donde es imposible que florezcan el sentido crítico, la imaginación y la iniciativa de mejora, agostados por una disciplina y una estructura poco permeables al cambio.
- Al mismo tiempo, la elevación del conocimiento a la categoría de factor clave ha hecho de la capacidad de localizar, generar, usar y atesorar nueva información, un punto clave para la toma de decisiones y la gestión de procesos. La visión clara de los problemas y las posibles soluciones y la productividad en el trabajo público requieren nuevos enfoques y métodos que sean hábiles en la gestión de la información y el conocimiento, plenamente integrados con arquitecturas avanzadas de tecnologías de la información. El poder descansa ahora en el

dominio de la información y el conocimiento, y una administración poco preparada en estos aspectos corre el riesgo de convertirse en irrelevante.

- Podemos citar también la crisis de naturaleza fiscal tipificada por la creciente pérdida del Estado de poder para capturar recursos con los que financiar políticas y empleos públicos, ya sean vía impuestos o endeudamiento, que la depresión económica de la última década no ha hecho sino acentuar.
- El gobierno regional se ve así ante el difícil compromiso de optimizar la asignación de unos recursos presupuestarios cada vez menores, sin caer en la tentación de incurrir en mayores déficits que no son sino soluciones complacientes de trasladar el coste del ajuste a generaciones futuras para mantener el bienestar actual. La misma necesidad de equilibrio se ha traducido en la obligación de desplegar las acciones que maximicen el beneficio para la mayor parte de la población, frustrando las aspiraciones del menor número posible de ciudadanos.
- También se debe mencionar la presión ejercida por una ciudadanía cada vez más instruida, participativa y exigente, que deriva en la demanda de políticas públicas capaces de mantener el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida, al tiempo que se impongan estándares cada vez más altos de eficiencia, eficacia, transparencia y honestidad en la gestión de los recursos públicos. La insatisfacción de estas demandas puede dañar el liderazgo político y tener un alto precio político y electoral.

**Figura 2.1. El proceso de descentralización política a nivel mundial**



Fuente: Rodríguez-Pose, A. (2011), *Estrategias de desarrollo en un mundo en cambio*. Conferencia Valencia, 4 de febrero.

## **2.2. La paradoja descentralización-globalización y sus efectos en el gobierno regional**

---

En el caso español la envergadura de los retos se ve aún más agravada por los problemas de ajuste de un modelo de Estado fuertemente descentralizado (especialmente en el gasto) en el que los roles de las administraciones de los distintos niveles siguen siendo objeto de polémica y conflicto y por la nueva dinámica política que ha alterado equilibrios consolidados incorporando nuevas voces al sistema. Los principios de subsidiariedad y cooperación siguen puestos en entredicho, a pesar de que son pasos necesarios para desarrollar una acción pública multi-nivel de forma coordinada.

A ella se une su elevada dependencia de la financiación externa (es decir, las transferencias de ingresos desde instancias superiores del Estado), que hace depender el presupuesto disponible del grado en que las políticas económicas centrales tengan en cuenta las necesidades reales de financiación de las entidades territoriales.

La descentralización política española marcha en paralelo al intenso proceso descentralizador que se ha vivido a nivel mundial (figura 2.1). Desde los años 70, 63 de 75 países en vías de desarrollo con más de 5 millones de habitantes han puesto en marcha políticas descentralizadoras (Banco Mundial). Merced a ellas, los gobiernos regionales y locales están adquiriendo mayor protagonismo y controlando más competencias y recursos. Ello significa que cada vez tienen una mayor capacidad para poner en marcha políticas de desarrollo y crear entornos positivos para la competitividad empresarial. No es extraña pues su demanda de mayor autonomía para tomar las decisiones que juzguen mejores para impulsar su crecimiento y bienestar.

Entre estos vectores de cambio se incluyen también una serie de factores impulsores de la globalización, como son las reformas políticas, la eliminación de barreras al intercambio de bienes y servicios, la remoción de fronteras institucionales con acuerdos de integración económica y política, y las nuevas tecnologías tanto de la información y la comunicación como el transporte. Las consecuencias de la globalización son diversas, discutiéndose si su impacto sobre el desarrollo regional es o simétrico, es decir, si corrige o acentúa las desigualdades interterritoriales. En todo caso, los beneficios de la globalización no son uniformes. En un mundo globalizado que avanza hacia la interdependencia y la integración, y por tanto con menos diferencias nacionales, pero al mismo tiempo con jugadores más decididos a progresar, el bienestar de las regiones va a descansar cada vez más en la habilidad de sus gobernantes para crear entornos que estimulen la competitividad de sus agentes. Las regiones se configuran, dentro de la Unión Europea pero también a nivel internacional, como un nivel de la administración pública crecientemente relevante a la hora de configurar políticas e instituciones que coadyuven al crecimiento de la competitividad de sus sectores privados.

Esta relación sistémica entre lo global y lo local (en un proceso descrito por Robertson, 2000 como de "glocalización"), entre lo abstracto y lo concreto, es ya un signo definitorio del orden actual (Castells, 1996; Ohmae, 1985). La conjunción entre el cambio en las reglas de la competencia mundial y la dinámica de las ventajas comparativas en las regiones ha despertado tensiones contradictorias entre la pulsión globalizadora y la revitalización experimentada por las identidades locales, fruto esta última no sólo de la pujanza de recursos y valores propios sino también de estrategias públicas y privadas para encajar el entorno local en un espacio global de flujos y redes sin fronteras. El territorio se constituye, a la vez, como receptor de los efectos de la globalización y como emisor de respuestas a sus retos (Brugué, Gomá & Subirats, 2002).

### **2.3. La redefinición de los roles y responsabilidades de un gobierno regional**

Todos estos retos han llevado al límite de sus capacidades a los sistemas tradicionales de gestión regional. Las estructuras políticas y de gobierno tradicionales, aunque con capacidades desiguales entre las distintas administraciones públicas, sufren serias limitaciones para: (a) cumplir con estándares de excelencia; (b) liderar respuestas acertadas a las nuevas demandas sociales; (c) instrumentar nuevas formas de participación que den voz y protagonismo a los actores más dinámicos de la sociedad.

A ello ha contribuido no sólo la cortapisa del modelo burocrático profesional, sino también la baja rentabilidad obtenida de la modernización tecnológica para reducir burocracia y costes y mejorar el servicio al ciudadano. La escasa implantación de nuevas formas de gestión de servicios públicos basadas en la cooperación público-privada tampoco ha ayudado al cambio.

Esta batería de retos y riesgos ha contribuido a transformar los papeles y las responsabilidades de la acción de gobierno en el ámbito regional. Es decir, los gobiernos regionales se enfrentan a la necesidad de desarrollar un modelo de acción pública más profesional y preocupada por la innovación, la cooperación, la eficacia, la eficiencia, la transparencia, la participación y la honestidad de las decisiones.

El gobierno regional tiene entonces ante sí el reto de aprender nuevas formas de manejar los recursos que cuadren presiones aparentemente contradictorias, como son alcanzar los resultados más satisfactorios para la cuota más alta de la comunidad garantizando el mismo tiempo la integración de las minorías, evitar el crecimiento del endeudamiento público y preservar la capacidad del Estado para seguir prestando servicios básicos en el futuro. El gobierno regional se verá igualmente obligado a la adopción de nuevos instrumentos de planificación, organización y control, que ayuden a los actores locales para adaptarse y “conducir” la marea del cambio.

Sin embargo, el avance hacia este ideal no se ha producido de forma instantánea, sino que ha atravesado una serie de ciclos que hemos modelizado en cinco etapas:

1. El modelo de administración pública regional enfocado en la legitimación legal, es decir, la aplicación objetiva de la ley como garantía de imparcialidad, y dentro del marco del paradigma de la burocracia profesional. Los principios básicos que inspiran la administración pública regida desde este enfoque son los de legalidad e igualdad o imparcialidad. Este modelo se mantuvo vigente hasta los años 80 del pasado siglo.
2. El modelo de administración pública regional enfocado en la eficiencia y presidido por las consideraciones económicas, la disminución del gasto público y la introducción de pautas de *market testing* que acrediten la eficiencia de los actos y las decisiones administrativos. Las decisiones administrativas pasan ahora a estar sujetos a principios adicionales que se asumen como imprescindibles para que la función pública cumpla los cometidos que tiene asignados. Son los principios de economía y celeridad.
3. En los años 90 el modelo da un nuevo giro para orientarse hacia la optimización de la eficacia, lo que supuso colocar el eje de su acción en el logro de los objetivos marcados por las prioridades políticas (primando el cumplimiento de las metas sobre su coste). La denominada *New Public Management* es el avance más relevante en este sentido.
4. El penúltimo paso ha sido dado con el desarrollo del paradigma de la Gobernanza, que prioriza nuevos valores como son la transparencia, accountability, la participación, la moralidad u honestidad y la presunción de buena fe.

5. Los gobiernos regionales más mentalizados de su papel de liderazgo han transitado a un nuevo modelo de cariz estratégico, lo que supuso enfatizar objetivos de flexibilidad e innovación por encima del coste. Es desde esta óptica estratégica cuando el modelo de gobierno regional entronca con las postulaciones que reivindican su papel más activo en la promoción de la competitividad regional.

#### **2.4. La gestión pública tradicional a nivel regional**

---

La primera etapa de este ciclo evolutivo puede categorizarse como la fase tradicional de la gestión pública regional. La acción de gobierno y su evaluación y control posteriores están centrados en el ámbito financiero-presupuestario. El mayor esfuerzo se coloca pues en la elaboración de unos presupuestos que trasladen las prioridades de la acción de gobierno, según un riguroso y racionalizado proceso que se legitima con la sanción parlamentaria; y su seguimiento posterior a través de los propios mecanismos internos de la administración pública y del control político en las cámaras legislativas.

La función pública así gestionada se asienta en el principio de legalidad, que establece la sujeción a la ley de las manifestaciones y actuaciones de todos los órganos de la administración pública, que conlleva la consideración de ilegales y sin validez de todos los actos disconformes con el ordenamiento jurídico.

La burocracia profesional juega un papel relevante en estos procesos, brindando sus conocimientos especializados para la elaboración del presupuesto y su supervisión censora. Una de sus consecuencias es añadir a los principios que rigen los actos administrativos, nuevas normas elaboradas por los órganos burocráticos en ejercicio de sus competencias. El gobierno y los ciudadanos se someten entonces a una legalidad formal y a una legalidad procedimental.

Un segundo referente básico del enfoque clásico de la gestión pública es el principio de igualdad o imparcialidad. Este principio obliga a la administración pública a tratar a todas las personas con los mismos criterios, sin ninguna discriminación.

Las mejoras que se han ido consiguiendo con el paso del tiempo en este modelo organizativo hacen referencia principalmente al perfeccionamiento del proceso presupuestario y al incremento de la capacidad de seguimiento técnico del rendimiento del gobierno, medido en términos de materialización del gasto y la inversión públicos según las directrices presupuestarias. Este esfuerzo de eficiencia se apoyó, durante la fase de elaboración, en técnicas de presupuestación por programas; y durante su supervisión posterior, en un control contable y en la realización de auditorías contables y financieras que hagan pleno uso de las tecnologías de la información. Sin embargo, este proceso de reforma ha devengado en general resultados decepcionantes por ser los cambios meramente formales y porque los nuevos procedimientos no aportaron avances reales en la calidad del servicio público.

La reforma de partidos conservadores y liberales de la década de 1980 desarrolla con amplitud el principio de eficiencia. La eficiencia compara los servicios prestados (outputs) con los recursos empleados (inputs), tratando de maximizar los resultados conseguidos con los recursos destinados para ello; o alternativamente, buscando minimizar los recursos utilizados para cierto nivel de resultados. Una organización resulta eficiente cuando racionaliza su gestión de los recursos disponibles para alcanzar unos determinados resultados.

La persecución de la eficiencia reorienta la acción pública hacia la disminución del gasto público y el equilibrio presupuestario. Las medidas de mayor alcance que derivaron de este enfoque fueron los programas de privatización de empresas públicas (sobre todo los monopolios naturales), de

externalización de servicios públicos y de cooperación público-privada incluso en la ejecución y explotación de grandes infraestructuras. En su dimensión más completa, la penetración privada en la acción pública conlleva la introducción de pautas de competencia entre sector privado y sector público, o entre organismos públicos (reconstruidos normalmente como agencias) por un presupuesto y/o unos clientes. Se persigue así el *market testing* que acredite la eficiencia de la gestión pública.

La introducción del criterio de mercado como forma adicional de testar la eficiencia del gobierno regional ha supuesto un primer cambio de relieve en el alcance de su acción, al incorporar como actores clave a agentes externos como son los prestadores privados de servicios públicos y sus usuarios, sean ciudadanos a título particular o societario. Para afrontar esta primera dimensión externa de su acción de gobierno, se enriquecido el arsenal de la administración pública con herramientas como los contratos-programa, la simplificación de procedimientos y la práctica del spin-off de actividades públicas en entidades con/sin autonomía legal y presupuestaria o en sociedades mercantiles o redes de participación pública y privada. Sin embargo, el eje de la evaluación sigue centrado en la eficiencia en la prestación del servicio y en el cumplimiento de los parámetros contractuales de ejecución financiera, adquiriendo otros aspectos no financieros un relieve secundario.

El principio de economía adquiere una relevancia creciente en este contexto, estableciendo que la gestión pública no debe introducir elementos u obligaciones no previstos en el ordenamiento jurídico para cada acto administrativo. Se pretende así que los procesos y las decisiones se realicen con el menor tiempo y coste posible, y con las menores exigencias de documentos que los legalmente necesarios. La economía de una acción de gobierno se mide pues con la comparación entre los recursos consumidos y los recursos previstos; o, dicho de otro modo, verificando si los recursos han sido obtenidos al menor coste posible, pero preservando su calidad y cantidad. El axioma de celeridad lo complementa imponiendo al Gobierno la obligación de dinamizar el diseño y la gestión de los procesos con el objetivo de evitar dilaciones injustificadas.

## **2.5. Las nuevas ideas de la gobernanza pública**

---

Esta práctica tradicional de la función pública ha dejado fuera del ámbito de decisión de un gobierno regional, y por tanto excluidas de control y evaluación, muchas variables importantes que marcan la calidad del uso de los recursos públicos, pero que no quedan reflejadas en los estados financieros de las organizaciones ni en los cuadros de ejecución presupuestaria del sector público. En especial, el modelo tradicional de administración pública carece de instrumentos suficientes que apoyen la medición y el control de los resultados no financieros. Tampoco ofrece sistemas de información que atiendan las necesidades de gestión, limitando entonces el control a una actividad unidireccional sin procesos de retroalimentación, reacción y previsión.

La burocracia también ha impreso diversas disfuncionalidades en la práctica administrativa (Merton, 1964: 275-286). Cada una de estas anomalías es la consecuencia de un desvío o una exageración de una de las características del modelo burocrático. El proceso sigue la siguiente cadencia: (a) la búsqueda de la finalidad de reducir la variabilidad del comportamiento humano conduce a definir estándares previsibles y a su imposición en forma de normas y reglamentos y a su control; (b) la fijación obsesiva en el principio de legitimidad y en la racionalización tiende a subvertir el fin de la organización, que pasa a ser el cumplimiento de las normas en lugar del logro de los objetivos; (c) la tendencia desmedida hacia la estandarización de los procedimientos devenga un formalismo y un papeleo excesivos, que viola el principio de economía y conduce a atender al ciudadano de conformidad con las rutinas impuestas sin ninguna flexibilidad; (d) la

excesiva normalización y la resistencia del funcionario institucionalizado a lo desconocido porque amenaza su tranquilidad obstaculiza la adaptación a situaciones imprevistas; (e) las normas establecidas para garantizar la eficacia terminan generando ineficacia, y la evidencia de su pérdida de utilidad conduce a su vulneración.

En los años 90 el gobierno de la cosa pública da un nuevo giro. La denominada New Public Management o gerencialismo público<sup>3</sup> es el avance más relevante en este sentido. Este modelo, sin menospreciar la importancia del principio de legalidad y la lógica financiera de los principios de eficiencia, economía y celeridad, trata de colocar en el mismo plano de relevancia el principio de eficacia. La eficacia relaciona los resultados reales con los objetivos establecidos, buscando asegurar que el desempeño de una actividad, proyecto u organización logre o se acerque al máximo a los objetivos previstos. El principio de eficacia, unido a los de eficiencia y economía, integran las “tres es” que en la terminología inglesa se denomina *value for money*.

En un principio, el nuevo enfoque sigue considerando que los sistemas contable-financieros ocupan un puesto central en la reforma de la gestión pública, promoviendo así el establecimiento de normas contables, de *reporting* y de auditoría para el sector público. Sin embargo, el eje se traslada pronto hacia la orientación a resultados y en su evaluación. Con su desarrollo se consuma la transición desde un concepto de “administrar” (centrado en seguir preceptos, normas e instrucciones) a un concepto de “gestionar” (asentado en la consecución de resultados). El nuevo modelo supuso colocar el eje de su acción en el logro de los objetivos marcados por las prioridades políticas primando el cumplimiento de las metas sobre su coste, sin descuidar por supuesto la eficiencia. La eficacia se convierte pronto en el principal objetivo del control de gestión del sector público porque informa de su grado de éxito en la consecución de los fines a que se ha comprometido.

Las implicaciones del nuevo concepto de gestión pública son:

- El desempeño mejora cuando los gestores públicos saben qué se espera de ellos y sus resultados son valorados en relación a estas expectativas. La definición de indicadores para los objetivos se generaliza como referente para evaluar los resultados alcanzados.
- El desempeño mejora cuando las decisiones y el control se focalizan en los resultados, más que en los procedimientos.
- El desempeño mejora cuando los gestores públicos disponen de cierta flexibilidad para utilizar los recursos de cara a desempeñar sus responsabilidades, juzgándose su eficacia a través de la contribución a los resultados.
- La preocupación por adquirir las capacidades de gobierno, definidas como los poderes y destrezas que el gobierno regional precisa para estar en condiciones de gobernar eficazmente su sociedad.
- La función de control adquiere un nuevo relieve pues en ella se delega la responsabilidad de verificar si se cumplen los objetivos establecidos para la acción pública. Por ello, la tradicional auditoría encaminada a examinar el cumplimiento del procedimiento y a verificar la legalidad del acto se empieza a complementar con sistemas que faciliten conocer el progreso en la consecución de los objetivos a fin de producir información útil para la toma de decisiones. El examen externo se sustituye aquí un control interno de gestión, cuadros de mando integral y sistemas de información al gobierno.

---

<sup>3</sup> Entre los trabajos que han impulsado las tendencias internacionales de nueva gestión pública, podemos citar los de Osborne & Gaebler (1992) y Hood (1998).

El avance de este enfoque gerencial de la función pública durante la primera mitad de la década de 1990 se complementa en su segunda mitad con el nuevo paradigma de la Gobernanza.<sup>4</sup> El término gobernanza<sup>5</sup> fue asentado para distinguirlo de la perspectiva de gobernabilidad auspiciada por el gerencialismo público. Esta innovación en el pensamiento de la gestión pública surge a raíz de los cambios en la percepción ciudadana de: (a) la aportación real de transparencia que han propiciado los sistemas legalmente establecidos de elaboración de programas, control y *reporting*; (b) cuáles son los aspectos que legitiman el ejercicio del poder político o avalan su eficacia.

La transformación del sistema de valores y las necesidades que impregnan las decisiones de los actores regionales tiene tres vectores principales:

- Los gobiernos nacionales, y aún más los regionales, han dejado de ser la referencia nuclear de la organización política, ante la ganancia de peso de las grandes multinacionales que manejan presupuestos muy superiores a los presupuestos de muchos estados soberanos, así como de algunas organizaciones no gubernamentales con una capacidad de presión y de control muy elevada. Esta nueva realidad de las relaciones de poder ha recalcado la necesidad de mejorar la eficacia de la gestión pública y de optimizar los recursos socialmente disponibles, poniendo el acento en la mejora de la calidad de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y favoreciendo nuevas formas de interacción de las administraciones públicas con el mercado y la sociedad civil, que no son de subordinación jerárquica sino de integración en red público-privada-civil. En este sentido obra la definición de gobernanza dada por el Diccionario de la RAE: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.
- Las limitaciones de la acción clásica de gobierno han sido desveladas también por los grandes cambios institucionales, que han supuesto reajustes competenciales importantes entre niveles, tanto hacia arriba (con la pérdida de poder nacional y regional en favor de la Unión Europea) como hacia abajo (resultado de los procesos de descentralización territorial). El cambio del mapa competencial obliga a los gestores públicos a adquirir nuevas capacidades de gestión y control para mejorar la eficacia y la gestión del gobierno.
- La presencia omnímoda del poder político, muchas veces en manos de una élite que sólo cuenta con la voluntad popular en el momento de su elección para luego gobernar autónomamente sin promover la implicación ciudadana, ha devengado una creciente desafección política e incluso una cierta deslegitimación del poder público. El paradigma de la gobernanza, preocupado por reconstruir y legitimar de nuevo una democracia fuerte y por renovar continuamente la legitimidad perdida, aboga por esquemas participativos que sirvan para promover la virtud cívica y el sentimiento identitario, por asegurar la buena orientación de la intervención pública merced a una mayor receptividad a las expectativas de los *stakeholders* y una mayor participación y consulta pública en la toma de decisiones por el gobierno y los gestores públicos, por mejorar el control de los representantes y por garantizar la transparencia en la utilización de los recursos públicos. Este criterio justifica la definición dada por la Comisión Europea en su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea

---

<sup>4</sup> Referencias interesantes del paradigma de la Gobernanza son Bekke, Kickert & Kooiman (1995), Rhodes (1996) y Minogue, Polidano & Hulme (1998).

<sup>5</sup> También conocido como “capital relacional” y “gubernancia”. Se trata de un concepto polisémico, traducción de la noción inglesa de *governance*, que se confunde a menudo con el término gobernabilidad.

(2001): “reglas, procesos y conductas que afectan al modo como se ejerce el poder a nivel europeo, particularmente en lo que se refiere a la apertura, la participación, la responsabilidad, la efectividad y la coherencia”.

El gobierno regional, al igual que el resto de administraciones públicas, ha de tener un comportamiento consistente con el principio de legalidad. Este principio de legalidad de la gestión pública significa que, a diferencia de lo que ocurre en la gestión privada, un gobierno regional sólo puede hacer aquello para lo que está expresamente autorizado. La discrecionalidad que las empresas tienen en su forma de actuar no existe en el sector público, pues sus acciones se ven siempre restringidas legalmente.

Esta perspectiva recoge los condicionamientos a la acción pública regional derivados de las restricciones impuestas por el marco legal. El carácter restrictivo del marco legal respecto a la gobernanza regional conduce a que condicione las iniciativas en el resto de perspectivas que integran el CMIR.

Por un lado, el gobierno regional tiene un amplio poder para diseñar la perspectiva financiera, puesto que el poder ejecutivo dispone de la iniciativa para la elaboración de los presupuestos. Sin embargo, no se debe olvidar que, por imperativo legal, el poder final de decisión sobre el presupuesto es de los órganos legislativos, que disponen también de la prerrogativa de recibir de los gobiernos la rendición de cuentas de las actividades realizadas con los fondos asignados. El presupuesto de cada ejercicio pasa a formar parte del marco legal. Por tanto, el marco legal circunscribe la magnitud y distribución del gasto público.

El sistema de gobernanza y el capital político aproximan la perspectiva de gobernabilidad del CMIR. La discrecionalidad del gobierno regional al trazar y ejecutar planes, políticas, programas, proyectos y presupuestos no se ve solamente circunscrita por el marco legal. El rol restrictivo del marco legal no es absoluto, pues el propio gobierno regional, ya sea por iniciativa propia como poder ejecutivo ya sea por la acción política mediante sus organizaciones políticas afines con presencia parlamentaria, puede impulsar cambios regulatorios que faciliten o permitan la implantación de las estrategias, así como su juicio final de la rendición de cuentas de los resultados alcanzados.

Sin embargo, como corresponde a su naturaleza de Estado de Derecho, la aplicación de sus acciones precisa la aprobación previa de los órganos legislativos y su posterior sanción positiva en el momento de rendición de cuentas en los órganos legislativos. Además, sus acciones, en función de su repercusión sobre la comunidad, despertarán la atención de grupos cuyos intereses pueden verse alterados por la iniciativa pública y que se movilizarán antes de que aquellos estén definitivamente elaborados para influir en el proceso de formulación de la estrategia regional.

La perspectiva de la gobernabilidad describe precisamente la capacidad del gobierno regional para lograr el apoyo mayoritario que permita la ejecución de sus estrategias, incluyendo entre ellas los cambios decididos en el marco legal. La intención de un gobierno regional debiera orientarse hacia una acción coherente con los objetivos y los intereses planteados como prioritarios en su programa electoral que fue sancionado por los electores.

Son así frecuentes los procesos de negociación con las fuerzas políticas y los stakeholders claves para obtener su apoyo a las decisiones de gobernanza regional. Un nivel seguro de gobernabilidad dependerá de la base de apoyo que ofrezca la alianza política de gobierno. Si la fuerza política que apoya al gobierno regional es minoritaria, la gobernabilidad exigirá además procesos de negociación con otras fuerzas políticas capaces de garantizar la aprobación de las propuestas y su

posterior sanción positiva en el momento de rendición de cuentas en los órganos legislativos. Pero esta negociación discurre simultáneamente con otros grupos de interés con capacidad de influir sobre las posiciones de las fuerzas políticas. El gobierno regional asume pues una función de coordinación que discurre en distintos frentes: entre el mismo gobierno y las fuerzas políticas que le apoyan, entre el mismo gobierno como poder ejecutivo y el poder legislativo, y entre su acción ejecutiva y grupos de interés influyentes.

Uno de los temas más representativos de este proceso de negociación y gobernabilidad es la aprobación anual de los presupuestos de la administración pública. El trámite parlamentario de estas cuentas va precedido de un intenso proceso de negociación que sirve al gobierno regional para testar su poder de gobernabilidad.

La perspectiva de gobernabilidad se orienta a monitorizar el soporte político (procedente de otras fuerzas políticas) y social (emanado de grupos de interés) que el gobierno regional tiene para diseñar y ejecutar su estrategia. Puede concretarse en indicadores como la mayoría parlamentaria disponible o la satisfacción de los stakeholders políticamente activos con la acción de gobierno. Por tanto, la introducción de esta dimensión permite corregir una de las limitaciones señaladas en el CMI, cual es la no consideración de los stakeholders como grupos que influyen en la estrategia y los resultados de la organización.

El enfoque de gobernanza de la gestión pública regional tiene los componentes recogidos en la figura 2.2. Este nuevo paradigma propone pues principios-guía adicionales, como son la transparencia, *accountability*, la participación, la moralidad u honestidad y la presunción de buena fe. El principio de transparencia establece que las acciones y las decisiones de la administración pública deben ser públicas y abiertas para general conocimiento de la ciudadanía. El principio de *accountability* impone la obligación de rendir cuentas frente al ciudadano. El principio de participación obliga a que los gestores públicos arbitren mecanismos para que los ciudadanos puedan ser partícipes de la toma de decisiones sobre asuntos que les conciernan, haciendo así del proceso administrativo un debate participativo y canalizando nuevas vías de *empowerment* paralelas a los canales representativos tradicionales. El principio de honestidad implica que los servidores públicos deben manifestar un comportamiento acorde con la legalidad, respetando las formalidades que el ordenamiento jurídico impone, e incluso acorde con los principios morales socialmente aceptados (por ejemplo, en cuanto a credibilidad o lealtad). El principio de presunción de buena fe establece el imperio de la seguridad jurídica y la certidumbre sobre la acción pública, como presupuestos que orienten las acciones y decisiones de todas las personas.

**Figura 2.2. El enfoque de gobernanza para la gestión pública regional.**



La gobernanza plantea pues una gestión regional cimentada en un liderazgo compartido con el resto de instituciones y la sociedad civil organizada, la interacción constante con el conjunto de actores del territorio y la consideración de sus diversos intereses, su integración en políticas más inclusivas, la construcción de un espacio público deliberativo que allane el camino hacia la participación ciudadana y la colaboración público-privada, y la participación activa de los equipos políticos y los cuadros técnicos en el seguimiento y evaluación de las prioridades de la acción de gobierno. Desde luego, esta promoción de la participación se entiende sin que menoscabe el principio de presunción de buena fe, ni sin que conduzca a sustituir la democracia representativa por la democracia directa. No busca pues sustituir la decisión de los representantes sino mejorar su representación. La gobernanza resta pues discrecionalidad al gobierno como actor regional, que deja de ser el actor único con un poder omnímodo sobre la sociedad, pero mantiene para la clase política y los gestores públicos un papel y un poder significativos.

**Tabla 2.1. Principios y herramientas para el gobierno regional en el siglo XX**

<b>Principios</b>	<b>Herramientas</b>	<b>Paradigma</b>
1. Legalidad 2. Igualdad	Presupuestos Control contable Normas, procedimientos y protocolos Auditoría contable-financiera	Administración pública tradicional-burocrática
3. Eficiencia 4. Economía	Privatizaciones Externalización de servicios Cooperación público-privada Contratos-programa Simplificación de procedimientos	Modelo market-testing
5. Eficacia	Control interno de gestión Indicadores de gestión Cuadro de mando integral Sistemas de información al gobierno	New Public Management
6. Transparencia 7. Accountability 8. Participación 9. Honestidad 10. Presunción de buena fe	Sistemas de triple reporting Certificación social y medioambiental Evaluación de la satisfacción del usuario Cartas de Calidad del Servicio Círculos de calidad Equipos de mejora Presupuesto participativo Asambleas y jurados ciudadanos Iniciativas legislativas populares Referéndums Comisiones consultivas. Códigos de conducta Normas de buen gobierno Políticas de control y prevención de la corrupción	Gobernanza

La puesta en práctica del principio de transparencia ha facilitado la creación obligatoria de estructuras de atención al usuario dentro de cada organismo público, la mejora de los puntos de información y de la cultura de servicio del personal de ventanilla, y la apertura a consulta de los archivos. Asimismo, este principio ha incentivado la adopción voluntaria por los gobiernos más innovadores de indicadores de resultados más completos y de nuevos sistemas de control de gestión y de *reporting* sobre las consecuencias de la provisión del servicio público y el sistema de gobernanza. Estos nuevos sistemas de gobernanza incluyen iniciativas emanadas de organizaciones privadas que están consolidando las mejores prácticas internacionales, como son el *triple reporting* y la certificación social y medioambiental.

En cumplimiento del principio de *accountability*, se ha promovido la introducción del cliente en la configuración del servicio, el desarrollo de una cultura de servicio que supere la mentalidad legalista, la evaluación de su satisfacción con encuestas y otras consultas y la redacción de Cartas de Calidad del Servicio al Ciudadano que concretan los compromisos asumidos por la gestión pública ante la sociedad.

El principio de participación ha sido el factor que ha originado la implantación de diversas innovaciones como son los círculos de calidad, los grupos de mejora, la inclusión de usuarios en los órganos de gestión de servicios públicos, el presupuesto participativo, las asambleas, las iniciativas legislativas populares, los referéndums, los jurados ciudadanos y las comisiones consultivas.

Por último, el principio de honestidad ha inculcado la necesidad de consensuar nuevos instrumentos de moralización de la vida pública y de lucha contra la corrupción. Esta infraestructura ética descansa sobre códigos de conducta, canales de protección de los denunciantes, normas de buen gobierno en los organismos públicos y políticas de control y prevención de malas prácticas.

Este arsenal de instrumentos ha progresado asentándose progresivamente sobre modelos normalizados y protocolos de las mejores prácticas internacionales. Por tanto, en el filo del cambio de siglo, el gobierno regional completó cuatro ciclos de innovaciones que han derivado en consagrar 10 principios-guía para su toma de decisiones y en implementar un amplio abanico de herramientas y soluciones (tabla 2.1). Armada con estos útiles, el gobierno regional ha podido gestionar las responsabilidades que *in crescendo* ha ido planteándoles el siglo XX.

## **2.6. El enfoque estratégico de la gestión pública regional**

---

Los desafíos que el gobierno regional ha de afrontar sufren un nuevo cambio de ciclo en el periodo entre siglos, acelerándose a medida que avanzamos en este nuevo siglo. Los retos ya señalados en los puntos 2.1 y 2.2 van ganando en intensidad y complejidad, transformándose desde problemas técnicos a problemas adaptativos. Mientras que los problemas técnicos pueden resolverse con la experiencia, los conocimientos y las herramientas acumulados hasta ahora, cuando se convierten en problemas adaptativos escapan a las rutinas y a las prácticas estandarizadas y precisan cambios culturales (haciendo de las personas parte del problema y de su solución) y de paradigma. Los problemas con una definición nítida y singular, que además cambian de forma incremental, van convirtiéndose en problemas cada vez más borrosos e interdependientes cuyo cambio es cada vez más radical y discontinuo. Al convertirse en wicked problems, es decir, en problemas enrevesados en los que se entrecruzan múltiples problemas antes simples e independientes, y cuyo cambio cada vez es más acelerado, los gobiernos se enfrentan a retos cuyo abordaje exige aprender nuevos principios y metodologías. Las soluciones calculables y continuistas han de ceder el paso a estrategias no lineales que buscan anticiparse y adaptarse al cambio. Los gobiernos regionales van pues a enfrentarse cada vez en mayor grado a wicked problems, ante los cuales ni siquiera los modelos de gobernanza ofrecen respuestas satisfactorias (figura 2.3).

Ante este cambio disruptivo, muchos gobiernos regionales siguen anclados en sus principios y prácticas del pasado. En consecuencia, siguen conduciendo su acción en base a programas a corto plazo según las previsiones presupuestarias, limitándose a lo sumo a introducir innovaciones en los sistemas de gestión, de control interno y externo y de interacción con los stakeholders. Se trata pues de instituciones atrapadas por el síndrome de la pasividad, típico de las sociedades y grupos que tienden a eludir los problemas adaptativos dada su complejidad para centrarse en los problemas técnicos que asemejan más manejables. Otras veces sobreviene el síndrome del atajo estratégico, cuando las premisas erróneas del gobierno enturbian un buen diagnóstico, conducen al grave riesgo de no reconocer la realidad, y consiguientemente hacen que la institución no opte por desplegar imaginación e inteligencia para buscar soluciones creativas a los problemas que la atenazan, sino por soluciones fáciles, por atajos que prometen llegar a los objetivos de manera sencilla salvando obstáculos no reconocidos, y no haciendo así sino demorar en el tiempo la necesaria reestructuración integral de sus formas de gestión.

Figura 2.3. El cambio desde problemas acrecentantes a *wicked problems* en el gobierno regional



- ✓ Cambio incremental o continuidad
- ✓ Estrategias rectilíneas
- ✓ Definición nítida e independiente de problemas
- ✓ Soluciones calculables



- ✓ Cambio radical o discontinuidad
- ✓ Estrategias no lineales
- ✓ Definición más borrosa pero interrelacionada de problemas
- ✓ Soluciones incalculables

Albert Einstein no fue sólo un genio de la física, sino un profundo analista social a cuya pluma debemos algunas reflexiones realmente visionarias. Leamos una de ellas especialmente clarividente para el tema que nos ocupa:

*No pretendamos que las cosas cambien, si siempre hacemos lo mismo. La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países, porque la crisis trae progresos. La creatividad nace de la angustia, como el día nace de la noche oscura- es en la crisis que nace la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. Quien supera la crisis, se supera a sí mismo sin quedar superado.*

*Quien atribuye a la crisis sus fracasos y penurias, violenta su propio talento y respeta más a los problemas que a las soluciones. La verdadera crisis, es la crisis de la incompetencia. El inconveniente de las personas y los países es la pereza para encontrar las salidas y soluciones (...) Acabemos de una vez con la única crisis amenazadora, que es la tragedia de no querer luchar por superarla”*

En su rol de gestor e impulsor de nuevos modelos de desarrollo que permitan cumplir las necesidades y las expectativas que sus ciudadanos exigen, los gobiernos regionales no pueden limitar su acción a programas a corto plazo, recogidos en sus presupuestos anuales. La magnitud de los retos que las economías regionales enfrentan actualmente obliga a los responsables políticos y públicos del territorio a perseguir objetivos aún más ambiciosos con una visión prospectiva y proactiva de las debilidades a subsanar, las fortalezas a impulsar, las oportunidades a explotar y las amenazas a cubrir.

Este cambio de enfoque implica que un gobierno regional no desempeñará eficazmente sus responsabilidades si se limita periódicamente a mejoras puntuales de los programas en vigor, de los procesos internos de la administración y de la propia estructura organizativa del aparato público; y a reasignar recursos financieros de forma limitada entre diferentes áreas. Es obvio que cualquier medida que permita un gasto público más racional debe ser aplaudida e implementada.

Pero cuando estos ajustes presupuestarios consumen en el presente la mayor parte del tiempo y las energías de los responsables públicos, cabe dudar de su capacidad de crear valor y riqueza para la ciudadanía de la región, porque no contribuyen a impulsar el bienestar regional. Gary Hamel ha advertido con lucidez en su libro *El futuro del management* que el problema real para las organizaciones “no es la escasez de ideas, sino los procesos y las prácticas de management que favorecen de manera automática el ‘más de lo mismo’ en detrimento de lo nuevo y diferente”.

Es preciso aceptar que, de cara a los tiempos venideros, no puede haber un gobierno regional competente sin estrategia, porque cuando se carece de ella se gestiona sin visión ni objetivos. La planificación estratégica regional contribuye entonces a:

- Clarificar el futuro, identificando las tendencias locales y globales de evolución.
- Facilitar el cambio, identificando los activos locales más potentes y alineados con su necesidad.
- Promover la implicación de los agentes sociales y económicos y del conjunto de la sociedad civil, transformando las relaciones políticas jerárquicas y piramidales por procesos de participación ciudadana y concertación social.
- Conjugar intereses divergentes, de cara a hacer de la estrategia un instrumento de concertación y cohesión sociales.

Un modelo competente de gobernanza regional requiere pensamiento estratégico. La estrategia no es un mero proceso de análisis y toma de decisiones según determinadas prácticas, sino que es también un cambio en la forma de pensar el gobierno (Rumelt, 2011). Es decir, un gobierno regional moderno debe adoptar una óptica estratégica que partiendo de una definición de la visión y la misión a que se aspira, se traduzca en políticas con un horizonte temporal que, sin perder de vista la evolución continua y periódica, tracen las sendas estratégicas a largo plazo del progreso de la región.

El pensamiento estratégico fomenta que los responsables políticos y los gestores públicos incorporen a su marco mental la dimensión del futuro y un enfoque proactivo de sus decisiones, en diversos sentidos:

- Asumiendo la responsabilidad de anticiparse y responder estratégicamente a los cambios y las tendencias de futuro de su entorno.
- Asumiendo el compromiso de trabajar por un futuro mejor para la comunidad, que debe concretarse en inspirar una propuesta de misión y visión capaz de movilizar a la sociedad.
- Asumiendo la responsabilidad de elaborar y/o coordinar el diseño de estrategias valiosas, política y legalmente sostenibles, y que sean administrativa y operativamente viables.
- Asumiendo la responsabilidad de coordinar la gestión de los recursos y las personas que faciliten la implantación de la estrategia.

Al echarse sobre sus cabezas el compromiso de forjar un futuro de excelencia para su comunidad, los responsables políticos y los gestores públicos asumen la necesidad de convertirse en líderes estratégicos. El liderazgo estratégico dimensiona la capacidad de los líderes públicos regionales para desarrollar e implantar una estrategia que conecte con los cambios que la sociedad demanda y que respuesta eficaz a los problemas germinados en el territorio, o fuera del mismo, pero con impactos en su interior.

El primer plan estratégico urbano fue aplicado para la ciudad de San Francisco en 1982. Esta primera experiencia desencadenó una larga serie de aplicaciones en Estados Unidos a lo largo de los años 80, entre las que destacaron las de Nueva York, Chicago, Detroit, Miami, Filadelfia,

Memphis, Pasadena, San Antonio, Dallas y Cleveland. En cambio, su desarrollo en Europa fue mucho más limitado hasta la última década, circunscribiéndose a Portugal, Italia y Holanda. Los planes estratégicos de Lisboa y Rotterdam han sido referentes tradicionales en la materia. Otras ciudades como Londres, París y Milán también han impulsado procesos de reflexión estratégica, si bien parciales y subordinados a las necesidades de la planificación urbanística.

La experiencia española en planificación estratégica urbana ha sido más amplia, hasta el punto de ser la pionera continental con el caso del plan de Barcelona de 1988, impulsado con motivo de la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992. A esta iniciativa siguieron otras en Bilbao, Madrid, Jerez y Cádiz. Esta primera generación de planes estratégicos locales se caracterizó políticamente por enfocarse en la atracción de recursos exógenos y técnicamente por el uso casi como banco de pruebas de las herramientas de análisis estratégico a nivel local. El cambio a principios de los años 90 de ciclo económico y la subsiguiente crisis indujeron un replanteamiento del enfoque estratégico municipal, naciendo una segunda generación de planes (entre los que sobresalieron los de Córdoba, Murcia, Valencia, Málaga, Melilla y el plan revisado de Barcelona) más centrada en la reflexión sobre los problemas internos de la ciudad, las condiciones de competitividad de las economías locales y el potencial de desarrollo en base a los recursos locales. Técnicamente, fueron también planes más maduros metodológicamente, con instrumentos de análisis más sofisticados y con una mayor coordinación entre las administraciones de los distintos niveles por medio de los Planes Generales de Ordenación Urbana, los Planes de Desarrollo Regional y los Planes Directores de Infraestructuras y Transporte. Este acervo de experiencias españolas ha servido de impulso para su exportación hacia Iberoamérica, incluyéndose entre los primeros casos los de ciudades como Santiago de Chile, Tijuana, Río de Janeiro, Cartagena de Indias, Montevideo, La Habana, Bogotá y Londrina.

La experiencia en el ámbito supramunicipal es igualmente reciente pero intensa. La necesidad de cooperación intermunicipal ha despertado en países como Francia, Italia y Alemania un alto número de experiencias estratégicas sobre ámbitos territoriales superiores al municipio. España no ha llegado al nivel de estas naciones, pero ya en 2005 Farinós et al. compilaron 50 planes estratégicos de ámbito mayor al local desarrollados hasta 2004. Su actualización en 105 ha elevado el cómputo hasta 82.

Tras más de 30 años de planificación estratégica en el ámbito de las entidades territoriales (principalmente de las ciudades) las experiencias cosechadas y los resultados obtenidos son controvertidos. Estos resultados ambivalentes han levantado voces que cuestionan la validez y aplicabilidad del enfoque estratégico a la casuística y las necesidades específicas de las organizaciones públicas, así como la utilidad de la estrategia como herramienta de gobierno regional o local.

Es indiscutible por los expertos que la Dirección Estratégica no se puede aplicar del mismo modo en organizaciones empresariales que en el caso de entidades territoriales públicas. La singularidad de la acción pública respecto al sector privado en el proceso estratégico no está en sus componentes. Aunque en sus elementos básicos, el proceso estratégico es similar en cualquier organización, es necesario adaptar el proceso de formulación y el enfoque de análisis a las características idiosincrásicas de las instituciones públicas, entre las que destacan:

- La diversidad de finalidades perseguidas financieras vs no financieras. Como organizaciones sin ánimo de lucro y con una misión constitucional de servicio a toda la sociedad, es evidente que su sistema de objetivos debe exhibir marcadas diferencias respecto al de una empresa privada.

- La configuración de las estructuras de gobierno y la distribución del poder y de los derechos de toma de decisiones entre los diferentes agentes.
- La dimensión política está presente en todo escenario estratégico, pero en la vida pública es singularmente importante porque el campo definido por las fuerzas políticas y las luchas por el poder impone severas restricciones a la discrecionalidad del gobierno, redoblando pues la trascendencia de la capacidad de los gobernantes para liderar proyectos que sumen mayorías suficientes y duraderas.
- La última característica particular del proceso estratégico de las administraciones públicas es “la necesidad de *integrar* visiones sectoriales y análisis muy específicos de un conjunto de aspectos ciertamente heterogéneos, referentes a cuestiones relacionadas con: el tejido social, la economía, la identidad, el territorio, el medioambiente, etc. Por ello, el proceso requiere del concurso de un conjunto de especialistas en diferentes áreas de conocimiento, y la estrategia resultante debe ser concebida como una plataforma que articula y orienta una serie de planes y proyectos sectoriales de carácter transversal como, entre otros, el plan urbano tradicional.” (González & Camisón, 2012: 201)

Sin embargo, hechas las oportunas adaptaciones, el proceso estratégico es plenamente válido como herramienta de reflexión, análisis, enfoque y priorización dentro de las prácticas de buen gobierno. Por tanto, el problema no radica en si es adecuado contar con una estrategia o no, sino en asegurarnos de que contamos con una buena estrategia.

Con respecto a cuáles son los síntomas inequívocos de una mala estrategia, Rumelt (2011) señala cinco muy comunes:

- La incapacidad para definir y acotar el problema a enfrentar. Si el desafío no está claramente delimitado es imposible establecer la validez y adecuación de la estrategia. Igualmente es importante entender cómo se distribuye el valor generado y qué necesidades reales tienen los diferentes grupos de interés.
- Confundir metas con objetivos. Es habitual leer documentos que aparentemente contienen una estrategia y que en realidad no son más que la enumeración de un conjunto de metas asociadas a un momento futuro del tiempo, pero en los que no se menciona como se van a crear las condiciones y las capacidades necesarias para andar el camino que lleva a la consecución de dichas metas.
- Estrategias de compromiso. Se caracterizan por incluir una larga lista de ‘prioridades’, en ocasiones confundiendo acciones estratégicas (*qué hacer*) con objetivos (*para qué –en el sentido de finalidad–*). Estas estrategias son la consecuencia de la incapacidad de la organización para definir qué no hacer o para establecer prioridades.
- Estrategias idílicas. Consiste en la definición de un estado futuro deseado ideal, sin que nadie tenga una visión clara de cómo se va a alcanzar la situación anhelada o de si esta situación es factible.
- Estrategia hueca. Suele consistir en una abstracción superficial, en la que se da carta de naturaleza a lo obvio a través de una jerga abstrusa, llena de modismos. Suelen ser fruto de un proceso estratégico apoyado en modelos que imitan las fases y los contenidos de otros planes estratégicos, sin considerar que la estrategia es única e irrepetible, pues depende de las circunstancias particulares de tiempo y lugar.

La observación del caudal de experiencias acumuladas en las tres últimas décadas permite señalar una serie de riesgos y retos para el enfoque:

- Riesgo de idealización. Los enfoques territoriales son necesarios, pero se corre también el riesgo de idealizarlos. La planificación estratégica no es la panacea que vaya a resolver todos los problemas que enfrenta la gestión urbana. Luego la generación de unas expectativas desmesuradas sobre los posibles beneficios de estos procesos acarrea el riesgo de crear frustraciones que les resten credibilidad. Para conocer su potencial real de cambio, la planificación estratégica debe partir de las restricciones presupuestarias y del caudal de financiación esperable de las instituciones privadas.
- Riesgo de trivialización. Con cierta frecuencia la planificación estratégica local se convierte en una exhibición de eslóganes y procesos de pseudoparticipación, respondiendo así a las necesidades de marketing político de los dirigentes municipales, pero soslayando el esfuerzo de interconexión con los procesos tradicionales de planificación física, económica y social, y relegando a un segundo plano el trabajo arduo de implantación de la estrategia. El problema en este caso no reside en la incapacidad intrínseca del proceso de planificación estratégica para responder a los retos planteados, sino en la carencia de voluntad política para poner la estrategia en marcha (Fernández, 1997: 12-13).
- Riesgo del mimetismo. Ya hemos comentado que una estrategia de competitividad territorial necesita elaborar líneas directrices adaptables a las condiciones de cada territorio, y debe por tanto rehuir estrategias miméticas.
- Riesgo de la falta de continuidad. La discontinuidad también puede amenazar la creación de valor de la planificación estratégica. Es poco habitual que las ciudades comprendan que este ejercicio de planificación es un proceso continuo y que precisa de retroalimentación y revisiones continuas. En cambio, la mayoría de planes estratégicos han sido desarrollados como proyectos puntuales y cerrados.
- Riesgos en la puesta en marcha:
  - Especialmente si las condiciones institucionales son frágiles
  - En casos en los que persisten corrupción y clientelismo
  - Cuando conduce a modelos intervencionistas donde el sector público crece en recursos drenando espacio y capital al sector privado
  - Cuando se reducen a crear *lobbying* político para obtener transferencias públicas: estrategia defensiva que condena al territorio a anclarse en el pasado
  - Puede dar lugar a un aumento de los desequilibrios territoriales y no necesariamente generar más eficacia

En el caso específico de un gobierno regional, una buena estrategia se caracteriza por (Rumelt, 2011, González & Camisón, 2012: 198, Porter, 1996):

- Definir y acotar con lógica la unidad de análisis. “El criterio tradicional hasta principios de este siglo ha sido circunscribir los planes estratégicos a la ciudad y en menor medida el área metropolitana. Este enfoque puede ser adecuado en determinadas circunstancias o para el caso de grandes metrópolis.

Sin embargo, puede ser erróneo cuando hablamos de urbes de menor tamaño. Pongamos el caso de Sedaví. Este municipio forma parte del área metropolitana de Valencia y tiene un término muy reducido en extensión que no llega a los 2 km<sup>2</sup>. Su estratégica ubicación se ve condicionada por la proximidad de otros municipios y los problemas de coordinación entre los

planes de todos ellos, por ejemplo, en relación al importante parque comercial de grandes y medianas superficies (Ikea la última) ubicado a caballo de varios de estos pueblos. Pensar un plan estratégico exclusivo para Sedaví tiene un corto recorrido dadas estas circunstancias. Sería mucho más fructífera una estrategia supra-municipal.

Así lo ha entendido incluso Almussafes. Este municipio, que tiene el enclave de Ford, tiene un tamaño similar al de Sedaví (8.800 habitantes) y una estructura económica con un rasgo común por el fuerte peso del parque industrial en el que se concentra su dinamismo productivo. El crecimiento de la planta automovilística derivado del nuevo impulso dado por la multinacional en 2012 rebasa la disponibilidad de suelo industrial de Almussafes (frenada además por la falta de aprobación por el Consell del PGOU del 2008 elaborado por el Ayuntamiento). De ahí que el alcalde de Almussafes plantee la necesidad de crear un organismo supramunicipal en el que se integren Benifayó, Silla, Picassent y Sollana, para configurar un parque logístico con la extensión y el equipamiento necesarios para atender las necesidades del cluster de automoción e incluso atraer a nuevas empresas que sufren problemas para crecer en el polígono de Vara de Quart o en la ZAL del Puerto de Valencia.

Por otra parte, la perspectiva local no toma en consideración el proceso de vertebración del territorio, a través de infraestructuras de transporte y comunicación, y soslaya el potencial de las economías de alcance y de red que generan una trama de recursos y agentes complementarios (economías de complementariedad). Igualmente puede llevar a generar duplicidad de recursos y un exceso de capacidad instalada.

En la actualidad cobra sentido ampliar la unidad de análisis hacia una entidad territorial más amplia como la mancomunidad o la *comarca*. Desde esta perspectiva es posible establecer una red en el que cada nodo desempeña un rol y aporta un valor al conjunto. Tomando este enfoque se han desarrollado planes estratégicos como el de la Comarca de Antequera (2009) o el Plan Innovación + Territorio de la Provincia de Alicante (2009), en el que la unidad de análisis son las comarcas: L' Alcoià; La Marina Alta; El Vinalopó; La Marina Baixa; El Área Metropolitana Central; La Vega Baja.

Por otra parte, en un mundo globalizado, formular una estrategia para un ámbito territorial concreto puede llevar a una aparente tensión entre identidad y globalidad. Entendemos que es necesario superar este *trade-off* desde un enfoque global, lo que nos debe llevar a un análisis que considere el mundo en el que estamos imbricados, sin olvidar la identidad, como pueblo, de las personas que integran y conforman un territorio." (González & Camisón, 2012: 199)

- Ofrecer un diagnóstico claro de los retos a los que se enfrenta el territorio y las comunidades que en él interactúan, simplificando una realidad compleja y eliminando todo aquello que no es relevante. Para ello, un gobierno regional deberá prestar especial atención a la identificación proactiva de los retos que pueden romper las tendencias históricas y provocar discontinuidades que alteren significativamente la posición competitiva de la región en su marco nacional e internacional. Muchas veces estas fuerzas rupturistas apenas son vislumbrables como señales débiles, y la inercia de la administración burocrática tiende a soslayarlas, con el subsiguiente riesgo de que cuando sus efectos sean más perceptibles sea ya tarde para aprovecharlas o prevenir sus impactos negativos.
- Extrayendo del diagnóstico un conjunto de factores críticos de éxito FCE (key success factors) que proporcionen un enfoque global para afrontar el reto identificado. La definición de los FCE permite recoger de manera sistemática los principios que informan la visión, orientan la acción colectiva e inspiran la proposición de valor.

- El establecimiento de una propuesta de valor única para un grupo de usuarios, que requiere hacer elecciones acerca de *qué hacer* y sobre todo de *qué no hacer* (Porter, 1996)
- La posición elegida se debe traducir en un sistema coherente de actividades diferenciadas que se refuerzan mutuamente, respaldadas por un conjunto de recursos y capacidades instalados en el territorio. De lo contrario la posición no tiene valor ya que no implica una diferenciación real respecto a otras propuestas. Por ello, la formulación de la estrategia debe estar basada en un análisis profundo de la dotación de recursos y capacidades disponibles.
- Identificar y priorizar un conjunto de líneas de acción coherentes entre sí y con la propuesta de valor elegida, que permita que todas las actividades de la organización se alineen y enfoquen hacia la consecución los objetivos. Se deben explicitar las relaciones de causalidad entre las líneas acción y los objetivos, con independencia de que la contribución sea directa o indirecta.
- Dispone de un sistema de indicadores que miden el grado de consecución de los '*para qué*' (objetivos estratégicos) y el grado de ejecución de los '*qué*' (líneas de acción estratégica). De este modo se puede hacer una evaluación de la eficiencia en la ejecución de las acciones y de la eficacia en la consecución de los objetivos.
- La definición del reto a afrontar y la concreción de los objetivos y líneas de acción no surge de un mero ejercicio de análisis racional realizado en un ambiente neutro. La creación y ejecución de las estrategias en el campo público requiere un proceso institucionalizado que delimite los roles de los agentes conversos y adversos (sean discrepantes o competidores) y fomente siempre la voluntad de cooperación como criterio general de decisión. El resultado debe ser un proceso y una estrategia capaz de *movilizar* a todas las fuerzas sociales que interactúan en el territorio, a través de un conjunto de propuestas enfocadas y priorizadas, orientadas a la acción, pero de carácter indicativo, sin poder vinculante. En conclusión, en el caso de las entidades territoriales, cobran una relevancia especial la *coordinación* entre administraciones, la *cooperación* entre el sector público y el privado y la *participación* efectiva de todos los grupos de interés, agentes e instituciones relevantes (Fernández-Güell, 2007).
- La necesidad de una metodología secuencial con numerosos bucles para revisar y consensuar los resultados y las conclusiones que se van alcanzado. Esta característica implica un esfuerzo de *gestión* y *comunicación* adicional (González & Camisón, 2012: 201).
- Establecer una estructura que diferencie con claridad los órganos de carácter político, de los de carácter técnico. "A los primeros les corresponde establecer la visión general del plan y acotar el alcance del mismo. Por su parte, los segundos deben asumir las tareas de gestión del proceso y de análisis de los diferentes aspectos a considerar. Los primeros deben dar espacio a la participación y al consenso, así como asegurar que el resultado final se enmarca en la visión establecida. Por su parte los segundos deben diferenciarse en dos niveles: en primer lugar, un equipo de coordinación general del plan, encargado de integrar los diferentes análisis y generar un documento en el que se especifiquen objetivos, líneas de acción y criterios de priorización; en segundo término se deben configurar una serie de equipos o comisiones técnicas, integrados por especialistas en diferentes áreas de conocimiento, encargadas de realizar los análisis especializados de los diferentes aspectos a considerar dentro del plan. Para facilitar el funcionamiento de estas estructuras también resulta adecuado definir una serie de figuras de enlace entre los órganos políticos y los técnicos. Finalmente, es conveniente que los órganos de carácter técnico estén dotados no sólo de las capacidades técnicas, sino del prestigio y la legitimidad necesarios para facilitar el compromiso y lograr la movilización de todas las fuerzas sociales que integran el ente territorial." (González & Camisón, 2012: 201).

### **3. LA COMPETITIVIDAD REGIONAL**

---

### 3.1. Una dirección estratégica pública orientada hacia la competitividad regional

El enfoque estratégico agrega a los criterios tradicionales inspiradores del gobierno regional, un nuevo elemento: contribuir a la competitividad regional. Un sistema de gobernanza regional inspirado estratégicamente debe nacer de la asunción por sus principales actores del liderazgo que deben desempeñar en orden a optimizar la legalidad, la igualdad, la eficacia, la eficiencia, la economía, la honestidad, la transparencia, la *accountability* y la participación en la gestión de los recursos, creando un marco que haga progresar la competitividad regional (Conti & Giaccaria, 2001).

La competitividad sigue siendo una cuestión controvertida donde prosigue un intenso debate político y académico (Camisón, 2009). Sin embargo, parece irse aceptando que las profundas transformaciones han generado nuevos problemas ligados a intensos procesos de selección y destrucción creativa entre empresas, industrias, naciones y regiones, que se plasman en el aumento de intensidad en la competencia inter-territorial a nivel subnacional (Pike, Rodríguez-Pose & Tomaney, 2011, Camisón, 2008, Castells, 1996, Ohmae, 1985). La cuestión de por qué los gobiernos regionales deben preocuparse por la competitividad regional y de por qué los territorios deben ser competitivos, aunque controvertidas, tienen una justificación sólida inspirada por la tendencia hacia la globalización.

La idea de que “el mundo es plano” fue lanzada por Thomas Friedman, periodista y escritor, tres veces ganador del Premio Pulitzer y gurú de la globalización. Su tesis es que la globalización ha eliminado barreras geográficas, culturales y económicas, y por ello ha trabajado en pro de cinco libertades que han ayudado a crear un mundo mejor del que se beneficiarían personas, empresas y territorios, laminando las diferencias y la desigualdad:

1. Libertad de movimiento de personas, que favorece la conectividad con amigos, familia y actores comerciales de mayor calidad y menor precio
2. Libertad de movimiento de productos y factores, que debiera traducirse en el acceso a productos de mejor calidad y más baratos. La apertura de mercados ha facilitado un mayor crecimiento del comercio mundial (multiplicado por 15 desde 1970) y la reducción real de precios en numerosos productos.
3. Libertad para adoptar “mejores prácticas” con la transferencia de conocimiento.
4. Libertad para crear e innovar en cualquier lugar del mundo, sin tener que emigrar.
5. Libertad para que cada individuo cree sus propias cadenas productivas.

Esta tesis es discutida porque, además de por razones geográficas, en términos económicos y sociales el mundo también está lleno de montañas que obstaculizan la homogeneización y la uniformidad. La realidad mundial se caracteriza precisamente por lo contrario: la persistencia de las diferencias y el incremento de la desigualdad. Los beneficios de la globalización no son pues uniformes. No todos los territorios han conseguido extraer frutos positivos de las posibilidades que este proceso ha despertado.

Figura 3.1. Globalización, declive y revitalización de las regiones.



El dispar acierto de las regiones al diseñar su estrategia de adaptación e integración en el sistema mundial ha engendrado realidades territoriales desiguales (Barro & Jong-Wha Lee, 1994, Veltz, 1998, 2000) (figura 3.1). De hecho, la economía actual está llena de casos donde regiones ricas y exportadoras coexisten con otras pobres y con fuertes déficits comerciales, existiendo entre ambas unos enormes diferenciales de empleo y renta per cápita. Por un lado, se han configurado espacios innovadores para crear riqueza y bienestar, que se han convertido en ganadores estructurales capaces de aprovechar las condiciones del entorno para auto-transformarse y dar paso a procesos de desarrollo sostenido acoplados a la complejidad de la globalización. Otros espacios han conseguido durante periodos breves de tiempo convertirse en ganadores "banales" mejorando algún atractivo territorial, que sin embargo sólo ofrecen ventajas efímeras. Y un gran número de regiones perdedoras han caído en espirales de declive, convirtiéndose en agujeros negros por donde desaparecen modos de convivencia y de organización económica y social pero que no han podido adaptarse a las nuevas reglas de juego.

**Figura 3.2. El contraste entre regiones ganadoras y perdedoras: los casos de L’Horta versus el Triangolo del Salotto.**



Para no irnos a territorios lejanos, refirámonos a algo que es próximo y es la comparación entre el distrito industrial de mueble localizado en la comarca valenciana de L’Horta y el cluster equivalente denominado el “triángulo del salotto” (o de la silla) ubicado en las provincias italianas de Udine y Gorizia. Un mismo sector, un producto similar, pero trayectorias competitivas radicalmente distintas, como se aprecia en la figura 3.2.

La clave de las desigualdades regionales proviene de unas fuerzas transformadoras:

1. Muchas zonas están sufriendo dificultades de adaptación al nuevo entorno caracterizado por la eliminación de barreras y la intensificación de flujos de productos y factores, que lleva consigo el agrietamiento e incluso la desaparición de modelos de organización que aprovechaban las ventajas del aislamiento, como eran la existencia de mercados locales cautivos, pautas de consumo específicas del territorio, o el “patriotismo” que privilegiaba el apoyo y la compra a empresas locales (Camisión, 2014: 127). Es interesante así destacar que tanto la industria italiana del mueble de Udine-Gorizia como la valenciana de L’Horta se han especializado en productos de alta calidad, pero los primeros de bajo precio en tanto que los segundos son de alto precio.
2. Los cambios en el entorno han hecho obsoletas las ventajas comparativas y competitivas tradicionales y fuerzan a las economías regionales a cuestionar continuamente la esencia de la competencia en el mercado y a renovar políticas e instituciones para asegurar su competitividad. Aunque la estrategia de atraer inversiones de otras regiones españolas o del extranjero ofreciendo menores costes de los factores vía subsidios, suelo industrial barato, etc. puede tener algún éxito puntual, se trata de una opción cada vez más quimérica pues en

un mercado con movilidad de factores, capital y trabajo se desplazarán hacia las regiones con menores costes hasta que los precios de todos los factores se hayan igualado. Esto significa que no hay razón alguna para pensar que una región cuyas actividades tradicionales se encuentran en malas condiciones pueda atraer nuevas actividades; más bien al contrario, lo más verosímil es que exporte trabajo que no encuentra oportunidades en su territorio. La única salida para atraer inversiones y profesionales creativos es configurando un entorno atractivo que capitalice su capital territorial más allá de la simple ecuación de bajos costes del trabajo, y prometa espacios con calidad de vida y con oportunidades para desarrollar actividades económicas de futuro en una sociedad del conocimiento.

3. Las empresas utilizan cada vez más la localización como instrumento competitivo y la movilidad sobre el territorio global como instrumento de optimización de los costes de producción y de distribución” (Camisón, 2014: 127). En este sentido, podemos decir que las localizaciones territoriales son un mercado donde se enfrenta una demanda (por parte de las empresas) y una oferta (por parte de las colectividades locales) (Camagni, 2004: 254). La relocalización de actividad económica entre regiones origina una concentración territorial creciente.
4. Hablar de competitividad a nivel regional está mucho más legitimado que cuando lo hacemos refiriéndonos a un país. Krugman (1996) rechaza que los países puedan competir entre ellos, como lo hacen las empresas, aduciendo que las naciones no pueden quebrar y que incluso cuando un país no tenga ventaja absoluta en ningún bien siempre encontrará un conjunto de bienes donde podría tener ventaja comparativa. Pero este principio de la ventaja comparativa es cuestionado cuando se aplica al caso de la competencia entre regiones (Batey & Friedrich, eds., 2000; Reig, dir., 2007). En los términos de Camagni (2004: 245-250), una región puede perfectamente llegar a estar *out of business* si la eficiencia y la competitividad de todos sus sectores son inferiores a las de las otras regiones; en consecuencia, el destino de las regiones débiles (sea por la falta de adaptación de sus recursos o por condiciones geográficas o de accesibilidad poco atractivas) bien puede ser la “quiebra”, entendida como el desempleo masivo e incluso, cuando las transferencias públicas de rentas no sean suficientes, la emigración y la desertización.

La razón fundamental de este riesgo asociado a la variabilidad en la competitividad regional es que, “a nivel interregional, los dos mecanismos de ajuste que desde un punto de vista teórico permiten [incluso a los países estructuralmente ineficientes en todos los sectores productivos, alcanzar un papel en la división internacional del trabajo y] pasar de un régimen de ventaja absoluta a un régimen de ventaja comparativa, esto es, la flexibilidad de los precios y salarios hacia abajo y la devaluación de la moneda, o no funcionan correctamente [no tienen la capacidad de restablecer el equilibrio] o ni siquiera existen” (Camagni, 2004: 249-250). Por ello, la región es generalmente una economía más abierta que el país debido a la carencia de barreras institucionales a los flujos de mercancías, servicios, personas y capitales. Está pues más expuesta a los procesos de cambio que han conducido inexorablemente hacia una economía mundializada, en la que se han allanado las barreras a estos flujos.

Dado que “regiones y territorios locales, por efecto de su apertura intrínseca tanto a los movimientos de bienes como a los de los factores, actúan en el contexto de los intercambios interregionales en un régimen de ventaja absoluta y no en un régimen de ventaja comparativa (...), funciona mucho más rápidamente otro mecanismo punitivo que consiste en la emigración de los factores móviles, capital y trabajo” a regiones más prometedoras” (Camagni, 2004: 250).

5. Consecuentemente, los actores locales compiten directamente entre ellos por retener a las personas y empresas ya instaladas, ayudándolas a transformarse y a prosperar, y por atraer al territorio otras nuevas.

El desarrollo de las estrategias regionales en pos de aumentar la competitividad, el crecimiento y el bienestar de la región ha seguido dos enfoques básicos, según pongan o no el acento en el marco territorial.

Los enfoques no territoriales (*'spatially-blind'*) han dominado la práctica estratégica de las administraciones públicas hasta las dos últimas décadas del siglo XX. Las estrategias de desarrollo tradicionales y no territoriales están encontrando dificultades crecientes por sus características:

- Enfoque sectorial más que territorial
- Enfoque de arriba a abajo, más que de abajo a arriba o mixto
- Tendencia a concentrarse en grandes infraestructuras o proyectos
- Atracción de inversiones de otras regiones o del extranjero, sobre todo grandes empresas tractoras e intensivas en *spillovers*
- Apoyo financiero, incentivos y subsidios como elementos claves
- A menudo a costa del capital humano o la innovación
- Enfoque demasiado rígido en el contexto actual: solución 'one-size-fits-all' ('traje genérico')

En cambio, los planes estratégicos que se formulan en la actualidad adoptan un enfoque de desarrollo endógeno (*'place-based'*), centrado en el aprovechamiento de la base de recursos y capacidades disponibles (Fernández-Güell, 2007). La adopción de este segundo enfoque hace que en el proceso de diagnóstico cobre mayor importancia el análisis del capital territorial.

Cada uno de estos dos enfoques ha sido inspirado por aportaciones teóricas distintas. Los enfoques no territoriales han estado basados en las teorías neoclásicas del crecimiento económico, pensadas principalmente a nivel nacional. En cambio, los enfoques que valorizan el papel del territorio en el desarrollo económico tienen un origen más plural, con contribuciones reconocidas desde la Geografía, la Sociología, la Política y la Economía. Actualmente, ambas visiones se han aproximado de la mano de las perspectivas institucional y del capital social.

### **3.2. Enfoques no territoriales de la competitividad nacional**

---

#### **3.2.1. La teoría clásica: los modelos de las ventajas absolutas y comparativas**

La teoría clásica del comercio internacional surge entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX con las aportaciones de Adam Smith y David Ricardo. Su análisis del comercio internacional indagó tanto en las causas que lo originan como en los beneficios que podía aportar a todas las naciones.

Las raíces de la teoría clásica del comercio internacional<sup>6</sup> se hunden en la obra de Adam Smith *The Wealth of Nations* (1776). Su modelo de la ventaja absoluta propugna que las mercancías deben producirse en el país donde el coste de producción (que en el marco de su teoría del valor-trabajo se valora en trabajo) fuera menor, y exportarse desde allí al resto de países. La ventaja absoluta la tienen pues aquellos países que son capaces de producir un bien utilizando menor consumo de factores, y por consiguiente con un coste de producción inferior. En consecuencia, Smith defendió que cada país debía especializarse en aquellos bienes en los cuales tuviera ventaja absoluta (o que pudiese producir de manera más eficiente que el resto de países) e importar el resto. La división

---

<sup>6</sup> Véase en Guerrero (1995) un análisis completo de esta teoría y de su heredero, el enfoque neoclásico.

internacional del trabajo originada por el patrón de especialización descrito conduciría al crecimiento de la producción mundial siendo este beneficio compartido por todos los países participantes en el comercio internacional. Su creencia en la movilidad internacional de los factores productivos y su posición partidaria de un comercio internacional basado en la ventaja absoluta, le llevaron a convertirse en apóstol del libre comercio y a rechazar las trabas al crecimiento del comercio exterior.

La teoría clásica de las ventajas comparativas es una evolución respecto al modelo de la ventaja absoluta de Adam Smith, y en su elaboración original fue propuesta por David Ricardo (1817) en su obra *The Principles of Political Economy and Taxation*. Su modelo de las ventajas comparativas defiende que la competitividad de un país en el comercio internacional viene dada, no por los costes absolutos de producción, sino por las diferencias de coste relativo de los factores (resultado de la comparación de costes entre países). El mecanismo de la ventaja comparativa explica el fenómeno de la especialización que adquieren ciertos países en determinadas actividades económicas, que resultan ser aquellas en las que un país se muestra comparativamente más eficiente. La causa del patrón de especialización nacional residiría entonces en las diferencias existentes en la productividad del trabajo para los distintos bienes en los distintos países. Las ganancias del comercio internacional se argumentan así en base a las diferencias en los niveles de productividad nacionales.

La existencia de costes comparativos distintos para cada producto es la pieza que permite que todos los países se beneficien del comercio internacional. El esquema analítico de Smith dejó en el aire la cuestión de cómo podía aprovechar el comercio aquella nación que carecía de ventajas absolutas en ningún producto. En su ley de la ventaja comparativa, Ricardo desvela este interrogante al establecer que, aunque un país pueda estar en desventaja absoluta en la producción de todos los bienes con respecto a otra nación, si los costes relativos son diferentes el intercambio es económicamente beneficioso para ambos pues la nación menos eficiente debería especializarse en la producción y exportación del bien donde su desventaja absoluta es menor (que sería donde tendría ventaja comparativa), e importar el resto donde sufre desventajas absolutas superiores (así como desventajas comparativas). Con este proceder, los países comerciantes resultan ganadores porque pueden consumir mayor número de bienes con la misma cantidad de trabajo.

El modelo económico del comercio internacional introducido por Ricardo esquematiza una economía simple con dos países en comercio, dos bienes y un factor de producción único (la mano de obra). Se basa asimismo en las premisas de un mercado de competencia perfecta, que entre otras cosas significa dotaciones fijas de factores, la inmovilidad internacional de los mismos, una tecnología constante (con un consumo invariable de factor trabajo por unidad de producción) aunque puede diferir en cada país y la ausencia de costes de transporte y de otros obstáculos al comercio. De aquí derivan sus dos principales limitaciones: no explica la razón de las diferencias en la productividad internacional del trabajo, y restringe los factores a la mano de obra obviando que otros países pueden poseer otros factores que también podrían determinar sus ventajas comparativas.

La economía ricardiana ha sido desarrollada posteriormente por trabajos que han pulido sus limitaciones. El supuesto de un único factor de producción (trabajo) que además es homogéneo ha sido removido sustituyendo la teoría del valor trabajo por la teoría del coste de oportunidad (Haberler, 1936), que llegaría a los mismos resultados pero con axiomas más realistas (Heller, 1983: 28). La hipótesis de costes marginales constantes, que aplicándose de manera fiel conduciría a un país a especializarse totalmente en el bien donde tiene una ventaja comparativa superior (un absurdo inobservable en la realidad), ha sido reemplazado por el supuesto más realista de costes

marginales crecientes, reconociendo que el coste marginal de transformación (la cantidad a la que el país debe renunciar para obtener una unidad adicional del bien en que se especializa, o coste de producir un bien en términos de otro) aumenta cuando una industria se expande a costa de otras. La conjunción del análisis de la oferta con el de la demanda (contenida en los gustos de los compradores) ha sido igualmente abordada mediante las curvas de indiferencia social planteadas por Scitovsky en 1941, ofreciendo un modelo de equilibrio general. El modelo ricardiano ha sido además generalizado para el caso de más de dos bienes y más de dos países –aunque no simultáneamente– en términos de la denominada “cadena de ventajas comparativas” (Deardoff, 2005: 1008-1010; Krugman & Obstfeld, 2006: 44)

El contraste empírico de la capacidad predictiva de la teoría de las ventajas comparativas sigue sin aportar conclusiones claras hoy en día.<sup>7</sup> Las evidencias favorables a una alta correlación entre la productividad del trabajo y la exportación, aportadas por MacDougall (1951) y Balassa (1966), con datos de Estados Unidos y Gran Bretaña, fueron contradichas por Bhagwati (1964), quien en una revisión de las principales aportaciones empíricas publicadas concluye que “contrariamente a la impresión general no existe todavía ninguna prueba a favor de las hipótesis ricardianas” (Bhagwati, 1970: 252). La controversia prosigue hoy en día. Así, el difundido estudio de Bernhofen & Brown (2005) basado en el caso japonés concluyó que el patrón exportador del país tras su liberalización ha seguido las predicciones de la teoría de la ventaja comparativa; pero su validación empírica de la economía ricardiana ha sido cuestionada por Kiyota (2006).

### 3.2.2. El modelo neoclásico

La teoría clásica del comercio internacional ha sido perfeccionada con el modelo neoclásico del comercio internacional basado en el teorema Heckscher-Ohlin-Samuelson (O-H-L). Este avance viene a poner luz sobre una cuestión inexplicada por la teoría de la ventaja comparativa: el por qué los costes relativos y la productividad son asimétricos espacialmente. El modelo O-H-L parte de la teoría de la ventaja comparativa de Ricardo para concluir que los países se especializan en la producción y exportación de aquellos bienes que exigen un mayor consumo de los factores en que están comparativamente mejor dotados, mientras que importarán los bienes en que su dotación sea más escasa. Por tanto, la especialización nacional y el comercio internacional se justifican por la escasez relativa o distinta dotación factorial para bienes diferentes de los países, que se traslada a precios relativos disímiles de los factores de producción entre los países que comercian.

Este modelo fue formulado inicialmente por el economista sueco Bertil Ohlin en 1933, a partir de un teorema previo de su compatriota Eli Heckscher enunciado en 1919, si bien su elaboración plena es obra de Samuelson (1948, 1962), con una formulación sencilla del caso de dos países, dos bienes y dos factores de producción. Su modelo permitía demostrar matemáticamente que, bajo determinados supuestos cada economía nacional tendía a especializarse en aquellas industrias y a exportar aquel bien cuya producción usase más intensivamente el factor en que ella era relativamente más abundante. Un segundo paso fue dado por Vanek (1968) cuando generaliza el modelo de Samuelson para  $n$  dimensiones, y traslada el objeto de análisis desde el comercio de bienes al comercio de servicios factoriales incorporados a los mismos. La conclusión esencial del modelo de Vanek es que, bajo los supuestos mencionados, un país tenderá a ser exportador neto de los servicios factoriales relativamente abundantes en su seno e importador neto de aquellos servicios factoriales relativamente escasos. En términos matemáticos, su ecuación iguala el contenido factorial incorporado en las exportaciones netas totales de un país con el exceso relativo de disponibilidad factorial existente en el mismo.

---

<sup>7</sup> Véase en Deardoff (1984, 2005) una revisión de la validación empírica disponible del modelo ricardiano.

Las dificultades que entraña conocer el vector de la disponibilidad mundial de stocks de factores productivos condujeron a simplificar el modelo y a centrar el análisis en el contenido factorial incorporado en los flujos de comercio infiriendo que dicho factor refleja el patrón de ventaja comparativa subyacente. Este enfoque fue iniciado por Leontief (1953, 1956) y mejorado por Leamer (1980). El análisis de las proporciones factoriales desarrollado por Leamer sustituye la identificación entre el patrón de abundancia factorial relativa de un país y su posición exterior neta, propuesta por Leontief, por la comparación entre la intensidad factorial asociada a sus flujos netos de comercio con la intensidad factorial relativa observada en su producción destinada al consumo interno.

El modelo O-H-L supone un cambio respecto a la teoría de la ventaja comparativa ricardiana, pues ahora el comercio internacional no encuentra su raíz en los diferenciales de la productividad del trabajo inter-industrias e inter-países, sino en las asimétricas dotaciones factoriales de las naciones. Así pues, el patrón de especialización productiva de los países más ricos en capital descansaría en la producción y exportación de bienes intensivos en este factor (utilizando una mayor carga relativa de este input para fabricarlos), mientras que en el caso de los países más ricos en factor trabajo se orientarían hacia bienes intensivos en trabajo. Una segunda conclusión básica del teorema de Heckscher-Ohlin es que el principal determinante de la localización de las industrias es la distribución en proporciones desiguales de los factores de producción.

La teoría parece obvia para los bienes y servicios (como el turismo) basados en recursos naturales, constatándose que cada país se especializará en mayor medida en aquellas industrias que usan en mayor proporción aquellos por ser más baratos. Sin embargo, no encaja para explicar el patrón productivo y comercial en el caso de los bienes industriales. La comprobación empírica no ha sido beneficiosa. El primer trabajo que refutó el modelo fue el de Leontief (1953), que es el origen de la conocida paradoja de Leontief: las exportaciones del país con mayor abundancia de capital del mundo, Estados Unidos, tenían menos intensidad de capital que sus importaciones (un 30% de diferencia), un resultado pues totalmente contrario a la predicción del modelo O-H-L. Otros trabajos han revisado el modelo en otros países siguiendo el esquema analítico de Leontief confirmando mayoritariamente su fallo predictivo (Bowen, Leamer & Sveikauskas, 1987; Hakura, 2001; Davis & Weinstein, 2003, 2001; Treffer, 1995). La evidencia sobre el funcionamiento del modelo O-H-L para el caso español es contradictoria, con trabajos consistentes con sus supuestos de partida (e.g., Rodríguez, 1992; Fariñas & Martín, 1990) y otros opuestos (López, 2001; Bajo & Torres, 1989).

Además, debe recalcarse que el modelo neoclásico sigue anclado en un conjunto de hipótesis restrictivas: competencia perfecta en los mercados de productos y factores, constancia de la intensidad factorial entre los países (equivalente a la inexistencia de inversión factorial o de cambio técnico), fijeza de la cantidad total de factores de producción disponibles en cada nación pero variabilidad de las dotaciones factoriales entre países (lo que excluye los procesos de mejora y la movilidad internacional de los factores), pleno empleo de los factores y demanda idéntica y homotética entre países. Desde este conjunto de premisas, la teoría clásica y neoclásica del comercio internacional defiende bajo cualquier circunstancia la existencia del libre comercio y la no intervención estatal en este ámbito de la economía nacional que es considerada socialmente óptima.

Entre todos estos supuestos, sólo recalcaremos cuatro especialmente chirriantes con la realidad observada: la intensidad factorial constante, la expansión del comercio inter-industrial entre países con dotaciones factoriales similares, el crecimiento del comercio intraindustrial, y la no consideración del poder de mercado.

La hipótesis de no inversión factorial obliga a que la intensidad factorial de cada bien en relación a otro sea fija en todos los países, excluyendo así procesos productivos distintos ajustados a las dotaciones factoriales en cada territorio. Esta es una premisa clave pues su eliminación podría conducir a que dos países exportasen el mismo producto, lo que eliminaría la capacidad predictiva del modelo O-H-L.

La teoría de la ventaja comparativa basada en las diferencias en dotaciones factoriales sólo contempla la posibilidad de un comercio de tipo interindustrial en el que cada país exportaría e importaría bienes de industrias distintas según tenga o no abundancia relativa de factores. Esta predicción no encaja con la evidencia creciente desde la segunda guerra mundial, que constata al peso creciente del comercio internacional entre países con dotaciones factoriales similares.

Además, el modelo tampoco tiene capacidad explicativa del componente del comercio internacional más dinámico durante las últimas décadas, el comercio intraindustrial (Balassa, 1966). Este flujo comercial es aquel que tiene lugar cuando en un mismo periodo el mismo país exporta e importa productos del mismo sector. Una parte del comercio intraindustrial puede ser explicado por la ventaja comparativa; se trata del comercio de productos sustituibles en su consumo, pero diferenciados en sus inputs (muebles de madera y acero, por ejemplo) y que por requerir distintas dotaciones factoriales pueden originar distintos patrones de especialización nacional (Grubel & Lloyd, 1975: 87). Pero una parte más sustancial del comercio intraindustrial sólo puede razonarse abandonando el modelo de competencia perfecta e introduciendo la diferenciación del producto y las economías de escala.

La cuarta restricción del modelo O-H-L es el descarte del poder de mercado. La competencia perfecta no contempla la existencia de asimetrías sostenidas en tamaño. Este supuesto impide explicar una parte sustancial de los flujos comerciales actuales que son obra de empresas multinacionales con elevadas cuotas de mercado.

La refutación de la teoría neoclásica del comercio internacional por estas anomalías empíricas sirvió de acicate para la construcción de nuevas bases teóricas que han partido de la flexibilización de algunos de los supuestos del modelo O-H-L.

### **3.2.3. La nueva economía internacional**

La primera renovación teórica del paradigma neoclásico se caracteriza por explicar el dinamismo del comercio intra-industrial al tiempo que removían las limitaciones del modelo de competencia perfecta incorporando los avances recientes en organización industrial a las teorías del comercio internacional. Las nuevas elaboraciones teóricas que reconocían la existencia de fallos de mercado empezaron a elaborarse a finales de los años 70 y principios de los 80, por economistas encuadrados en la rotulada Nueva Economía Internacional (NEI), como Paul Krugman (1979, 1980), Avinash Dixit (Dixit & Stiglitz, 1977), James Brander y Barbara J. Spencer (Brander & Spencer, 1985).

Siguiendo a Krugman & Obstfeld (2006), cabe distinguir tres tipos fundamentales de modelos de comercio internacional bajo competencia imperfecta: los modelos de competencia monopolística, los modelos de mercados oligopolísticos también conocidos como modelos de dumping recíproco y la teoría de las economías externas.

A partir del modelo de competencia monopolística para una economía cerrada elaborado por Dixit & Stiglitz en 1977, Krugman construye en 1979 el modelo de competencia monopolística para una economía abierta que es considerado el trabajo pionero de los modelos de competencia

imperfecta. Este modelo reformula la teoría de la ventaja comparativa incorporando la diferenciación de producto y las economías de escala (Krugman, 1995).

Las economías de escala internas, o rendimientos crecientes, surgen cuando al incrementar el gasto en factores la cantidad de producto obtenida crece en una proporción superior y, al dividirse los costes fijos entre un mayor número de unidades, el coste medio unitario de producción disminuye. Las economías de escala proporcionan un incentivo económicamente beneficioso para la especialización nacional, incluso en ausencia de diferencias en las dotaciones factoriales, pues estimulan que un país tienda a producir y exportar aquel número (limitado) de bienes que puede elaborar de forma más eficiente consiguiendo el resto a través de importaciones. El comercio internacional aporta pues un primer beneficio para las empresas al permitirles explotar mejor sus economías de escala.

La diferenciación de producto es otro elemento clave del modelo de competencia monopolística de Krugman (1979). Supone la respuesta de la empresa a la preferencia de los consumidores por la variedad. El nombre de “competencia monopolística” sugiere ya las implicaciones de este factor. La diferenciación de producto conduce a que la empresa elabore una variedad de producto que los consumidores perciben diferente de las variedades ofrecidas por la competencia (en diseño, marca, servicio, tecnología, moda, etc.). La empresa con un producto diferenciado posee cierto poder de monopolio que le permite fijar precios superiores sin temor a perder automáticamente demanda por pequeñas diferencias en precio. Al mismo tiempo, la variedad de producto entre competidores, aunque esté diferenciada, sigue siendo mutuamente sustitutiva de manera que la competencia permanece dentro de la industria y presiona los precios a la baja. El aumento de la variedad presionará la cuota de mercado de cada empresa a la baja, así como el precio de venta del producto (Arkolakis, 2008). Extendiendo esta idea al comercio internacional, Krugman (1981) ofrece otra explicación al comercio intraindustrial. Cuando dos países con industrias monopolísticamente competitivas del mismo sector establecen relaciones comerciales, las empresas de cada nación podrán vender su variedad de producto también a los consumidores extranjeros que desean ese modelo. El resultado es el aumento del tamaño del mercado (añadiendo al mercado nacional la demanda externa que prefiere la variedad ofertada por una empresa extranjera), lo que permite explotar mejor las economías de escala y reducir los costes medios unitarios.

Helpman & Krugman (1985) han extendido este marco analítico para explicar tanto el comercio intraindustrial como interindustrial. Su modelo incluye dos países con dos factores productivos (capital y trabajo) y dos industrias de distintas intensidades factoriales (capital en el caso de los vestidos y trabajo en el caso de los alimentos) aunque una de ellas (vestidos) es una actividad de competencia monopolística. La simulación concluye que el país más rico será exportador neto del bien en el que tiene mayor intensidad factorial y menores costes (vestidos); y el otro país será también exportador neto, pero de alimentos, al tiempo que exportará algunas variedades de vestidos que los consumidores del socio comercial prefieran sobre la oferta interna.

La NEI también abre la puerta al análisis del impacto del coste de transporte sobre el comercio internacional. Así, Krugman (1980) presentó un modelo que demuestra cómo un coste de comercio elevado incentiva la concentración de la producción orientada al mercado interno de mayor dimensión incluso cuando existe una demanda externa latente (“efecto mercado interno”).

En tercer lugar, el modelo del dumping recíproco explica el comercio internacional basándose exclusivamente a partir de una práctica de los mercados de competencia imperfecta: la discriminación internacional de precios consistente en fijar un precio inferior al mismo bien

cuando se exporta. Brander (1981) fue quien sugirió esta posibilidad por vez primera. En otro trabajo posterior (Brander & Krugman, 1983), se modeliza el caso de dos empresas monopolistas que practican el dumping, cada una en el mercado de la otra, dando lugar así al intercambio intraindustrial, si los costes de transporte no lo impiden.

El paradigma dominante en la NEI (Krugman, 1997: 18-19) atribuye casi completamente el desempeño económico de una nación, tanto para una economía con poco comercio internacional como para economías abiertas, a factores domésticos. Entre estos factores internos, el primero es la tasa de crecimiento de la productividad absoluta nacional, y no el crecimiento de la productividad en relación con otros países (productividad relativa). Otros elementos determinantes que serían menos importantes son la tendencia de las economías industriales avanzadas a un crecimiento relativo mayor del empleo en servicios frente a la industria, o los problemas asociados con la regulación, la política monetaria y los programas de bienestar social. El nivel de vida en una nación estaría así determinado por el poder de compra tanto de los bienes producidos internamente como de los bienes importados.

La razón de este argumento descansa en que las economías no son tan interdependientes como el cliché de la globalización daría a entender. Los efectos del comercio internacional sobre el nivel de vida de una nación se plasmarían básicamente a través de los ajustes en precios ocasionados con la modificación en la relación de intercambio derivada de la manipulación del tipo de cambio. Incluso el efecto de la competencia internacional en precios, plasmada por ejemplo en un deterioro de la relación de intercambio causado por una devaluación (aunque disminuya el poder de compra de importaciones), no tendría un impacto significativo sobre el nivel de vida interno, porque la consecuente caída de la renta real del país se reduce sólo en la proporción que supone el producto de la devaluación por el porcentaje de la renta destinada a adquirir bienes del país beneficiado por la misma.

#### **3.2.4. Las teorías del crecimiento económico toman el relevo**

La renovación de la competitividad nacional dio un paso decisivo cuando desbordó el campo del comercio internacional para conectar con los problemas del crecimiento económico y de la renta, una transición en la que ha ido acompañado de la NEI. Este enfoque más amplio de la competitividad nacional enlaza la cuestión de sus factores determinantes con la teoría del crecimiento económico (Barro, 1990a, b, 1991, 1999; Barro & Sala-Martín, 1992; Solow, 1988, 1994, 2001).

Esta nueva aproximación postula que la evolución relativa de una economía no se puede juzgar sólo por sus resultados financieros, comerciales o productivos, y debiera evaluarse según su contribución a la mejora sostenida del nivel de vida de los ciudadanos en relación con las naciones más desarrolladas (Krugman, 1996; Porter, 2003). La competitividad nacional pasa así a valorarse por el desempeño económico del país, es decir, por su éxito para alcanzar la prosperidad y aumentar la riqueza de sus ciudadanos mediante el crecimiento del nivel de renta y del empleo (Baumol, 1986).

Desde esta visión, se llega a un concepto de competitividad nacional que resulta bien expresado en la definición proporcionada por la OCDE (1992). Este organismo entiende la competitividad nacional como “el grado en el que un país puede, bajo condiciones de mercados libres e imparciales, producir bienes y servicios que superen el examen de los mercados internacionales, al tiempo que se expanda la renta real del país a largo plazo.” La Comisión Europea, en su sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea de 1999, proporciona un concepto próximo, según el cual la competitividad sería “la habilidad de las compañías, industrias, regiones, naciones y regiones supranacionales de generar,

a la vez que se ven expuestas a la competencia internacional, niveles relativamente altos de ingresos y empleo”.

Estas aproximaciones defienden la mejora de la competitividad sin necesidad de recurrir a soluciones espurias que pretendan un empobrecimiento relativo, por ejemplo, vía una remuneración anormalmente baja de los factores de producción o la devaluación monetaria. Es más, aunque puedan existir diferentes perspectivas parciales de la competitividad nacional, que reflejan los intereses particulares de cada grupo de presión, la mejora de la renta del país a largo plazo exige construir un modelo de producción de bienes y servicios que sea satisfactorio para una amplia mayoría de la población. En este punto, hay que indicar además que cuando los objetivos particulares de los distintos grupos de poder y de presión de una nación no están suficientemente alineados con la estrategia nacional, los conflictos pueden erosionar la mejora de la competitividad y acabar perjudicando al país en su conjunto.

La teoría del crecimiento económico se ha beneficiado de los nuevos modelos surgidos desde finales de los años 50, y que pronto desbancaron las modelizaciones clásicas (Harrod-Domar) y keynesianas (Kaldor y Robinson, principalmente). Las innovaciones abarcan dos clases de modelos, igualmente importantes, pero bien diferenciados. La primera categoría la forman los modelos de crecimiento exógeno que se caracterizan porque la tasa de crecimiento del factor tecnología es exógena, es decir, se supone que crece a una tasa constante. El segundo grupo lo integran los modelos de crecimiento endógeno, en los cuáles la tasa de crecimiento de la tecnología se obtiene endógenamente.

### **3.2.5. Las paradojas irresolutas por la teoría económica del comercio internacional: la respuesta exógena**

La principal limitación de la teoría económica dominante en el comercio internacional es el reducido papel que juega en sus modelos un rasgo esencial de la dinámica de muchos mercados de productos contemporáneos, la competencia monopolística basada en factores de no precios como la calidad, el diseño, el servicio y una larga lista de intangibles (Howes & Singh, eds., 2000: 4) y su movilidad (Barro et al., 1992). El modelo de competencia monopolística incorpora la diferenciación del producto, pero limita su efecto al incremento del tamaño del mercado y la subsiguiente contracción del coste medio unitario generada por las economías de escala. Tres son las paradojas empíricas que la literatura tiene abiertas en relación a este punto, y que ponen en jaque la tesis de la teoría económica del comercio internacional hasta la NEI, que intenta razonar el crecimiento económico a partir de los factores clásicos (capital y trabajo), obviando la existencia de otros factores productivos e incluso la propia heterogeneidad de las dotaciones de los dos inputs señalados. Todas ellas encajan difícilmente con el análisis económico neoclásico del comercio internacional y la NEI.

La primera es la paradoja de Leontief. Wassily Leontief (1968) fue probablemente el primer economista que hizo notar la importancia de los aspectos intangibles en la competitividad internacional, al observar que el modelo de comercio exterior de Estados Unidos era explicado en mayor medida por el capital humano (es decir, los intangibles relacionados con los conocimientos y las habilidades) que por el capital físico. Su observación empírica del fallo predictivo del modelo O-H-L le condujo a concebir el trabajo como un factor heterogéneo (hay diferentes categorías de mano de obra con distintos niveles de cualificación) y variable entre países, siendo los países industrializados más ricos en factor trabajo cualificado (desarrollado gracias a una mayor inversión de capital en educación). Sobre esta idea, la superior intensidad factorial en trabajo de las exportaciones estadounidenses sobre sus importaciones se explicaba porque dicha mayor

intensidad descansaba en una proporción mayor de fuerza de trabajo cualificada que incluía profesionales como científicos, ingenieros y técnicos. En cambio, las exportaciones de las naciones menos desarrolladas son más intensivas en mano de obra poco cualificada, y cuando lo son en bienes intensivos en capital surge el efecto de las inversiones multinacionales.

La segunda paradoja deriva del residuo de Solow, basado en el modelo de crecimiento económico propuesto por Robert Solow. El modelo de Solow (1956, 1957, 1962) puede considerarse el punto de partida de los modelos de crecimiento económico. Pretende explicar cómo crece la producción nacional (Y) a partir de las dotaciones factoriales de mano de obra (L), capital fijo (K) y tecnología, asumiendo los supuestos de que el PIB nacional es igual a la renta nacional (y por tanto se supone una economía cerrada sin comercio exterior) y que el nivel de tecnología permanece constante. El modelo presupone que la forma de incrementar la producción nacional es mejorar la dotación de capital, es decir, el crecimiento económico se produciría por una acumulación constante de capital (ahorrando e invirtiendo cada año una parte de la renta en más bienes de capital) que permitiría en los periodos siguientes alcanzar producciones progresivamente mayores. La predicción más interesante del modelo de Solow es que el crecimiento basado puramente en la acumulación de capital, sin alterar la cantidad de factor trabajo empleado ni la tasa de ahorro nacional, es paulatinamente menor, y se llegaría a un estado estacionario en el que el incremento del capital no redundaría en más crecimiento pues las inversiones compensarían exactamente la depreciación asociada a l deterioro del capital fijo. Su modelo también permite calcular el denominado como residuo de Solow, y que puede definirse como la contribución de todas las fuentes de crecimiento distintas a la acumulación de capital. Constituye pues la parte del crecimiento inexplicada por los factores clásicos.

En un trabajo posterior, Solow (1970) mostró que una gran proporción del crecimiento norteamericano no podía atribuirse a los inputs de capital o trabajo, y que si bien la inclusión de nuevos factores (como el gasto en I+D y educación) mejoraba la capacidad explicativa del modelo, aún persistía una cuota importante no explicada. El valor de este residuo ha sido muy alto en los estudios empíricos realizados. Los estudios de Prescott (1998) cifraban la capacidad explicativa de la PTF en el 80% y 40% del crecimiento económico en los países desarrollados y no desarrollados respectivamente; oscilando actualmente alrededor del 50% de la dispersión de riqueza entre países (Caselli, 2004).

Mankiw, Romer & Weil (1992) se han basado en el modelo de Solow para examinar las diferencias internacionales de renta per cápita en 98 países como una función de la tasa de ahorro, la tasa de crecimiento de la población y los niveles iniciales de productividad del trabajo. Los resultados empíricos permiten explicar el 60% de la variación por estos factores. Sin embargo, cuando analizaron la contribución implícita del capital en la renta nacional resultó ser casi el doble que la estimada directamente. Para resolver esta discrepancia que minoraba sustancialmente el valor explicativo del modelo de Solow, volvieron a estimar otro modelo modificado que contemplaba la acumulación de capital humano, consiguiendo así explicar alrededor del 80% de la variación observada. Grossman & Helpman (1991,1994) han observado igualmente que la PTF tiene un papel importante en el crecimiento económico.

La existencia de zonas en sombra dentro de la explicación clásica y renovada del comercio internacional fue nuevamente resaltada por la paradoja de Kaldor. Kaldor (1978) añadió una nueva pieza al rompecabezas al señalar que durante el periodo 1963-1975, países como Alemania y Japón, a pesar de haber sufrido un crecimiento relativo de precios y costes en términos constantes, habían logrado acrecentar su cuota del mercado mundial; mientras que naciones como Gran Bretaña y Estados Unidos, con una tendencia contraria en precios y costes relativos,

habían visto mermar su cuota de las exportaciones mundiales de bienes. Es decir, Kaldor apuntó la existencia de una relación positiva entre la cuota de mercado mundial de un país y sus costes laborales unitarios relativos. Esta investigación fue replicada por Fagerberg (1996) para el periodo 1978-1994, extendiéndola a 12 países líderes mundiales en exportación, confirmando nuevamente la existencia de una relación positiva entre la cuota del mercado mundial y los costes laborales unitarios relativos, incluso en el caso de las economías emergentes asiáticas. Esta paradoja tiene difícil encaje en la teoría económica del comercio internacional, que predice justamente lo contrario: una relación negativa entre la cuota del mercado mundial de una nación y sus precios relativos.

Fagerberg (1996) ha planteado también una tercera paradoja que denominaremos la paradoja de Fagerberg: existe una correlación positiva entre la tasa de crecimiento de la productividad doméstica y la cuota de mercado mundial de un país. Esta evidencia empírica parece que vuelve a apoyar la tesis de Krugman. Sin embargo, una lectura más reposada de los datos puede revelar el efecto de variables en la sombra, que aluden nuevamente al papel creciente de los factores no precio y vinculados al desarrollo tecnológico en el comercio internacional. La razón de que las naciones con una mayor tasa de crecimiento de la productividad sean las que ocupan mayor cuota del mercado mundial es que, al tiempo, son las que exhiben más altas tasas de crecimiento de la inversión y producción, que derivan en una rotación más rápida del equipamiento, un progreso técnico (al menos el embebido en los bienes de capital) más rápido, un efecto aprendizaje (*learning by doing*) más acentuado y una mayor propensión innovadora (Young, 1991). Los datos del estudio empírico de Fagerberg (1996) así lo indican, revelando una relación positiva entre el aumento de la inversión en I+D (como porcentaje del PIB) y el crecimiento de la cuota de mercado mundial. Un estudio anterior de Fagerberg (1988) entre 15 países de la OCDE durante el período 1961-83 había revelado ya que las estrategias de competitividad fundadas exclusivamente en costes tienen cada vez un papel menos importante (sobre todo en países desarrollados con desventajas comparativas en costes del factor trabajo), siendo en cambio cada vez más trascendentales estrategias basadas en factores asociados a la tecnología, la calidad de los productos y la oferta de servicios asociados a la distribución, reparación y mantenimiento de productos.

En un ámbito más general, Kaldor (1981: 603) argumenta estas paradojas con su concepto de causalidad acumulada: si bien “el crecimiento de las exportaciones puede ser principalmente explicado por la elasticidad renta de la demanda desde países extranjeros para los productos de un país, es una cuestión de habilidad innovadora y de capacidad adaptativa de sus productores que esta elasticidad renta tienda a ser relativamente grande o pequeña”.

Si se entiende el aumento de la productividad relativa (y de su inversión asociada) de un país como un indicador de su competitividad no precio relativa, la conclusión es que el crecimiento de la cuota de mercado mundial es mejor explicado por el crecimiento de la productividad relativa que por la evolución de la productividad absoluta (es decir, de los costes laborales unitarios relativos). La dinámica de círculo vicioso sigue un patrón del siguiente tipo: cuando la productividad doméstica crece lentamente, las empresas de la nación están invirtiendo poco en I+D y ralentizando su progreso técnico, lo que no sólo degenerará en una pérdida de cuota del mercado mundial sino en un desempeño económico nacional inferior y, a medio plazo, a un declive del crecimiento de la productividad doméstica. Por tanto, la tesis de Krugman que negaba toda responsabilidad en el comercio internacional de un país a la productividad relativa vuelve a ser cuestionada. El mayor crecimiento de la productividad en otras naciones, como efecto de un progreso técnico más potente (por ejemplo, gracias a una mayor inversión en I+D y en educación),

tendrá consecuencias negativas para el crecimiento de la productividad doméstica y la cuota de mercado mundial, salvo que se adopten las medidas de ajuste que permitan salir de esta dinámica de círculo vicioso. La noción de causalidad acumulada de Kaldor también resta fuerza a la objeción de Krugman (1997: 19-20) al concepto de la competitividad internacional como un juego de suma cero, pues apunta que la intensa competencia entre naciones a la hora del desarrollo tecnológico y de la capacidad de innovación puede resultar en una mejora Pareto en el bienestar mundial (Howes & Singh, eds., 2000: 6).

En síntesis, la naturaleza estática y la concentración de la teoría económica del comercio internacional en los factores productivos básicos (recursos naturales, capital, mano de obra poco cualificada) le cierran la puerta al futuro, pues el hecho de que estos factores surjan de modo espontáneo o estén disponibles de forma natural, induce a creer que no existen procesos de mejora o de aprendizaje de la dotación inicial de recursos. Por otro lado, el crecimiento de la productividad está cada vez más ligado a factores distintos a costes, como la tecnología, estrategias de estímulo de la innovación y la calidad, e inversiones en capital humano. Por tanto, la obsesión por la competitividad en costes puede tener severas consecuencias sobre la propia competitividad y capacidad de crecimiento de la economía a medio y largo plazo, al conducir a la desaceleración del crecimiento de la productividad (Fagerberg, 1988).

### **3.2.6. Las teorías neo-tecnológicas del crecimiento**

El papel de las diferencias internacionales en las condiciones tecnológicas como la fuente de la ventaja comparativa y el comercio internacional ha sido reforzado con las denominadas teorías neo-tecnológicas (Rivera & Romer, 1991). Según estas teorías, la ventaja comparativa se explicaría, no por diferencias en las dotaciones factoriales relativas, sino por diferencias en la distribución de la inversión en la industria. Así como en las teorías clásica y neoclásica la tecnología se trata como una variable exógena, en estos nuevos enfoques los procesos de generación y transmisión de tecnología son tratados con mayor profundidad, convirtiéndose en una variable endógena del modelo.

Esta teoría asimila la PTF a la dotación factorial de un recurso en concreto, la tecnología. Es el caso de la literatura sobre crecimiento económico de los años 90, encabezada por Paul Romer (2002), que identificó la PTF con el nivel tecnológico de un país y que concentró sus esfuerzos en comprender las razones de los diferenciales entre capacidad innovadora y producción con tecnologías de frontera.

Romer es uno de los economistas más importantes y citados de Estados Unidos, hasta el punto de que alguna fuente alude a él como una leyenda en el mundo cerrado de la teoría económica. El viejo Peter Drucker, el "padre" de la gestión, ya lo catapultó como candidato al Premio Nobel de Economía y gurús de primera línea, como Michael Porter, Alvin Toffler, o su polémico colega Paul Krugman, no se cansan de citarlo. La celebridad que este economista tiene entre sus pares nació ya en su tesis de doctorado (1983), en la cual modificó del día a la noche la idea que los economistas y los políticos tenían sobre la política macro-económica del crecimiento ofreciendo un enfoque novedoso del modo en que se produce la creación de riqueza, quizás aprovechando una formación diferencial en matemáticas y física.

Caricaturizando, los hombres de que dirigen los gobiernos y los teóricos que los influenciaban por detrás reducían la buena gestión de los negocios públicos a la política monetaria y fiscal, al incentivo a la acumulación del capital fijo o al fomento de obras públicas en tiempos de crisis. Romer (1993, 1994a, b) argumentó que el descubrimiento científico, el cambio tecnológico, la innovación y el crecimiento del factor productividad total debían ser puestos en el centro del

análisis económico pues constituyen la base del crecimiento. Así nació lo que se designó como nueva teoría del crecimiento. El término “nueva” fue usado para subrayar que el crecimiento económico tenía como motor los activos intangibles. De ahí que Romer designase el secreto del crecimiento como la “Revolución Soft”. No obstante, a pesar de su originalidad y de rechazar explícitamente algunas implicaciones relevantes del modelo neoclásico, esta corriente recoge elementos de los estudios de autores neoclásicos como Solow, Arrow o Denison (1962), hasta el punto de que ha sido considerada una nueva generación de la teoría neoclásica que critica muchos aspectos de la vieja escuela neoclásica, pero se construye sobre ella.

La nueva teoría de la cual Romer (1990, 1994a) fue el pionero también ha sido denominada teoría del crecimiento endógeno. Romer (1994a) engloba dentro de la corriente endogenista las interpretaciones en las que “el crecimiento económico es un resultado endógeno del sistema económico y no el resultado de fuerzas externas”. El cambio tecnológico surge de las estrategias deliberadas de las personas en respuesta a los incentivos del mercado. Por tanto, la nueva teoría, aunque coincida en la importancia otorgada al cambio técnico, descarta el primer postulado del modelo de Solow consistente en el cambio tecnológico exógeno.

El primer modelo del crecimiento económico propuesto por Romer se detalla en su trabajo seminal de 1986 titulado *Increasing returns and long-run growth*, directamente basado en su tesis doctoral. Este estudio presenta un modelo dinámico de crecimiento a largo plazo cuyo motor principal es la acumulación de conocimientos de agentes maximizadores de ganancias. El cambio de enfoque pasando a considerar el conocimiento en sustitución del capital físico como “la forma básica de capital” tiene implicaciones esenciales para el modelo de crecimiento, que cabe concretar en dos: el conocimiento como factor productivo se considera con productividad marginal creciente y con efectos externos (*spillovers*) positivos.

La doctrina de Romer supone un soplo de aire fresco contra la visión pesimista del crecimiento económico ya iniciada por Malthus y Ricardo, y heredada por Solow, plasmada en su hipótesis de rendimientos decrecientes de la inversión y de la tasa decreciente del crecimiento per cápita ( $Y/L$ ) con el aumento de la intensidad de capital por unidad de trabajo ( $K/L$ ). Romer recupera en cambio el optimismo de Adam Smith que justifica los rendimientos crecientes con la especialización y la división del trabajo (Romer, 1987). Los conocimientos son sustancialmente diferentes del resto de bienes, pues una vez asumido el coste de crearlos pueden ser usados repetidamente sin costes adicionales (o marginales) al tratarse de costes fijos. Por tanto, para Romer, el conocimiento tiene una productividad marginal creciente, y por ello cabe prever que el conocimiento crecerá sin límites. Sin embargo, la producción de nuevo conocimiento se define como el resultado de un proceso de I+D que tiene rendimientos decrecientes.

Por otro lado, el modelo de crecimiento endógeno de Romer entronca con la visión de las externalidades positivas de Marshall. La inversión en I+D supone una “externalidad natural” dado que el nuevo conocimiento creado no puede normalmente ser totalmente protegido, y por ello tiene efectos positivos en las posibilidades de producción de otras firmas.

Romer (Romer & Jones, 2010) también asume las aportaciones de Kenneth J. Arrow (1962, 1973), que planteó ya un modelo dinámico de crecimiento en el que la productividad es una función creciente de la inversión acumulada en la industria, de la cual deriva el nuevo conocimiento. El conocimiento es definido entonces como fruto del aprendizaje y éste como resultado de la experiencia (*learning by doing*). Sin embargo, Romer reconoce que la producción de conocimiento no puede limitarse al aprendizaje por práctica. La productividad del aprendizaje puede acelerarse aumentando la calidad de la mano de obra, de manera que la inversión en educación otorgará

beneficios futuros mediante sus efectos sobre la productividad de los trabajadores cualificados. Aquí, Romer recoge las aportaciones pioneras sobre capital humano de Gary Becker (Becker, 1964, 1972; Becker & Chiswick, 1966; Becker et al., 1990) y sobre economía de la educación de Theodore Schultz (1961).

Más precisamente, en su artículo *Endogenous technological change* publicado en 1990, Romer formula un segundo modelo que añade explícitamente el capital humano a los factores del modelo de Solow (capital, trabajo y tecnología) y entresaca sus implicaciones para el comercio internacional. Su conclusión es que las economías con un mayor stock de capital humano experimentarán un crecimiento más rápido en la producción y los ingresos per cápita. El modelo endógeno de Romer rompe también la hipótesis neoclásica de la convergencia en tasas salariales y relación capital/trabajo que se explicaría por los rendimientos decrecientes del capital. En su modelo alternativo la productividad del trabajo crece continuamente con el aumento del stock de capital, facilitando un crecimiento persistentemente más bajo en los países menos desarrollados y, por ello, las diferencias en el nivel de producto per capita entre países pueden mantenerse.

Sin embargo, la "crítica de Cambridge" se dirige hacia esta concepción de la PTF y otros aspectos de la contabilidad del crecimiento. Y por eso algunos economistas consideran que muchas ideas sobre la PTF son erróneas. La literatura económica ha trabajado para superar esta estrechez interpretativa y ha profundizado poco a poco en las causas de la diferente productividad extraída al capital agregado y al trabajo agregado. Este enfoque presupone que con los mismos factores de producción se pueden conseguir resultados muy distintos según la forma en que se empleen, revelando motivos ajenos al cambio tecnológico que conducen a una mala asignación de recursos

### **3.2.7. La perspectiva institucional del desarrollo**

El interés de profundizar en el por qué los recursos se han asignado ineficientemente está en la raíz de la teoría institucional. Las instituciones se definen como las normas del juego en una sociedad, e incluyen tanto aspectos formales (derechos de propiedad, contratos, marcos regulatorios, sistema financiero, etc.) como informales (códigos de conducta, creencias y valores) (North, 1990). Las instituciones varían acusadamente entre países porque se desarrollan y sostienen mediante procesos dependientes de la historia y fuertemente localizados en un territorio.

Las instituciones colectivas no son neutrales desde el punto de vista económico, sino que la eficacia de la organización económica depende del marco institucional particular al país o región y al momento y de su idoneidad para impulsar la acumulación de capital y estimular la I+D+i. Existe una amplia literatura que estudia el efecto que tienen sobre el desempeño económico, atributos característicos del marco institucional como el sistema financiero (Florida & Kenney, 1990), la cultura regional (Franke, Hofstede & Bond, 1991; Whipp, Rosenfeld & Pettigrew, 1989), las normas de cooperación y el grado de confianza (Knack & Keefer, 1997) o el tamaño del mercado nacional y la estructura del sistema económico (Arora & Gambardella, 1997). Este marco institucional altamente cambiante constriñe la actividad empresarial y, junto con la tecnología empleada y el coste relativo de los factores, puede determinar los costes de producción y transacción, afectando a la variación del desempeño entre países.

El capital institucional puede ser virtuoso o perverso, en función de que coadyuve u obstaculice una estructura de incentivos o desincentivos (incluyendo tanto sanciones legales como morales) encaminada a dificultar determinadas conductas humanas consideradas deshonestas y a facilitar otras estimadas como virtuosas como son el emprendimiento. La generación de incentivos apropiados para el desarrollo de una actividad económica eficiente y de innovaciones precisa de

componentes como son leyes adecuadas y mecanismos que garanticen la seguridad jurídica, y por consiguiente aseguren el cumplimiento de acuerdos y contratos entre ciudadanos y de estos con la Administración. Las instituciones promueven pues incentivos que, al condicionar las decisiones de los agentes económicos, marcan diferencias en la intensidad y calidad del capital humano.

En términos de costes, las instituciones establecen cuan costoso resulta hacer transacciones o hacer cumplir ciertas reglas en determinadas sociedades. Esta idea de North (1990) esta específicamente insertada en el objetivo de diseñar un marco institucional que minimice los *costes de transacción* tanto para las actividades privadas como para los gastos en los que incurre el Estado para establecer un control sobre los sujetos. El sistema formal conlleva elevados costes de transacción. En cambio, gracias al contexto de confianza en los que se desarrollan, las instituciones informales propician reglas de juego asumidas voluntariamente que ocasionan menores costes de transacción.

El capital institucional y el capital social están fuertemente correlacionados, pues el diseño de las instituciones formales influirá en las normas informales que las sociedades crean para complementarlas. Los costes de transacción se relacionan con la calidad de las reglas formales generadas y con los incentivos positivos que generan para crear capital social. La existencia de un capital social que favorece la resolución negociada de conflictos y el emprendimiento cooperativo y voluntario de iniciativas en pos de un fin común facilita que el capital institucional sea de carácter más informal, haciendo más irrelevante el capital institucional formal, y por tanto devengue menores costos de transacción. Por el contrario, la existencia de un capital institucional formal desarrollado desde “arriba”, poco transparente, ineficiente o corrupto ofrece incentivos erróneos que pueden minimizar el desarrollo de un capital social positivo e incluso conducir al debilitamiento ético de la sociedad, creando pues un entorno negativo que exige fuertes costes de transacción para el intercambio y el cumplimiento de las reglas. Un capital institucional menor puede también estimular la germinación de grupos de beneficiarios que responden al prototipo de “perseguidores de rentas” y de modelos de éxito inspirados en esos comportamientos (bien distintos al del empresario innovador).

Pero el influjo también obra desde el capital social hacia el institucional, porque una sociedad con estándares cívicos reducidos (y por tanto con un rechazo social menor al engaño, a la falta de respecto a los compromisos y a la compraventa de decisiones públicas) asumidos será más tolerante con ineficiencias o corruptelas en las instituciones públicas, que adoptarán estándares de transparencia y ética reducidos, e incentivará conductas privadas poco respetuosas con los pactos asumidos en contratos y acuerdos.

Por tanto, según este enfoque, los costes serán mayores en sociedades que precisan un cuerpo Institucional fuerte para controlar el desarrollo de conductas que incumplan las reglas vigentes, mientras que se reducirán cuanto mayor sean los grados de responsabilidad y confianza imperantes socialmente. Esta idea conduce a preferir las sanciones morales sobre las penalizaciones jurídicas, precisamente porque las últimas conllevan mayores costes de cumplimiento.

El capital institucional también condiciona el desarrollo del resto de capitales. En primer lugar, la regulación influye sobre la perspectiva de procesos y la perspectiva de innovación y aprendizaje, al establecer el régimen jurídico de los servicios y de los funcionarios públicos. La ganancia de legitimidad en la aplicación del CMIR es importante para mantener la senda de desarrollo y mejora de los procesos y activos regionales, pues del apoyo político y de la sanción positiva de los órganos legislativos y fiscalizadores dependerá que se mantengan las restricciones presupuestarias a la

aportación de recursos para programas de innovación y aprendizaje de los recursos colectivos y en la propia gobernanza del sistema regional.

El diseño institucional de los mercados determina en gran medida su estructura y transparencia, así como los incentivos económicos que emiten a los agentes. En un principio, cabría pensar que en una economía competitiva los recursos se dirigirán a sus usos más eficientes, y por tanto las empresas y los sectores más productivos deberían atraer capital y trabajo a través del mecanismo de los precios. El ahorro sería así canalizado hacia los proyectos de inversión con rentabilidades superiores, y las inversiones con tasas de retorno menores serán descartadas especialmente si hay escasez de ahorro. Sin embargo, cuando la economía deja de ser competitiva, debido entre otras cosas a unos tipos de interés artificialmente bajos, el equilibrio inversión-financiación se rompe produciéndose una distorsión en la asignación de factores. Puede entonces surgir un flujo de crédito excesivo hacia proyectos muy rentables a corto plazo (especulativos) pero insostenibles a medio y largo plazo, lo que penalizará la mejora de la calidad de los factores. La asignación competitiva de los recursos precisa pues un sistema financiero que responda a los estímulos del mercado y no a las demandas de políticos, cortesanos y especuladores. Una regulación excesiva o que prima la atención a las necesidades del sector público también suelen mermar la competitividad y la innovación.

La asignación competitiva de los recursos también precisa un sistema educativo que garantice capital humano suficientemente preparado; un mercado de trabajo que suministre acceso flexible a estos recursos humanos sin presentar obstáculos para la reasignación temporal, funcional y geográfica de los trabajadores; un código social que anime este enfoque; y una regulación que evite las tentaciones de preservar empresas poco competitivas (pymes con un tamaño por debajo de la masa crítica, empresas públicas, etc.) absorbiendo recursos que estarían mejor utilizados en otras ocupaciones.

La acumulación de capital humano también depende del capital institucional (Acemoglu, Johnson, Robinson & Yared, 2004) por diversas razones. En primer lugar, porque una regulación laboral desequilibrada entre flexibilidad y protección puede conducir a estructuras salariales y políticas de contratación que primen una gestión ineficiente de los recursos humanos. En segundo lugar, porque la oferta de capital humano que se inserte en la sociedad depende de la configuración institucional de los centros de enseñanza, que fija las normas de funcionamiento y los incentivos a docentes y discentes, y no sólo de la dotación de recursos financieros (pues para dotaciones financieras similares se logran resultados formativos muy distintos). Y en tercer lugar, porque la idoneidad del capital humano formado está ligada a que los valores y conocimientos que se le transmiten sean los adecuados a las necesidades económicas y sociales, y este resultado es una consecuencia de la calidad de las instituciones educativas y de los incentivos que emitan hacia los agentes del sistema educativo.

### **3.2.8. Las bases microeconómicas de la competitividad regional**

Los enfoques económicos neoclásico e institucional han centrado su interés en factores macro, siendo secundario el papel que conceden a las empresas regionales. Asumen así que las empresas de cada industria son idénticas, perpetuando entonces el postulado marshalliano de firma representativa. La fijación del análisis económico en los factores macroeconómicos, institucionales y territoriales ha obviado el protagonismo que adquieren las condiciones internas de la propia empresa, y sin las cuáles no es factible dar una respuesta razonada a la paradoja de que las diferencias de resultados intra-industria o intra-región sean tan elevadas (e incluso superiores) y persistentes como inter-industrias o inter-regiones.

Un giro teórico en este enfoque analítico se ha producido con el desarrollo desde la segunda mitad de los años 80 de nuevas ideas que ponen el énfasis en las bases microeconómicas de la competitividad regional. Los modelos microeconómicos de la competitividad regional incorporan al análisis la heterogeneidad en estrategias, activos y resultados de las empresas emplazadas en cada territorio. La perspectiva agregada es así complementada con un análisis cuidadoso de las ventajas competitivas empresariales. Los nuevos modelos permiten así estudiar cómo interactúan las empresas, las industrias y los nuevos modelos de comercio que conjuguen las ventajas absolutas, comparativas y competitivas (Baldwin & Forslid, 2006; Bernard, Redding & Schott, 2007).

Un primer grupo de estudios de carácter empírico se han centrado en analizar la heterogeneidad de las empresas frente al comercio internacional. El trabajo de referencia de Bernard & Jensen (1995) y otros que le siguieron (Bernard & Jensen, 1999, 2003, 2004; Bernard, Eaton, Jensen & Kortum, 2003; Bernard, Jensen & Schott, 2006a,b; Bernard, Jensen, Redding & Schott, 2007), centrados mayoritariamente en la industria manufacturera estadounidense, constataron los siguientes hechos: (a) las empresas exportadoras son un porcentaje reducido del total (18%); (b) la exportación está muy concentrada –el 10% de los principales exportadores realizaban el 96% de la exportación total nacional-; (c) la proporción de la exportación sobre la producción total varía significativamente entre industrias; (d) en todos los sectores hay empresas exportadoras, incluso en las industrias importadoras netas; (e) el perfil de las empresas exportadoras se diferencia de las no exportadoras del mismo sector y país por dimensión, productividad, nivel salarial, cualificación del personal e intensidad en capital y tecnología, siendo el origen de estas asimetrías previo al inicio de la exportación. Estos resultados empíricos han sido revalidados para otros países, como Alemania (Bernard & Wagner, 2001) y Francia (Eaton, Kortum & Kramarz, 2008).<sup>8</sup>

La importancia del efecto empresa a la hora de explicar la competitividad nacional ha originado otros desarrollos encuadrados en la estrategia, y que nacen del conocimiento acumulado sobre los factores internos a la empresa que determinan la ganancia y sostenimiento de la ventaja competitiva. Una primera generación de trabajos encuadrados en la aproximación más estática del Enfoque Basado en Recursos (*Resource-based View*, RBV) explica las diferencias en la competitividad en base al stock de recursos y capacidades manejados por la organización, y sobre todo aquellos activos estratégicamente valiosos porque permiten construir una posición competitiva diferenciada e irreplicable (Hall, 1993, Rumelt, Schendel & Teece, 1991, Barney, 1986, Wernerfelt, 1984), singularmente los de índole intangible (Carmeli & Tishler, 2004, Delios & Beamish, 2001, Bontis, Keow & Richardson, 2000, Bontis, 1998, Hall, 1992).

Posteriormente la Teoría de las Capacidades Dinámicas (que integra diversas escuelas, entre ellas el Enfoque del Aprendizaje, la Teoría de la Innovación y la Gestión del Conocimiento) ha recalado que la sostenibilidad de una ventaja competitiva pasa más por la capacidad de generar nuevos activos, es decir, las competencias dinámicas o basadas en la innovación (Teece, Pisano & Shuen, 1997, Hamel & Prahalad, 1994, Itami, 1987, Nelson, 1996, 1998; Nelson & Winter, 1982, 2002). Las fuentes de la ventaja competitiva han basculado así hacia factores ligados al potencial de innovación, a la capacidad de conquistar y sostener a través de una estrategia competitiva bien definida nuevos conocimientos, tecnologías y productos de difícil imitación o réplica por la competencia.

Kogut (ed. 1993) constata una segunda aproximación la cual parte de la base que el desempeño económico nacional está determinado básicamente por la difusión de innovaciones en los

---

<sup>8</sup> Una revisión de estos trabajos empíricos se encuentra en Baldwin & Forslid (2004).

sistemas de organización del trabajo y las nuevas tecnologías anexas. Las nuevas visiones de la competencia internacional hablan, no de proteccionismos ni de políticas para preservar el *status quo*, sino de mejora continua, innovación y aprendizaje. Es decir, reivindican el esfuerzo por la excelencia, en vez de resignarse a estrategias adaptativas a leyes impersonales o a políticas proteccionistas. Por ejemplo, para Kaldor (1981), se necesitan políticas de oferta que mejoren las capacidades tecnológicas nacionales, porque tal adaptación es crucial para mantener una oferta de productos para los cuales la elasticidad-renta de la demanda mundial y el potencial de crecimiento de la productividad sean suficientes para estimular un ciclo virtuoso (acumulativo) de crecimiento, inversión y cambio técnico.

El debate internacional sobre las bases microeconómicas de la competitividad ha sufrido un impulso desde principios de los años 90, que ha sido consustancial a la dinámica de cambios radicales que el entorno está plasmando. Han visto así la luz una serie de investigaciones sobre procesos de cambio organizativo en diferentes países, como las de Chandler (Chandler, 1962; Chandler & Daems, eds., 1980; Chandler, Hagström & Sölvell, eds., 1998), Abernathy (Abernathy, 1978; Abernathy, Clark & Kantrow, 1981; Hayes & Abernathy, 1980), Osterman (1992, 1994, 1998, 2000) y Dertouzos, Lester & Solow (1989) en Estados Unidos; de Leseure et al. (2004) y Ackroyd y Procter (1998) en el Reino Unido; y de Abegglen & Stalk (1985), Morita (1986), Aoki (1988, 1994), Aoki & Dore (eds., 1994) y Porter, Takeuchi & Sakakibara (2000) en Japón.

El análisis competitivo internacional se está nutriendo crecientemente de estas nuevas ideas (Berry & Sakakibara, 2007, Luo, 2004, Dhanaraj & Beamish, 2003). Desde esta línea de trabajo, los principales factores explicativos del proceso de internacionalización y de la capacidad internacional de una región serían la riqueza del stock de recursos y capacidades y el acierto del posicionamiento con una estrategia construida sobre dicha dotación por sus empresas (Camisón, 2007b: 71-72). El informe WCY del IMD comparte esta visión de la competitividad nacional, que es definida como “la gestión por parte de una nación de la totalidad de sus recursos y competencias para incrementar la prosperidad de sus habitantes”. La literatura apunta hacia los activos intangibles basados en el conocimiento (López, 2006, Ramírez, 2004, Delgado, Ramírez & Espitia, 2004, Campa & Guillén, 1996), y el poder para su regeneración y enriquecimiento plasmado en las capacidades tecnológica y de innovación (Flor, Camisón & Oltra, 2004, Flor, 2003, Flor & Oltra, 2003, Fonfría, 2000), como las palancas más poderosas para impulsar la competitividad internacional.

### **3.2.9. El concepto de competitividad estructural**

La pluralidad de aproximaciones a la competitividad nacional y al proceso de crecimiento económico dio origen a la Teoría de la Competitividad Estructural. El concepto de competitividad estructural ha sido acuñado por la OCDE (Chesnais, 1981; OCDE, 1996, 1992) y describe el esfuerzo por sistematizar los distintos enfoques de la competitividad bajo un marco integral.

A esta perspectiva cabe imputar igualmente los múltiples estudios patrocinados por organismos internacionales sobre la competitividad internacional de países, entre ellos los estudios del Banco Mundial (Haque, ed., 1991) y de la OCDE (1990). En Europa, pueden citarse diversos informes de la Comisión Europea sobre la prospectiva de una política de competitividad para el siglo XXI, como el famoso Informe Delors (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, 1994) y el denominado *Informe Ciampi*, emitido en junio de 1995 por el Grupo Consultivo sobre la Competitividad Europea constituido por la Comisión Europea.

Este enfoque se sostiene e inspira un amplio conjunto de investigaciones inicialmente dispersas, como los trabajos de Albi (coord., 1992), Feldstein & Horioka (1980), Francis (1992), Francis &

Tharakan (eds., 1989), Hickman (ed., 1992), Howes & Singh (eds., 2000), Lawrence (1984) y Scott & Lodge (1986). Sin embargo, la mayoría de esta literatura habla simplemente de rentas de localización que generan ventajas comparativas, sin un modelo teórico consistente que ampare sus postulados. Se trata pues de trabajos con fuerte carga descriptiva y una gran amalgama de indicadores y tratamientos estadísticos. La consolidación de la teoría estructural ha venido de la mano de autores como Kogut (ed., 1993), Kotler, Jakusripitak & Maesincee (1998) y Porter (1990a, 1992).

La competitividad estructural intenta explicar la competitividad nacional y regional por una serie de factores más amplia que la considerada por la teoría económica del comercio internacional. Como escribe Segura (2005: 97), “la competitividad de una economía no solo depende de precios, costes nominales y costes laborales unitarios, sino también de la productividad total de los factores, de ciertos activos intangibles y del marco institucional”. Por ello, la competitividad estructural es el resultado de factores e interacciones complejas entre la empresa, la economía y el gobierno (Bradford, 1991). La mejora de la competitividad de la economía descansaría pues en el acierto de los agentes (mediante políticas económicas públicas principalmente de oferta, un marco regulatorio y estrategias empresariales) a la hora de desarrollar industrias e instituciones que incentiven los procesos de creación y difusión del conocimiento, la acumulación de capital físico y financiero, la configuración de unos mercados eficientes y flexibles, la extensión de redes de cooperación y el desarrollo de las capacidades estratégicas de las empresas, favoreciendo así la producción de bienes y servicios comercializables en condiciones económicamente competitivas en el mercado doméstico y en los mercados internacionales.

El Informe Ciampi es una buena muestra de este enfoque pues coloca el acento, a la hora de diagnosticar las dificultades competitivas europeas, sobre la creciente incapacidad de Europa para explotar su enorme potencial de recursos. El informe sostiene que “la competitividad de un país depende esencialmente de su capacidad de invertir en bienes inmateriales, conocimiento, destreza, creatividad, (...) de acumular y mejorar el capital humano. La competitividad europea, la sociedad de la información y la sociedad de aprendizaje están directamente vinculadas.”

Por tanto, el aumento de la productividad y de la riqueza nacional se asocia a la dotación y calidad de los stocks de capital físico (infraestructuras), capital tecnológico (derivado del flujo de I+D+i, de la capacidad para absorber conocimiento generado en el exterior y de propagar sus efectos hacia la parte más extensa posible de la estructura productiva), capital humano (desarrollado a través de la educación y la formación) y capital institucional.

El desempeño económico de una economía puede verse impulsado o limitado por el capital físico de que dispone. Los bienes de capital públicos en forma de infraestructuras generan importantes efectos externos, que se desparraman por ámbitos espaciales concretos. Los esfuerzos de creación de capital público fijo reducen los costes de producción y de transacción de las demás actividades directamente productivas (Hirschman, 1958). Por tanto, los estrangulamientos infraestructurales deben analizarse comparativamente con otros territorios, ya que los servicios de infraestructuras tienen una notable influencia sobre la competitividad (Bandrés, 1990: 276).

La teoría estructural también explica el diferencial competitivo regional por las distintas dotaciones de capacidades territoriales para crear, mejorar y mantener la innovación y la tecnología que incentivan el aumento de la productividad relativa en dicho sector (Dosi, 1988, Kogut, ed., 1993 1991, 1985, Nelson & Rosenberg, 1993), así como por la cantidad y la calidad del capital humano, tecnológico y social depositado en el entorno (Howes & Singh, eds., 2000). Los elementos medulares de este concepto son: (a) el énfasis en la innovación y el conocimiento como

factores centrales del desarrollo económico; (b) un tejido empresarial capaz de activar el potencial de aprendizaje e innovación en todas las áreas; (c) redes colaborativas y un diseño institucional con capacidad para apoyar la innovación empresarial.

### **3.3. Estrategia y competitividad territorial**

---

La revalorización del territorio subnacional como categoría de análisis ha permitido observar otras realidades espaciales heterogéneas incluso a nivel subregional. La conjunción entre el cambio en las reglas de la competencia mundial y la dinámica de las ventajas comparativas en las regiones ha despertado tensiones contradictorias entre la pulsión globalizadora y la revitalización experimentada por las identidades locales, fruto esta última no sólo de la pujanza de recursos y valores propios sino también de estrategias públicas y privadas para encajar el entorno local en un espacio global de flujos y redes sin fronteras. El territorio se constituye, a la vez, como receptor de los efectos de la globalización y como emisor de respuestas a sus retos (Brugué, Gomá & Subirats, 2002).

La aportación pionera desde la Economía sobre la importancia del territorio fue la de Alfred Marshall (1920), quien observó que un grupo de empresas arracimadas espacialmente (en lo que denominó distritos industriales) podía ser más eficiente que una empresa de mayor tamaño pero aislada al disfrutar de tres tipos de externalidades: disponibilidad de proveedores especializados, un mercado laboral especializado y los flujos de conocimientos tecnológicos. Las economías externas derivan pues, no del tamaño individual, sino del tamaño global de la industria en una cierta área geográfica. Sobre esta base, Krugman (1991a, b, 1993) construyó las bases de lo que se ha calificado como la nueva geografía económica. La presencia de aglomeraciones industriales con estas características puede ser un factor determinante relevante de la concentración productiva observada en países tanto desarrollados como no desarrollados (por ejemplo, la industria cinematográfica en Hollywood pero también en Bombay –Bollywood-, las actividades financieras relacionadas con la banca y las finanzas en Londres y Nueva York, o las industrias manufactureras en Italia y España), y de los éxitos internacionales de industrias organizadas de esta forma en diversos países. Sin embargo, también queda el riesgo de que las economías externas induzcan un patrón de especialización socialmente no deseable y que comporte pérdidas de bienestar.

Otras estrategias territoriales han florecido en espacios rurales. Diversos estudios empíricos realizados a partir de la segunda mitad de los años 90 (Bryden, 1998, 2000) constataron un dinamismo socioeconómico inesperado en algunas zonas rurales de Europa que habían superado el declive, al tiempo que una pérdida de atractivo de otras zonas urbanas como destino de recursos e inversiones. La clásica tendencia a la concentración de actividades agrícolas en el campo y de actividades industriales y de servicios en la ciudad parece haberse refrenado, merced a la diversificación de las zonas rurales hacia actividades fuera de su especialización agrícola de origen y a una mayor inclinación a ubicar actividades secundarias y terciarias fuera de los mercados urbanos. Al mismo tiempo, la preocupante despoblación rural también parece haberse invertido, al encontrar los habitantes de zonas rurales mayores oportunidades de empleo en ellas, al crecer los residentes antes urbanos que optan por vivir en el campo, aunque conserven el trabajo en la ciudad y por la llegada de otras nuevas poblaciones (jubilados e inmigrantes). El resultado de estos nuevos flujos económicos y migratorios ha sido la pérdida de nitidez de la división del trabajo entre el campo y la ciudad, y subsiguientemente una diferenciación más tenue de la estructura socioeconómica entre ambos ámbitos (del Canto, 2000: 69-70).

Una línea de opinión sostiene que a este cambio de tendencia en la tendencia deben haber contribuido las estrategias territoriales de desarrollo rural impulsadas en algunos países europeos

desde los años 60 (Del Canto, 2000: 70-72), y sobre todo la iniciativa comunitaria LEADER, que ha explorado vías innovadoras de desarrollo rural para dar respuesta a las exigencias de revitalización y expansión de estos entornos. El programa LEADER I permitió el nacimiento de 217 proyectos de territorio entre 1991-1994, a los que se agregaron alrededor de otros 1.000 en la fase LEADER II (1994-1999). En especial, el tránsito a una nueva fase del programa en el momento en que finalizó LEADER II cediendo el lugar a LEADER+, trajo consigo un nuevo planteamiento del desarrollo duradero (especialmente para los espacios rurales más frágiles) basado en la integración de los recursos autóctonos del mismo (antes que a los recursos exógenos) antes infravalorados, en la onda de las teorías del desarrollo endógeno (Observatorio Europeo LEADER, 2001).

El enfoque territorial ha sido ampliamente aceptado en el análisis geográfico (Sforzi, 1999; del Canto, 2000), que ha levantado pecho con este descubrimiento del papel que juega su principal objeto de análisis como elemento identitario y explicativo del desarrollo económico. La diferenciación espacial fue una variable secundaria en la teoría del crecimiento hasta los años 70, que estaba dominada por las hipótesis de unilinealidad y convergencia. Bajo estas premisas, el desarrollo se visualiza como una secuencia lineal y uniforme de fases por las que sería obligado transitar hasta alcanzar un estado superior, más o menos pronto. Las diferencias territoriales son entonces menospreciadas, reduciéndose con frecuencia al criterio de renta per cápita que se adopta como medidor exclusivo del desarrollo económico. La revalorización del territorio como categoría de análisis ha abierto nuevos caminos para pensar el crecimiento.

La extensión del concepto de competitividad al ámbito territorial así concebido ha sido ya objeto de análisis en monográficos de revistas especializadas como la *International Regional Science Review* (1996) y la *Urban Studies* (1999). Incluso los responsables del número especial de *Urban Studies* afirman taxativamente en su presentación: “Se mostrará claramente que los autores que participan en este número de la revista creen, por lo general, que la ciudad y los territorios compiten los unos con los otros” (Lever & Turok, 1999: 792).

Desde este prisma, “ser competitivo” se ha convertido en un problema vital para la creación de riqueza tanto de empresas como de territorios que actúan dentro de un sistema de competencia donde las barreras protectoras se diluyen y aumenta subsiguientemente el grado de rivalidad en los mercados. Es decir, resulta necesario aprender cómo crear territorios ganadores. Los mismos organismos internacionales, desde la OCDE (2001) en su informe *Territorial Economy*, hasta la Unión Europea primero en su *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea* (1999), luego impulsando su *Agenda Territorial de la Unión Europea* (2007), han legitimado el concepto de competitividad territorial.

En esta tradición, Camagni (2002, 2004) define la competitividad territorial como “las ventajas específicas estratégicamente creadas por las empresas del territorio, las sinergias existentes entre ellas y la capacidad de cooperación, incrementadas por una administración pública imaginativa y proactiva y por las externalidades positivas que suministran los gobiernos local y nacional, unidas a las especificidades históricamente existentes o construidas por la cultura del territorio”.

El enfoque territorial tiene una aportación indudable cual es un nuevo concepto de territorio con implicaciones significativas en el proceso de desarrollo. El concepto de territorio indica precisamente un determinado espacio con unos rasgos geográficos, sociales, culturales, económicos o políticos suficientemente homogéneos y diferenciados de otros territorios circundantes, es decir, con unos límites bien definidos y estables. El territorio se puede entonces precisar con las siguientes notas:

1. Holismo: el desarrollo territorial desde la perspectiva endógena propugna una visión holística del territorio, que incluye lo económico, lo social, lo ambiental, lo cultural, lo urbano y los valores, entre otros aspectos.
2. Coherencia: el territorio no es el simple conjunto de actividades económicas agrupadas geográficamente, sino una entidad viva, con múltiples facetas que evoluciona a lo largo del tiempo.
3. Masa crítica: el territorio debe tener una dimensión suficiente en términos de recursos humanos, financieros y económicos para mantener una estrategia de desarrollo viable.
4. La delimitación no tiene por qué coincidir con las divisiones administrativas nacionales, ni tener en cuenta las divisiones territoriales artificiales que perjudiquen el criterio de coherencia interna.
5. Identidad territorial: el territorio constituye sobre todo una representación mental colectiva, basada en la integración de todas sus dimensiones. El territorio es el fruto de una historia, la expresión de un presente y un proyecto generador de su futuro. La identidad territorial la definen tanto sus habitantes (sentimiento de pertenencia) como sus intercambios con el mundo exterior que reflejan una determinada “imagen del territorio”.

Este planteamiento del desarrollo tiene las siguientes características (figura 3.3):

1. Busca una nueva forma de competitividad territorial relativa al conjunto de las actividades del territorio, es decir, basada en acciones integradas y multisectoriales.
2. Estrategias de desarrollo local con base en la zona: este enfoque entiende que cada territorio es un contenedor de recursos idiosincrásicos, cultura, ambiente, paisajes y conocimiento tácito que son susceptibles de ser valorizados por las instituciones y los agentes locales, en la onda de las teorías del desarrollo endógeno, expresándose en la producción de bienes y servicios autóctonos.
3. El descubrimiento del potencial positivo de las diferencias inter-territoriales que ha abierto nuevos caminos para pensar el crecimiento. El enfoque territorial prima la heterogeneidad espacial, socioeconómica, política, institucional y ecológica de las situaciones locales, engendrada precisamente por la definición del territorio en base a su stock de recursos. Entre las especificidades que distinguen a los territorios se incluyen las características de la economía territorial, la diversidad institucional y política de cada zona, las diferencias ambientales entre entornos espaciales, o los enlaces entre cada territorio y el resto del sistema económico.
4. El enfoque determinista y homogeneizador del desarrollo empieza a ser cuestionado al observar la variación de las estrategias territoriales. En su búsqueda de un camino propio, cada territorio puede elegir su propio modelo de desarrollo competitivo adaptado a sus especificidades locales, más que pensando en mejorar sus debilidades. El desarrollo competitivo territorial de las zonas rurales no debe pues pretender replicar las economías urbanas, ni competir con ellas en infraestructuras, servicios o facilidades.
5. Esta aproximación contingente no conduce obligatoriamente a aceptar que todos los territorios tienen la misma capacidad de ser rentables en términos productivos. Cada combinación de recursos abre un horizonte de posibilidades y por tanto autoriza o desautoriza ciertas estrategias a los agentes territoriales.
6. Creciente interés por las dinámicas de aprendizaje asociadas al esfuerzo innovador, no sólo empresarial sino también socio-institucional, que posibilita elevar la capacidad competitiva de

empresas y territorios, mejorar la calidad del empleo, maximizar las potencialidades de desarrollo, reducir los riesgos e impactos negativos sobre el medio ambiente, etc.

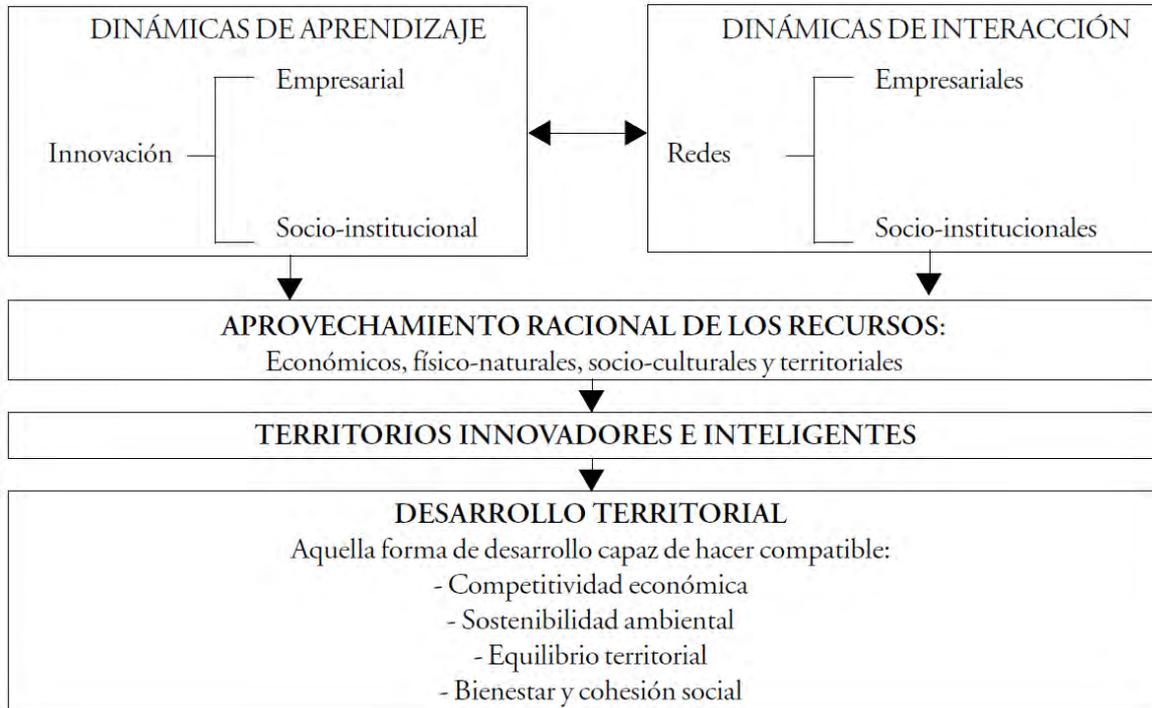
7. Elaboración y ejecución ascendente de las estrategias: la estrategia territorial emana de los actores internos al territorio y no de estrategias impuestas desde el gobierno ni por agentes externos. Presupone pues la implicación de los agentes e instituciones del territorio. El enfoque endógeno contempla pues al territorio, en vez de como un actor indirecto limitado a servir de mero espacio físico receptor de inversiones y actividades, como un actor directo en su competitividad.
8. Asociaciones público-privadas locales: la responsabilidad del desarrollo de un territorio no reside únicamente en sus gobiernos sino en todos sus actores, aunque las administraciones públicas retienen la función de proveer marcos y entornos que faciliten la ejecución de las estrategias a los últimos.
9. Organización en red. Capacidad de generar dinámicas de interacción no sólo entre empresas sino también entre organismos e instituciones, de tal modo que se promueva la creación de redes de cooperación que permitan trabajar juntos para buscar soluciones a problemas comunes.
10. Las dinámicas de interacción que un territorio puede construir están en el origen de redes de cooperación para buscar soluciones a problemas comunes puede contribuir positivamente a la competitividad territorial merced a su capitalización de los recursos y capacidades manejados individualmente por los actores del territorio. La Teoría de Redes ha sido inspirada precisamente en los comportamientos observados en determinados espacios desplegando redes entre los actores para fortalecer su capacidad de desarrollar proyectos comunes (Perrin, 1991; Belossi, 1996; Cooke-Morgan, 1993, 1998) y activos compartidos (Camisón, 2004), enraizados en recursos y sectores con un histórico arraigo social y territorial.

La competitividad territorial debe perseguir la activación de dinámicas de aprendizaje e interacción entre los agentes que permitan el aprovechamiento racional de los recursos para construir territorios innovadores e inteligentes y favorecer un desarrollo territorial que conjugue la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental, el equilibrio territorial y el bienestar y la cohesión social (figura 3.4).

**Figura 3.3. Los elementos del enfoque territorial desde el enfoque LEADER.**

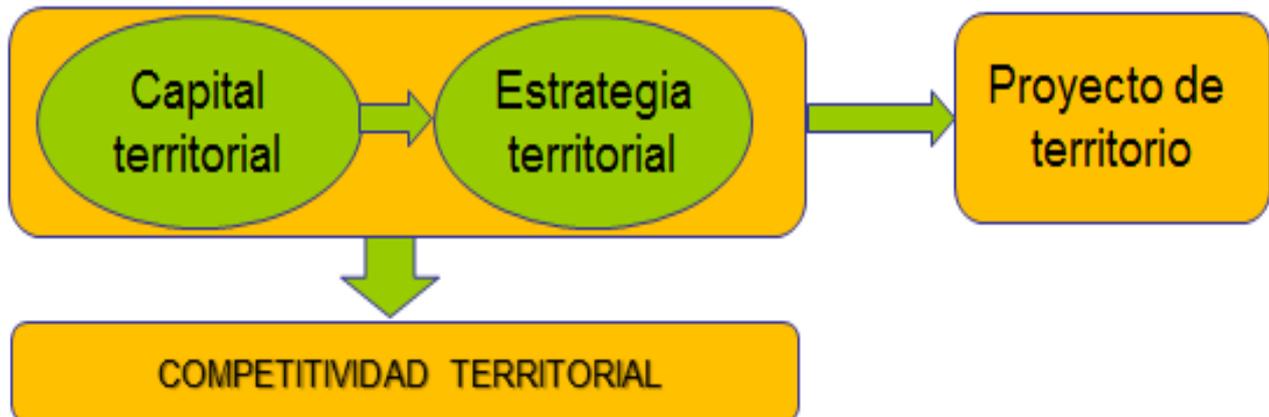


**Figura 3.4. Las dimensiones de la competitividad territorial.**



Fuente: Observatorio Europeo LEADER (1999)

**Figura 3.5. El enfoque territorial al problema de la competitividad regional.**



Fuente: Camisón (2014: 128).

La metodología de “enfoque territorial” se diferencia del tradicional enfoque sectorial en que define como objetivo de intervención el “territorio”, considerado de forma global, el cual sirve de base para un plan de acción local (adaptado a la situación del área y concertado) encaminado a lograr un cierto “proyecto de territorio” cuyo perfil debe partir de la evaluación de su “capital territorial”, el cual constituye el soporte básico de la “competitividad territorial” (figura 3.5).

Desde una perspectiva territorial, el desarrollo competitivo de una región se liga a los bienes territoriales controlados endógenamente y las capacidades a reforzar en los agentes e instituciones en base a dinámicas de aprendizaje y al esfuerzo innovador de todos sus agentes (Camagni, 1989, ed. 1991; Castells, 1996). Para que los agentes puedan producir y retener el máximo valor añadido de manera integradora (encadenando las actividades productivas), cooperativa (concertando un

proyecto y consensuando las acciones para ejecutarlo), competitiva (logrando un posicionamiento viable dentro del sistema exterior) y valorizadora (de lo distintivo del entorno y de los productos y servicios locales), el territorio precisa contar con los activos que posibiliten dar forma al proyecto (o visión de futuro) deseado para este espacio, y propulsar los procesos de consolidación o dinamización de las actividades, de las instituciones y de los modos de organización de los agentes.

Dado que el enfoque territorial parte de una perspectiva de desarrollo endógeno, en la que se pretende que la visión del futuro para el territorio sea concebida, consensuada y alcanzada por los propios actores territoriales, y no por poderes o fuerzas exteriores más o menos incontrolables, estos activos deben estar arraigados en la zona y quedar bajo control de sus agentes e instituciones. Por tanto, el concepto de competitividad territorial en su dimensión ex ante se centra exclusivamente en las fuerzas que conjuntamente forman el capital territorial (figura 3.6).

El Observatorio Europeo LEADER (1999: 19) propuso el concepto de capital territorial aludiendo al conjunto de elementos materiales e inmateriales que el territorio tiene a su alcance para desarrollar su estrategia competitiva, que pueden constituir, de cierto modo, activos, y de otro, dificultades. El capital territorial nos remite a los elementos constitutivos de la riqueza del territorio, (actividades, paisajes, patrimonio, conocimientos técnicos, etc.), en la perspectiva no de un inventario contable, sino de la búsqueda de las especificidades susceptibles de ser valorizadas de modo eficaz por parte de todos los actores regionales o locales de cara a desarrollar una estrategia de desarrollo endógeno.

**Figura 3.6. Los orígenes del capital territorial.**



El concepto de capital territorial no es estático sino dinámico. Es el resultado tanto de la historia del territorio como de su proyecto de futuro. Corresponde pues a la descripción analítica de la idea que se hacen del territorio quienes están en busca de un margen de maniobra para actuar. Está pues vinculado al concepto de proyecto del territorio y a la búsqueda de competitividad territorial. Cada territorio pretende definirse en virtud de su acceso a los mercados, de su imagen, de su potencial de atracción con relación a las poblaciones y empresas, de su capacidad de renovación gubernamental, etc.

El enfoque territorial ha tenido así una vertiente claramente positiva para el análisis de la competitividad, al aflorar el potencial autóctono de un territorio que había sido minusvalorado en el pasado. El concepto de capital territorial es rico en posibilidades y debe incorporarse al diagnóstico de la competitividad territorial y tomarse como un soporte esencial de la estrategia territorial.

Especial relieve cabe conceder a la posesión de activos específicos valiosos, como la creatividad local o ciertos recursos naturales no reproducibles; y a otros bienes territoriales como son conocimientos y tradiciones locales, o valores singulares ligados a la cultura y la gastronomía de una zona dada, que posibilitan explotar la emergencia de segmentos que reconocen y buscan pautas diferenciales que escapen a la presión homogeneizadora de la mundialización. En algunos territorios, por ejemplo, esto puede consistir en la recuperación específica de elementos en vías de abandono, cuya desaparición daría lugar a un anonimato aún más pronunciado.

“Una característica básica del capital territorial es el hecho de que, como norma general, no puede (o presenta serios problemas para) ser deslocalizado, ya que por razones relacionadas con el medio físico o con la senda experiencial histórica está fuertemente vinculado a las condiciones específicas ofrecidas por un sitio concreto. El capital territorial está constituido entonces por una amplia gama de factores socioculturales (capital social y capital imagen), geo-ambientales (capital natural y físico-construido), económicos (capital industrial y empresarial), institucionales (capital político-institucional) e intangibles (capital humano e intelectual). El capital financiero se excluye, precisamente porque es perfectamente móvil.” (Camisón, 2014: 129)

El enfoque territorial de la competitividad regional pone también como centro de atención el capital social como factor determinante del desarrollo económico y de la eficacia de una comunidad. Este concepto es muy interesante porque permite visualizar las estrategias de los diversos actores y los conflictos y/o acuerdos entre ellos en función de la disponibilidad de capitales (económico, cultural, simbólico, social, etc.). El campo social, en realidad, es el espacio en donde los actores sociales se ubican para desarrollar sus estrategias, que pueden ser cooperativas o competitivas. Cuando se habla de construcción social del territorio, entonces, habría que considerar esta dimensión “relacional” de actores que despliegan estrategias específicas de acuerdo a intereses vinculados con su ubicación en el campo social. Esta dimensión social viene a enriquecer la conceptualización de territorio que puede correr el riesgo de ser considerado únicamente como un espacio económico-geográfico.

Los encadenamientos entre elementos del marco institucional son un intangible colectivo, que había sido omitido en las teorías modernas del crecimiento (Grootaert & van Bastelaer, 2001). El descubrimiento de la importancia de las estructuras en red en las dinámicas sociales y económicas ha revalorizado la influencia de la interacción entre la organización social y el funcionamiento de la economía que había sido olvidada (Cole, Mailath & Postlewaite, 1992). La teoría del capital social no es un mero apéndice a las teorías clásicas, pues pone en tela de juicio dos aspectos que son

difíciles de cuadrar con el modelo neoclásico (Montesinos, Serrano, Fernández & Pérez, 2005): primero, los agentes económicos no son seres aislados que toman decisiones guiados exclusivamente por su utilidad individual, sino que se mueven influidos también por relaciones de reciprocidad, confianza y solidaridad; segundo, estas interacciones se caracterizan por las asimetrías informativas y la información completa en las decisiones.

El significado actual del concepto empieza a acuñarse en los años 80, en base a las aportaciones de sociólogos como Granovetter (1985), Pierre Bourdieu (1979, 1985, 1997) y James Coleman (1987, 1988, 1990) y politólogos como Robert Putnam (1993, 1995, 2000) y Francis Fukuyama (1995, 1999, 2001). Este primer enfoque del concepto, con sus diferencias, coincide en destacar algunos de sus elementos clave como son la identificación del capital social con el conjunto de normas y organizaciones sociales, la creación de recursos en base a las relaciones sociales y la formación de redes, la confianza, la cooperación para el trabajo en común y las normas y estructuras sociales que facilitan esta sociabilidad.

Se dispone ya de estudios que han valorado su contribución al desarrollo tanto de países (Siddiqui & Ahmed, 2009, Doh & Acs, 2009, Soete et al., 2009, Temple, 2001, Zal & Knack, 2001, Acemoglu et al., 2000, Easterly, 2000, Hall & Jones, 1999, Rodrick, 1999a, b, Knack & Keefer, 1997) como de territorios subnacionales (Mandl et al., 2007, Parissaki & Humphreys, 2005). Los resultados de estas investigaciones han confirmado que el capital social acumulado puede explicar en un nivel significativo los diferenciales de las tasas de crecimiento entre países o regiones con dotaciones similares de otros tipos de capitales (Guiso et al., 2004, Cole et al., 1992). Los estudios más difundidos son los de Putnam et al (1993) y Helliwell & Putnam (2000) sobre 20 regiones italianas, que aportaron evidencia empírica de la correlación positiva entre el capital social y el crecimiento del PIB regional. De Blasio & Nuzzo (2006), Lyon (2005) y Sabatini (2005) alcanzaron conclusiones idénticas para las regiones de la Italia septentrional. Trabajos posteriores han seguido la misma línea confirmatoria, entre ellos el estudio comparativo de Beugelsdijk & van Shaik (2005) entre 54 regiones europeas, que puso de manifiesto la relación positiva de la actividad asociativa con la tasa de crecimiento; y el de Akcomak & Ter Weel (2009) sobre 102 regiones europeas, que cifró la capacidad explicativa del capital social en la variación de la renta per cápita en el 15%.

La clave de esta contribución es el efecto directo del capital social sobre la disminución de los costes de transacción incluyendo los de negociación u control (Storper, 1995, 1992, Putnam, 1993), los problemas de descoordinación y duplicación de esfuerzos (Fountain & Atkinson, 1998), la incertidumbre y los comportamientos oportunistas (Ostrom, 1990, Collier, 1998) y de los costes de acceso a la información (Grootaert & van Bastelaer, 2001; Knack & Keefer, 1997). Su estímulo de la cooperación también se ha traducido en el incremento de la toma de decisiones colectivas y el desarrollo de acciones conjuntas (Ostrom & Ahn, 2003) y en un mejor acceso compartido a recursos de otros agentes (Foley & Edwards, 1999, Gabbay & Zuckerman, 1998). También se ha destacado el papel del capital social en el incremento de la creación de conocimiento y la innovación (Akcomkak & Ter Weel, 2009, Chou et al., 2006, Landry et al., 2001, 2002, Maskell, 2000). Es más, se ha destacado su aportación para la construcción de sistemas productivos locales eficientes (Maskell & Malmberg, 1999) y para avanzar hacia el estatus de regiones de aprendizaje (Morgan, 1997).

Cada organización posee individualmente un capital social integrado por su red, que a su vez interactúa con el conjunto de relaciones que mantienen las estructuras sociales de los agentes colectivos (sean comunidades, grupos, regiones o países). Estos dos niveles de capital social son inseparables (Adler & Kwon, 2000), pues el capital social poseído por cada organización no es utilizable de forma aislada del entorno pues su valor depende de los lazos externos con otras

organizaciones, de la estructura institucional y de las normas compartidas. Dado que los recursos generados por el capital social no son reproducibles fuera del territorio donde han surgido por su inimitabilidad (Camagni, 2002), el stock de capital social de una región puede convertirse en una de sus fuentes de crecimiento más destacadas (Storper, 1997).

Sin embargo, la aproximación territorial tiene ciertas limitaciones que es conveniente comentar. “La insistencia en que cada territorio debe elegir su propio modelo de desarrollo competitivo adaptado a sus especificidades locales, más que pensando en mejorar sus debilidades, puede enclaustrar a un territorio en un campo de oportunidades limitado justamente por su capital territorial. Ello implica no sólo que el potencial de recursos autóctonos autoriza o desautoriza ciertas estrategias a los agentes territoriales, sino también que todos los territorios no tienen la misma capacidad de ser rentables en términos productivos. Cada combinación de recursos abre un horizonte de posibilidades. Santos (2000: 209) ha ilustrado la heterogeneidad competitiva inter-territorial, engendrada precisamente por la definición del territorio en base a su stock de recursos, con el concepto de “productividad geográfica”. Es pues posible que haya territorios poco competitivos porque su productividad geográfica sea baja. La insistencia en un desarrollo exclusivamente endógeno puede condenar a sus habitantes a un nivel de bienestar poco atractivo, y acabe desencadenando procesos de pérdida de capital humano.” (Camisón, 2014: 129-130)

“El mismo problema de freno a la competitividad territorial puede surgir de la interacción entre el sistema territorial y el sistema mundial. El valor de los recursos territoriales no proviene sólo del reconocimiento que le dispersen los habitantes en el espacio, sino también y ante todo de su potencial para generar rentas. El valor de los factores específicos del territorio se expresa entonces dentro del marco de la economía nacional e internacional. El problema de las diferencias en competitividad territorial puede así nacer no de una baja productividad geográfica en términos absolutos, sino de una dotación de recursos desajustada de las demandas externas al territorio. Podemos citar el caso del carbón, un recurso natural que fue durante mucho tiempo una gran fuente de riqueza para ciertas comarcas españolas que ahora están seriamente deprimidas por el menor precio del carbón importado y por la reducción de su consumo impulsada por la Política Europea de Reducción de Gases de Efecto Invernadero.” (Camisón, 2014: 130)

Aunque formalmente el enfoque territorial hace una valoración positiva de las diferencias territoriales porque “son concebidas como factores potenciales de desarrollo” y permiten “reconocer y explotar la diversidad territorial como factor estratégico” (del Canto, 2000: 74), en el fondo su objetivo es conseguir modelos de desarrollo equitativos y cohesionados que redunden en la reducción de las desigualdades territoriales al menos en el campo de las oportunidades y las rentas económicas. Conseguir esta cuadratura del círculo exige al tiempo explotar los recursos territoriales específicos que pueden ser económicamente valorizados, y preservarlos de un crecimiento que los degrade y merme entonces el potencial endógeno. Cuando la productividad geográfica de un territorio sea elevada, su frontera de oportunidades productivas puede ofrecer posibilidades de desarrollo que acrecienten la calidad de vida sin dañar ningún otro elemento del capital territorial, pero cuando no es así crece el riesgo de comportamientos oportunistas en busca de rentas. De ahí que el enfoque territorial propugne una definición amplia de competitividad de un territorio que salvaguarde su riqueza de recursos. Pero la concepción multidimensional de la competitividad territorial no hace más sencilla la tarea de equilibrar el desarrollo económico, social y medioambiental, porque las expectativas de los distintos grupos de interés pueden originar conflictos irresolubles de objetivos

El problema de la frontera de bienestar consustancial a la productividad geográfica de un territorio y el potencial conflicto de intereses entre grupos de interés sólo se puede zanjar con la

intervención de un agente de autoridad superior. A pesar de que se proclame que la estrategia territorial debe elaborarse de forma ascendente desde los actores internos al territorio (y no por el gobierno) y de que el “proyecto de territorio” debe ser consensuado, en estos casos la estrategia territorial puede enfocarse a imponer ciertos sacrificios para algún grupo, ya consistan en políticas de transferencia de rentas, ya residan en vetos a estrategias privadas.

Las connotaciones ideológicas de esta visión son claras. Así, Cordero, Chavarría, Echeverri & Sepúlveda (2003: 1) escriben: “El enfoque territorial procura integrar las dimensiones políticas y económicas que confluyen en un espacio dado, en unas instituciones concretas y en determinados grupos de interés. En otras palabras, la unidad productiva deja de ser el centro del interés del análisis y se le presta mayor atención a la unidad territorial. El enfoque, entonces, pasa de la empresa al territorio; de la riqueza privada a la riqueza social; de las rentas privadas a las rentas sociales”. En la misma dirección, Santos (2000: 219) define el territorio como “el ámbito de la oposición entre mercado –que singulariza-, con las técnicas de la producción, la organización de la producción, la geografía de la producción, y la sociedad civil –que generaliza-, y de ese modo involucra, sin distinción a todas las personas. Con la presente democracia de mercado, el territorio es soporte de redes que transportan las verticalidades, es decir, las reglas y normas egoístas y utilitarias (desde el punto de vista de los actores hegemónicos) mientras que las horizontalidades tienen en cuenta la totalidad de los actores y de las acciones”. Definir una estrategia territorial enfocada a la riqueza social y al bienestar de una sociedad civil de la que se excluyen los agentes que forman el mercado, conduce a proponer un poder público fuerte e intervencionista; y a fiar la responsabilidad principal del desarrollo y del bienestar de un territorio en el poder político, que como repositorio del “bien común” impondrá una identidad territorial quizás mayoritaria pero no unánime.

La definición de territorio, especialmente cuando se añaden los criterios establecidos en LEADER,<sup>9</sup> supone que el enfoque territorial está circunscrito a espacios de menor alcance espacial que las naciones, e incluso que muchas regiones, que suelen ser realidades heterogéneas. Sin embargo, además, cuando se habla de competitividad territorial se hace con un enfoque de desarrollo endógeno con unas directrices muy concretas. Esto significa que, incluso si una nación o una región encajase en el concepto de territorio que el enfoque territorial establece, hablar de su competitividad territorial comporta ya una orientación preestablecida de la estrategia del territorio y una atención preferente a los recursos endógenos.

### **3.4. El concepto sistémico de competitividad regional**

---

Los desarrollos teóricos de los enfoques no territoriales y territoriales ponen de relieve la importancia de factores complementarios en la explicación de la competitividad regional. Por ello, este trabajo propone acuñar una definición de competitividad aplicada a un territorio subnacional como es la región, que integre todas las posibles dimensiones del fenómeno.

Proponemos pues un concepto de competitividad regional como la capacidad de un territorio para, a través de una gestión eficiente de una cierta combinación de recursos y capacidades, de la

---

<sup>9</sup> La iniciativa LEADER+ (Comunicación de la Comisión a los Estados miembros del 14 de abril de 2000) define el ámbito territorial como aquellas áreas que cumplan, además los siguientes criterios: ser territorios rurales de poca extensión que forman un conjunto homogéneo desde el punto de vista físico (geográfico), económico y social; y fijar como población máxima la cifra de 100.000 habitantes en las zonas de mayor densidad poblacional, sin que deba bajar de los 10.000 habitantes. Este criterio puede flexibilizarse en zonas con densidades demográficas superiores o inferiores.

creación de un marco institucional propicio y del desarrollo de una determinada estrategia regional, crear ventajas comparativas y mejorar la productividad, configurar una oferta de bienes y servicios con ventajas competitivas sostenidas que sea atractiva para una cuota significativa de la demanda interna y externa, y le permita, en rivalidad con la oferta de otros territorios, lograr un crecimiento satisfactorio de la renta, la riqueza, el bienestar social y la sostenibilidad medioambiental de la región. Este concepto de competitividad regional se distingue por reunir tres notas: definición sistémica, multidimensional y multinivel.

El concepto de competitividad regional propuesto en este trabajo resalta la importancia de los múltiples factores que influyen sobre el comportamiento competitivo internacional de una región en un momento dado. Una literatura creciente (Bravo & Gordo, 2005: 492; Peñalosa & Restoy, 2005: 78) defiende que el análisis de la competitividad nacional requiere un enfoque multidimensional que incorpore factores más allá de los indicadores habituales de precios y costes relativos, la productividad, el tipo de cambio nominal o índices derivados del desempeño nacional en los mercados internacionales. Esta perspectiva encaja perfectamente con el enfoque del CMI de Kaplan y Norton (1996b: 14), que complementa las medidas tradicionales de carácter financiero, centradas en el comportamiento interno e histórico de la región y sus organizaciones e instituciones, con medidas no financieras tanto internas como externas y con una visión tanto previsional como prospectiva del desempeño futuro. Al tener en cuenta tanto indicadores financieros como no financieros, un modelo de competitividad regional permite efectuar una valoración general de la competitividad regional y sirve de base para el diseño de métodos complementarios de evaluación al estilo del CMI.

El debate desarrollado dentro de la OCDE (1996) alrededor del modelo de competitividad nacional ha dado lugar a la propuesta de un concepto de competitividad sistémica, que puede ser perfectamente trasladable al ámbito de un territorio subnacional. La concepción sistémica de la competitividad regional propone que en cualquier territorio es fácilmente detectable la existencia de un efecto interactivo o de mutua dependencia entre un amplio conjunto de factores situados a distintos niveles. El enfoque sistémico de la competitividad regional parte de la naturaleza integradora del propio territorio y de la posibilidad de promover la cohesión en su seno y con el resto de la economía nacional y con el sistema-mundo.

Un tercer punto a tener en cuenta es la naturaleza multi-nivel de los componentes de la competitividad. Los antecedentes disponibles facilitan una definición de competitividad aplicada a la región con cierta confusión interna porque, en su deseo de capturar todas sus dimensiones, no consideran que los distintos factores estén situados a distintos niveles y que, entre ellos, pueden existir relaciones de causalidad de forma que algunos son facilitadores y otros resultados de ciertos determinantes. Esta naturaleza multinivel de la competitividad supraempresarial no ha sido adecuadamente considerada por las propuestas de competitividad territorial (p.e., Observatorio Europeo LEADER, 1999: 5). Esta concepción de competitividad territorial incurre en el error de entremezclar en la misma variable aspectos del proceso competitivo en distintos niveles.

Por consiguiente, el conjunto de factores definitorios de la competitividad regional, está organizado en dos dimensiones: competitividad regional ex ante y ex post. Definir la competitividad requiere fijar la atención tanto sobre sus orígenes, las fuentes de ventajas comparativas regionales (competitividad ex ante), como sobre sus consecuencias, la creación de resultados económicos, sociales y ambientales que son extraordinarios y persistentes (competitividad ex post). Porter (1991: 32-33, 44) ha incidido también en que lo importante no es tanto la competitividad (ex post) sino sus determinantes: “La búsqueda se debe centrar en las características decisivas de una nación que permiten a sus empresas crear y mantener una ventaja competitiva en determinados campos,

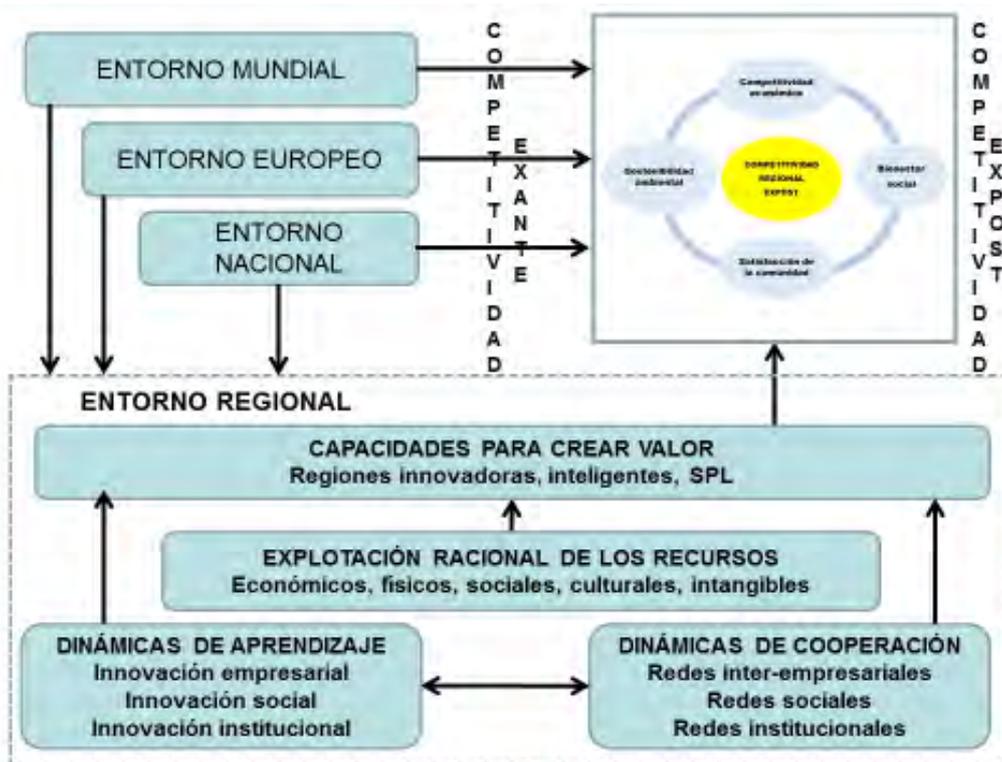
esto es, la ventaja competitiva de las naciones.” El Banco de España (Bravo & Gordo, 2005: 492) incorpora también esta distinción en su marco estadístico de análisis de la competitividad de la economía española, distinguiendo entre indicadores de comportamiento competitivo (ex post) y factores determinantes de esa conducta (ex ante).

El modelo de competitividad regional sigue esta visión encadenada de la competitividad ex ante y de los sucesivos indicadores de la competitividad ex post, que se visualiza en la figura 3.7. El desempeño económico, social, medioambiental y comunitario proporciona una medida de los resultados conseguidos por los agentes e instituciones de una región en el momento actual. Por su parte, los recursos y capacidades acumulados en la región, junto a otros factores externos, nos indican su potencial para competir antes de empezar la competición. La lógica teórica apunta que los recursos y capacidades (potencial a priori) y los resultados (consecuencias) deben estar altamente correlacionados, al ser los primeros causa de los segundos.

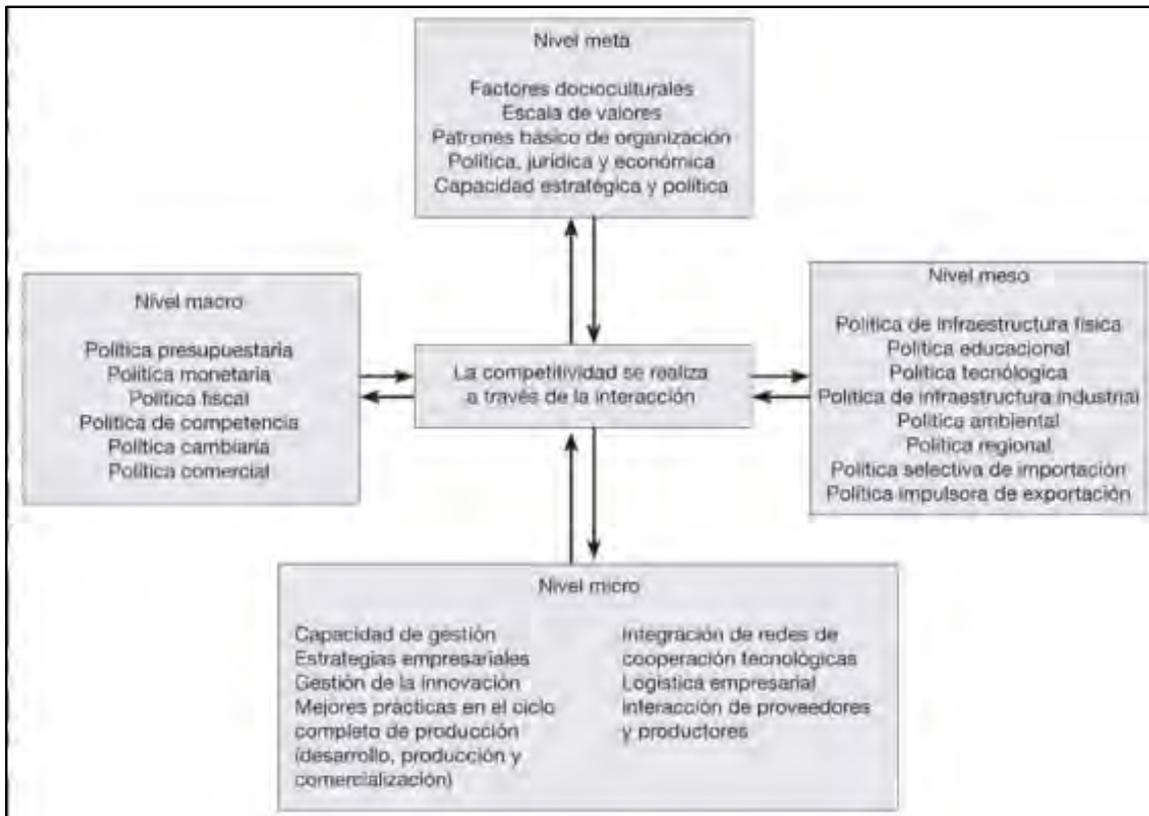
Este modelo conduce a reconocer los tres ejes que deben manejarse para construir un marco explicativo de la competitividad regional:

1. El aprovechamiento racional de sus propias ventajas y potencialidades, utilizando los bienes territoriales y los recursos y capacidades controlados o poseídos por los agentes de la región.
2. La competitividad regional puede impulsarse mediante la mejora de los recursos y capacidades territoriales y empresariales depositados en el territorio o controlados desde él, en base a dinámicas de aprendizaje y al esfuerzo innovador de todos sus agentes.
3. El papel de las dinámicas de interacción, ya sean internas al territorio (entre agentes, instituciones y redes locales) o externas al mismo (con mercados, instituciones o redes exógenas) para desarrollar proyectos comunes, junto a las redes de cooperación para propiciar el desarrollo de sistemas regionales de innovación, territorios inteligentes y sistemas productivos locales que sean competitivos internacionalmente.

**Figura 3.7. Modelo básico de la competitividad regional.**



**Figura 3.8. Modelo sistémico de la competitividad regional ex ante.**



Fuente: Esser, Hillebrand, Messner & Meyer-Stamer (1996: 41).

Para integrar apropiadamente la naturaleza multi-territorial, sistémica y multi-nivel de los recursos, capacidades y dinámicas que determinan la competitividad regional, se puede recurrir al escalado propuesto en los modelos de competitividad sistémica. El análisis de la competitividad sistémica de una economía arrancó con los trabajos de investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo de Berlín como Esser, Hillebrand, Messner & Meyer-Stamer (1992, 1994, 1996), Messner (1996) y Meyer & Stamer (1993), complementados con las aportaciones de Enright (1996). Partiendo de la premisa de que la competitividad está arraigada en los modos en que la sociedad se organiza a sí misma, es decir, en sus instituciones, esta escuela propone que esos niveles se estructuren en cuatro, agregando a los clásicos niveles macro y micro los niveles meta y meso. Por tanto, su novedad estriba en distinguir estos cuatro niveles analíticos y organizar los factores explicativos de la competitividad en este cuadro multinivel. Además, el enfoque de la competitividad sistémica vincula argumentos derivados tanto de la estrategia como de la economía industrial, la teoría de la innovación, la sociología industrial y el análisis político de redes de políticas; por tanto, enriquece el análisis puramente económico que distingue el enfoque de competitividad estructural con las dimensiones política y sociológica igualmente significativas para explicar la creación de competitividad.

El nivel microeconómico tiene un efecto más fuerte en la competitividad regional. Los demás agentes pueden ser facilitadores o inhibidores de la competitividad regional, pero al final la creación de riqueza, el crecimiento en el mercado y la productividad son resultado directo del comportamiento de las empresas territoriales. Son las empresas las encargadas de proyectar las ventajas genéricas de una región en forma de ventajas competitivas en los mercados internacionales. Una economía regional sólo es competitiva cuando su núcleo operativo está

formado por empresas competitivas. Podemos encontrar ejemplos de empresas competitivas que han sabido trascender los defectos de un sistema económico aquejado de importantes desventajas macroeconómicas. En cambio, es ardua tarea localizar economías competitivas internacionalmente cuyos agentes carezcan de ventajas competitivas.

Sin embargo, la ineficacia de un entorno empresarial puede, si no impedir, al menos entorpecer el ajuste y el cambio económicos, aun cuando se garantice la estabilidad macroeconómica, como han atestiguado múltiples casos de países en distintos estadios de desarrollo. “La ausencia de un entorno eficaz restringe la capacidad de las empresas para lograr una competitividad duradera. Sucede que éstas no pueden concentrarse en la actividad productiva central que las hace competitivas porque se ven obligadas a desarrollar por sí mismas las producciones y los servicios internos que otras empresas pueden adquirir o explotar en calidad de externalidades. En consecuencia, no se produce en ellas el mejoramiento continuo que distingue a las empresas de eficiencia duradera” (Esser et al., 1996: 40). Por esta razón, goza de crecientes apoyos la tesis de que el avance de la competitividad regional requiere la creación de un entorno que apoye el esfuerzo empresarial. La evidencia constatada sobre los mejores patrones de gestión en áreas como la política industrial o la política tecnológica no es suficiente y se requiere, como el enfoque de la competitividad sistémica propone, trabajar conjuntamente todos los niveles de la competitividad que están interrelacionados.

La valoración de la competitividad regional ex ante requerirá manejar todos aquellos factores determinantes en esos niveles de organización social que influyen sobre el comportamiento competitivo internacional de una región en un momento dado. La figura 3.8 condensa este marco conceptual y las múltiples relaciones que cabe prever entre los distintos niveles. Así, el desempeño en los mercados exteriores de un territorio depende de su habilidad para valorizar los productos y servicios locales expresivos de la identidad territorial y que permita crear y retener el máximo valor añadido; pero esta habilidad reposa a su vez a en la capacidad para mejorar la competitividad a nivel meta (fomentando valores que estimulen el intercambio), macro (con políticas que favorezcan el comercio internacional), meso (allanando las barreras al comercio ligadas a la geografía regional) y micro (incentivando en los sectores y empresas el desarrollo de su capacidad para explotar activos intangibles).

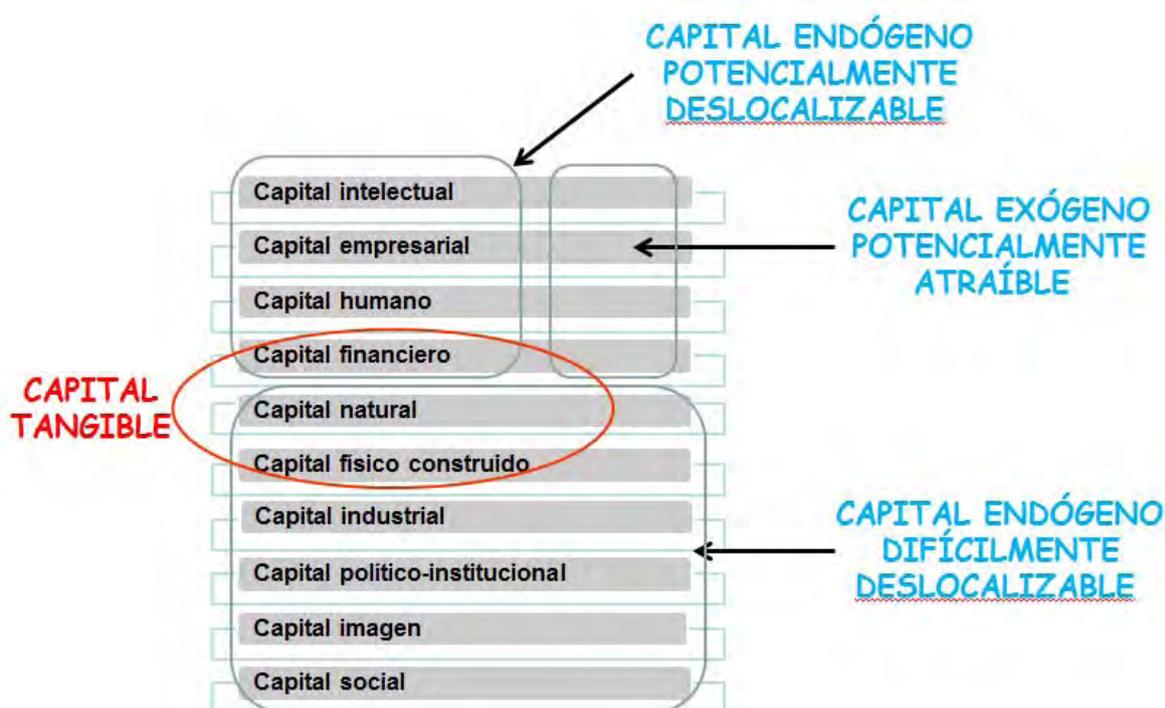
### **3.5. El capital regional**

---

La revisión de la literatura constata la multiplicidad de capitales que se pueden postular como fuentes de la competitividad a un nivel subnacional. Las teorías neoclásicas del comercio internacional y el crecimiento económico empezaron realzando el papel del capital físico y el capital humano. Las nuevas teorías económicas en estos frentes han descubierto el rol del capital tecnológico y del capital intelectual. El enfoque de la competitividad estructural amplía el abanico de fuentes, incluyendo el capital financiero. Las perspectivas sociológica y política han añadido el capital social y el capital institucional. Por último, las corrientes centradas en las bases microeconómicas han puesto sobre la mesa la relevancia del capital empresarial e industrial.

Por tanto, integrando todas estas aportaciones, cabe diferenciar 10 componentes del capital regional: capital financiero, capital empresarial, capital humano, capital intelectual, capital social, capital imagen, capital industrial, capital político-institucional, capital físico-construido y capital natural. El capital regional total tiene dos componentes, de naturaleza tangible e intangible. Dentro del capital tangible regional se incluyen el capital natural, el capital físico-construido y el capital financiero, mientras que el resto de activos forman el capital intangible regional (figura 3.9).

Figura 3.9. Capital regional endógeno y exógeno.



El concepto y la dimensionalización de capital regional presentados en este trabajo se apartan de la tradición asentada entre los defensores del concepto de capital intelectual regional. El capital intelectual a nivel macro ha sido definido de múltiples formas, aunque en su mayoría han adoptado un enfoque amplio al configurar el dominio del concepto. Una de las aproximaciones más difundidas es la iniciada por Malhotra (2000) y seguida por autores como Amidon (2001) y Bontis (2002, 2004). Según este enfoque, el capital de un territorio se define como aquellos activos ocultos que residen en las instituciones, las organizaciones, los grupos sociales y las comunidades locales o regionales, sobre los cuales se sustenta el crecimiento y la creación de riqueza actual y futura.

Desde esta visión y siguiendo la estructura del modelo Navegador de Skandia, se incluyen como componentes del capital intelectual de un territorio: el capital humano y el capital estructural, estando formado este último a su vez por el capital mercado y el capital organizativo y distinguiendo dentro del segundo entre capital proceso y capital renovación y desarrollo (Pasher, 1999, Malhotra, 2000, Bontis, 2002). Otra taxonomía ampliamente utilizada distingue tres elementos dentro del capital intelectual: capital humano, estructural y relacional (Andriessen & Stam, 2004). Un modelo híbrido entre los dos anteriores es el aportado por Weziak (2007), que recoge cuatro componentes: capital humano, capital relacional, capital estructural y capital de renovación.

Estas concepciones, que recoge la tradición micro de hablar del capital intelectual como el conjunto de intangibles, configura el capital intelectual como un macro-concepto que abarca todo el campo del capital regional intangible, y por ello se solapa con otros tipos de capitales bien diferenciados (como el capital humano, el capital social, el capital institucional, el capital imagen, el capital empresarial e incluso de dimensiones de la competitividad ex post) e incluso con elementos del capital físico-construido. Esta ambición conceptual parece desencaminada. Una razón esencial para ello es que los distintos tipos de capitales están localizados en niveles distintos

del entorno territorial y para su mejora deben articularse distintos tipos de políticas, como tendremos ocasión de observar en el siguiente epígrafe.

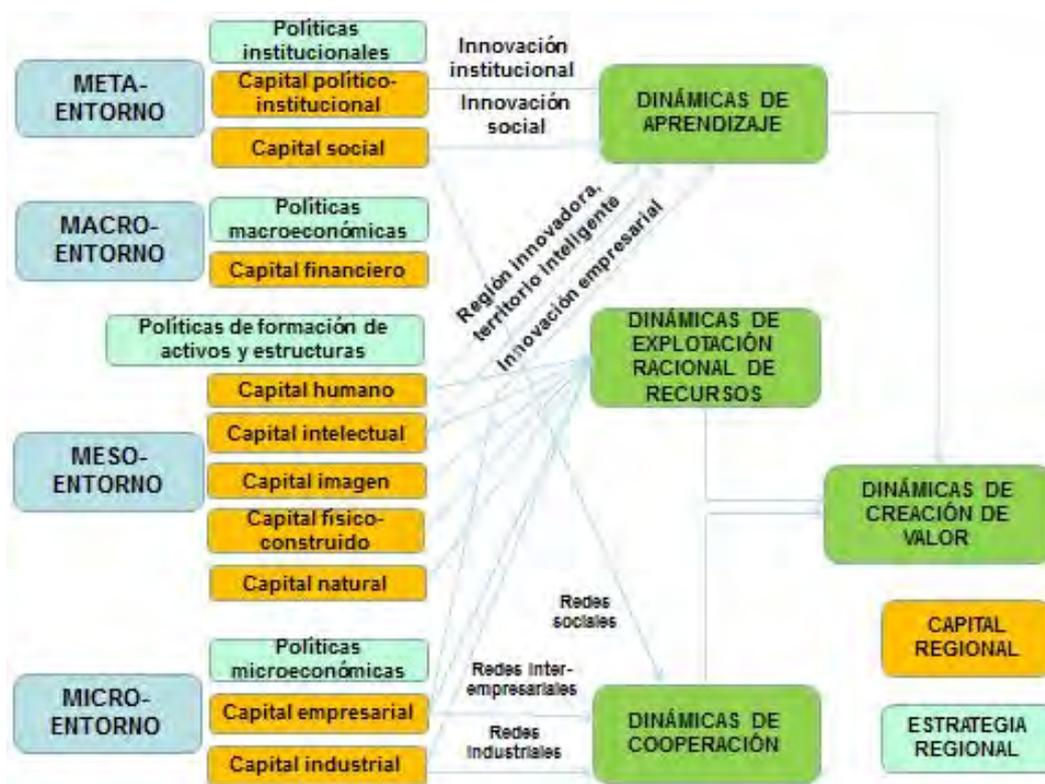
Por otro lado, aunque el modelo sistémico de competitividad regional destaca la valorización de las capacidades propias e indisolubles del territorio con que la región cuenta para su desarrollo endógeno (y que forman su capital territorial en el sentido del concepto acuñado desde la perspectiva territorial), no desprecia tampoco las ventajas que pueda acumular aprovechando recursos y capacidades de origen exógeno.

Este modelo de competitividad regional va pues más allá del concepto de competitividad territorial, sujeto exclusivamente a las dotaciones internas de activos. Propone que un gobierno regional puede fortalecer su capacidad para crear valor captando recursos y capacidades valiosos de origen supra-regional e involucrando a sus empresas e instituciones en dinámicas de aprendizaje y cooperación con socios externos al territorio, capitalizando así las ventajas de la especialización y la cooperación.

El capital regional comprende pues el capital territorial inyectado de recursos endógenos y otros recursos de origen exógeno que la región ha podido atraer para que interactúen con los endógenos. Este enfoque también reconoce que hay factores que ha logrado retener porque siguen confiando en el atractivo del entorno regional para desarrollar sus actividades, pero que son al menos parcialmente deslocalizables.

La perspectiva territorial estima que el capital financiero es el único stock de capital que por su facilidad para ser deslocalizado debe excluirse del capital territorial. Pero lo mismo cabe decir de otros tres elementos igualmente móviles, como son el capital humano, el capital intelectual y el capital empresarial. Distinguimos así entre capital endógeno potencialmente deslocalizable y difícilmente deslocalizable, y capital exógeno potencialmente atraíble.

**Figura 3.10. Modelo integral de la competitividad regional ex ante.**



### 3.6. El modelo integral de competitividad regional

---

Aun cuando el enfoque de competitividad sistémica ha contribuido significativamente a clarificar el marco explicativo de este fenómeno, pueden darse pasos adicionales si se integra con los modelos de competitividad territorial. El modelo integral de la competitividad regional ex ante recogido en la figura 3.10 avanza en esta dirección.

En esta visión, la competitividad integral de una economía regional depende del grado de desarrollo alcanzado en cuatro niveles que forman los 10 capitales de la competitividad regional con la colaboración de las políticas instrumentadas desde la Estrategia Regional: el meta-entorno, el macro-entorno, el meso-entorno y el micro-entorno. Es decir, la competitividad regional ex ante se explica por la acumulación de capital regional y por la implementación de políticas orientadas a mejorarlo y acrecentarlo.

El nivel meta es el que determina la formación de sólidos patrones de organización política, económica y jurídica, así como el desarrollo de una suficiente capacidad social de organización e integración, acompañados de la capacidad de los actores para la definición estratégica del proceso de cambio e innovación. En el meta-entorno se establecen los elementos que conforman el capital político-institucional y el capital social que pueden ser mejorados y aumentados con políticas institucionales. Del nivel macro emanan las presiones sobre las empresas para el ajuste macroeconómico. De él derivan pues las políticas macroeconómicas y el capital financiero. El nivel meso corresponde a la administración pública y a los actores sociales y es el origen de las políticas de apoyo específico, de acciones para formar estructuras y articular los procesos de aprendizaje. Por tanto, en este nivel se desarrollan el capital humano, el capital intelectual, el capital imagen, el capital físico-construido y el capital natural. Por último, el nivel micro resulta del comportamiento de las empresas en busca de eficacia, eficiencia, flexibilidad y rapidez de reacción, de su involucración en redes de colaboración, y de las políticas microeconómicas impulsadas desde la estrategia regional. Es en este nivel donde se desarrollan el capital industrial y el capital empresarial.

El gobierno debe entonces concretar una Estrategia Regional para alcanzar los propósitos predefinidos, estableciendo los factores inductores como el diseño institucional, la I+D, la innovación, el capital humano o las infraestructuras. Además, el discurso de la competitividad regional y sus inductores económicos debe ir acompañado de estrategias relacionadas con la resolución de conflictos en otras dimensiones de la vida social (identidad, integridad territorial, deterioro ambiental o deslegitimación política, por ejemplo), “sin cuya solución la competitividad, la innovación y el desarrollo parecerán meras quimeras o juegos de ficción” (Cuervo, 2003: 50-51).

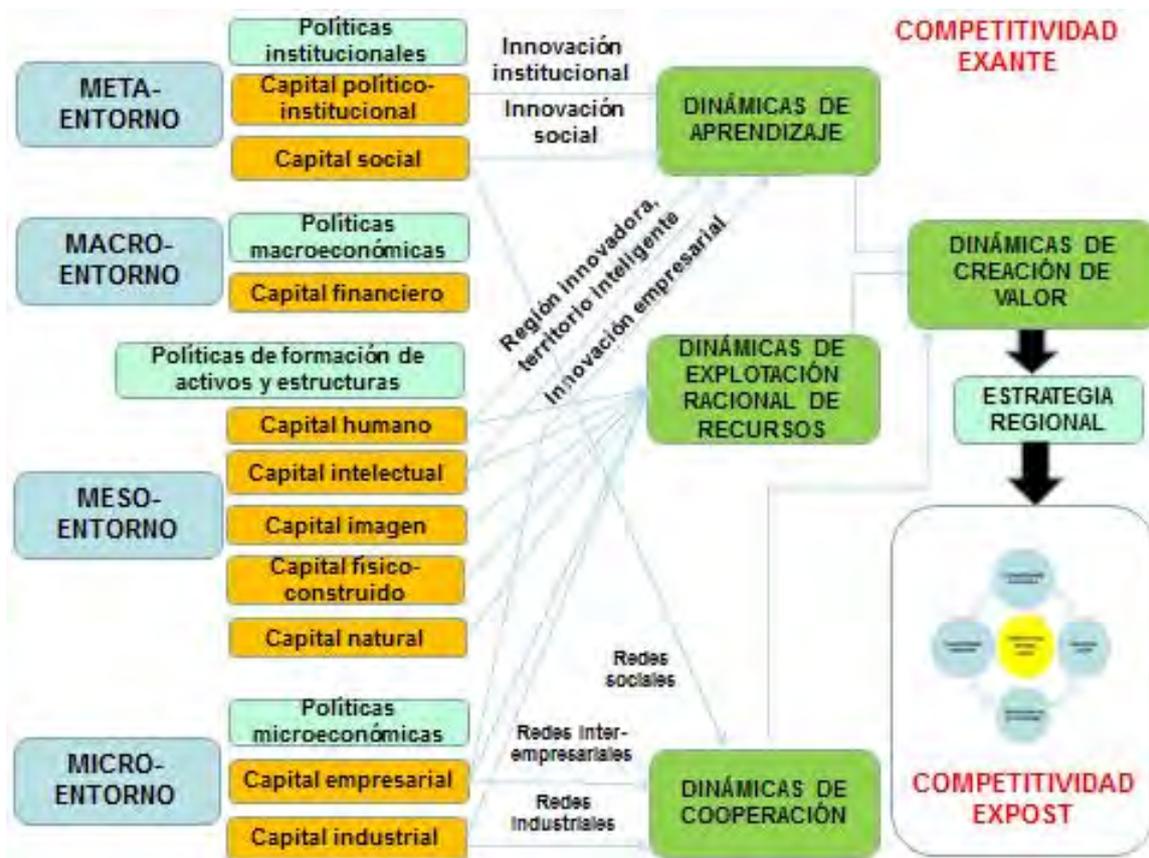
La creación de entornos eficaces en estos cuatro niveles permite generar dinámicas de creación de valor que ayudan al avance de la competitividad regional ex post. Estas dinámicas son de tres tipos:

1. Dinámicas de explotación racional de recursos. Son construidas con el adecuado desarrollo y uso de los capitales humano, intelectual, imagen, físico-construido, natural, empresarial e industrial.
2. Dinámicas de aprendizaje de las que derivan la innovación. El proceso de aprendizaje puede desplegarse a nivel institucional (mediante innovaciones institucionales favorecidas por el capital político-institucional), a nivel del conjunto de la sociedad (mediante innovaciones sociales germinadas a partir del capital social) y al nivel de empresa, red o industria (mediante innovaciones empresariales apoyadas por el capital empresarial y el capital industrial).

3. Dinámicas de cooperación. Son las dinámicas de interacción entre grupos sociales (redes sociales), entre empresas (redes inter-empresariales) y entre empresas, asociaciones y otras instituciones (formando redes industriales).

Estas dinámicas de creación de valor son la base para la competitividad ex post. En este modelo integral de la competitividad regional, el impacto de los cuatro niveles de competitividad ex ante y las 10 categorías de capitales (que unidos forman el capital regional) que de ellos se derivan, se vehiculiza a través del valor creado con las dinámicas de aprendizaje, de cooperación y de explotación racional de recursos (figura 3.11). El modelo diferencia además tres clases de componentes: los recursos y capacidades, los resultados y la estrategia que los enlaza. La estrategia regional comprende pues las acciones y decisiones tomadas desde el gobierno regional para promover la dirección y la intensidad de las dinámicas de creación de valor, de cara al logro de los objetivos de competitividad económica, bienestar social, sostenibilidad ambiental e identidad territorial prefijados.

Figura 3.11. Modelo integral de la competitividad regional.



## **4. DISEÑO DE UN CUADRO DE MANDO INTEGRAL REGIONAL (CMIR)**

---

#### **4.1. El cuadro de mando como herramienta de gobernanza regional**

Para trabajar en la dirección de implantar un sistema de gobernanza estratégica orientada hacia la competitividad global, los gobiernos regionales precisan un sistema de información que facilite perseguir el equilibrio entre el seguimiento de la ejecución periódica de los programas y políticas adoptados en el pasado, y la detección de los factores estratégicos clave que condicionarán la dinámica futura de la región; y que colabore en el control de la gestión e incluso en la implantación de la estrategia regional.

Un sistema de gobernanza regional de este cuño deberá incorporar mecanismos de evaluación de necesidades que permitan localizar las demandas ciudadanas, así como de los procesos críticos de la dinámica competitiva regional como son su progreso en innovación (capital tecnológico), formación (capital humano) y crecimiento (capital financiero). a otras dimensiones internas donde quedan reflejados. Los poderes públicos están igualmente necesitados de sistemas mejorados de seguimiento y evaluación de programas y de los esquemas de gestión que faciliten el conocimiento de los resultados y/o impactos de las decisiones políticas, para conocer de forma continua el nivel de logro de los objetivos y las necesidades de mejora en la prestación de servicios de forma que den respuesta oportuna y permanente a los requerimientos de los habitantes de la región.

Un sistema competente de gobernanza regional debe compaginar este enfoque interno con la atención a los aspectos externos cuya información tiene como destinatarios a ciudadanos, inversores y otros grupos de interés (agencias de calificación, organismos suprarregionales y supranacionales, institutos de análisis, etc.). El sistema informativo para un gobierno regional se ve pues obligado a capturar información externa (en cualquier nivel), difícilmente medible y desestructurada, donde pueden residir los gérmenes de nuevos modelos de competencia, de convivencia o de organización social y política.

Un sistema de gobernanza regional debe tener en cuenta todos estos aspectos extra-financiero/presupuestarios. Por tanto, su sistema de indicadores debe ofrecer una panorámica completa de los factores que influyen sobre el bienestar de sus ciudadanos y de los inductores que la condicionarán en el futuro. Es decir, un sistema moderno de gobernanza regional requiere un input variado, complejo y dinámico de información sobre su entorno, las estrategias y desempeño de las organizaciones e instituciones que se localizan en su territorio.

El diseño de un sistema de información coherente con este modelo de gobernanza regional encuentra diversos antecedentes, de los cuáles podemos destacar dos: el Balanced ScoreCard del Banco Mundial y el Balanced Scorecard de Kaplan & Norton.

El Banco Mundial ha construido el panel de control inspirado en el Balanced Scorecard de Kaplan & Norton, que se observa en la tabla 4.1, con la finalidad de controlar y manejar la información fundamental sobre el desarrollo de los países. Este cuadro de mando incorpora seis dimensiones, relativas al performance económico y humano, al sistema o régimen económico, a la gobernabilidad, al sistema de innovación, al desarrollo de los recursos humanos y su educación, y a las tecnologías de la información.

**Tabla 4.1. Balanced ScoreCard del Banco Mundial.**

<p><b>1. PERFORMANCE</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Crecimiento anual promedio del producto</li><li>b) Índice de desarrollo relativo de género</li><li>c) Crecimiento de la productividad</li><li>d) Índice de desarrollo humano</li><li>e) Índice de pobreza</li><li>f) Tasa de desempleo</li><li>g) Riesgo-país</li></ul> <p><b>2. RÉGIMEN ECONÓMICO</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Formación de capital bruto</li><li>b) Tasa de exportaciones</li><li>c) Propiedad intelectual</li><li>d) Regulaciones adecuadas y supervisión de instituciones financieras</li><li>e) Protección de los derechos de propiedad</li><li>f) Déficit presupuestario</li><li>g) Barreras tarifarias</li><li>h) Competitividad local</li></ul> <p><b>3. GOBERNABILIDAD</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Marco regulatorio</li><li>b) Efectividad del gobierno</li><li>c) Estabilidad política</li><li>d) Libertad de prensa</li><li>e) Rol de la ley</li><li>f) Participación ciudadana</li><li>g) Control de la corrupción</li></ul> <p><b>4. SISTEMAS DE INNOVACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Índice de evaluación tecnológica</li><li>b) Científicos e ingenieros en I+D por millón de habitantes</li><li>c) Emprendimiento</li><li>d) Disponibilidad de capital de riesgo</li><li>e) Gasto del sector privado en I+D</li><li>f) Facilidad para iniciar un negocio</li><li>g) Exportación de alta tecnología</li></ul> <p><b>5. RECURSOS HUMANOS Y EDUCACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Tasa de analfabetismo</li><li>b) Expectativas de vida</li><li>c) Flexibilidad de adaptación frente a nuevos desafíos</li><li>d) Trabajadores profesionales y técnicos respecto a la fuerza laboral</li><li>e) Inversión en capital humano</li><li>f) Personas bien educadas que no emigran</li><li>g) Gasto público en educación</li><li>h) Cultura abierta a influencias externas</li></ul> <p><b>6. TIC</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>1) Acceso a Internet por cada 10.000 personas</li><li>2) Computadoras por cada 1.000 personas</li><li>3) Teléfonos cada 1.000 personas</li></ul>
---

Fuente: Peluffo & Catalán (2002), pp. 68-69.

Esta perspectiva de la gobernanza regional puede encontrar un apoyo valioso en el CMI de Kaplan & Norton (1996a, b). El CMI tiene su origen en los trabajos de Kaplan (1983, 1984, ed. 1990) sobre la medida del desempeño. Las bases del modelo CMI son construidas por Kaplan & Norton en una serie de artículos publicados entre 1992 y 1996 sobre todo en *Harvard Business Review*. En el primero de ellos, Kaplan & Norton (1992) presentaron los resultados de un estudio de 12 grandes empresas, en el que demostraban que los indicadores económico-financieros sólo informan sobre los resultados conseguidos (son pues indicadores tardíos) pero no sobre los inductores de tales resultados que informan de cómo crear valor. La medición basada exclusivamente en indicadores económicos y financieros podía conducir a decisiones erróneas, al desviar la atención de la dirección de áreas críticas del negocio (entendidas como las fundamentales para la supervivencia de la firma y la generación de valor a medio y largo plazo) y por tanto reducir su capacidad de producir valor. Reclamaban pues la necesidad de desarrollar instrumentos de medición que complementasen los ya existentes para controlar los resultados económico-financieros, que pudiesen facilitar el seguimiento de las áreas críticas y vincularlas a los resultados obtenidos. Su propuesta de CMI ve finalmente la luz en el libro que publican en 1996. Los autores han seguido trabajando en el modelo, perfeccionándolo y ampliándolo durante las dos décadas siguientes.

**Figura 4.1. Las perspectivas del CMI y sus interrelaciones según Kaplan & Norton (1996b).**



El concepto inicial de CMI (Kaplan & Norton, 1992, 1993) lo dibujaba como un medio para medir la actividad y los resultados de una organización yendo más allá de los indicadores financieros. El CMI proponía medir el desempeño organizativo desde una perspectiva holística, aunando los indicadores financieros y no financieros, las medidas internas y externas, y los índices previsionales e históricos. Proporciona así a la dirección una visión rápida y completa de la empresa y su entorno. Los indicadores del CMI proporcionan entonces un doble equilibrio:

- a) Entre el ámbito externo, de donde procede la información destinada a accionistas, clientes y otras terceras personas interesadas en el negocio; y el ámbito interno, de donde emana la información relativa a los procesos clave, el aprendizaje y el crecimiento, y la innovación.
- b) Entre los indicadores de resultados derivados de acciones y decisiones pasadas y los inductores que determinarán los resultados futuros.

La estructura de indicadores del CMI es variable, y cada entidad debe acomodarla a sus circunstancias. Sin embargo, el CMI de Kaplan y Norton se ha convertido en el referente básico para organizar el conjunto de indicadores por prioridades competitivas o temas estratégicos dentro de cuatro perspectivas (figura 4.1):

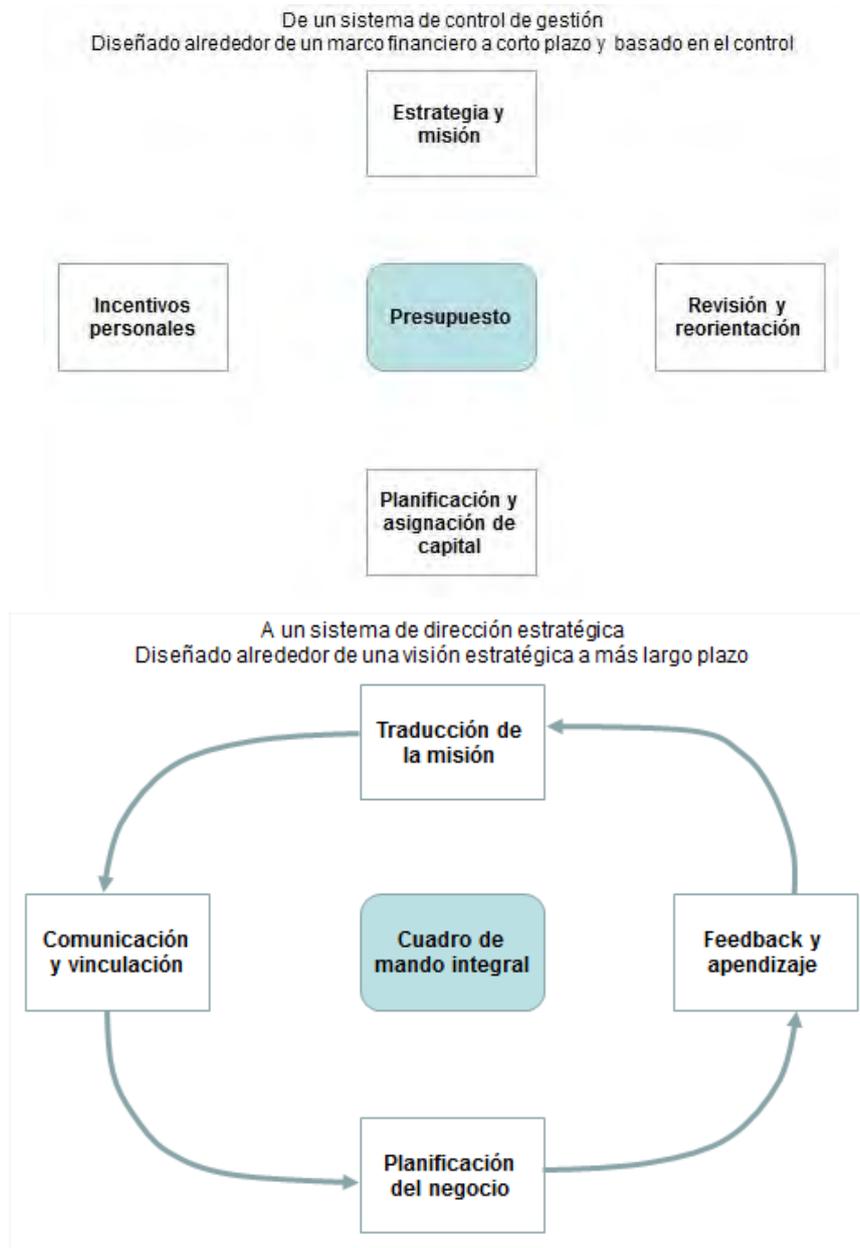
1. Perspectiva financiera. Se preocupa de los resultados que miden el éxito financiero, adoptando la perspectiva de los accionistas. Para ello centra su interés en la rentabilidad, el riesgo y el crecimiento.
2. Perspectiva del cliente. Se interesa por la forma para alcanzar la visión, y por tanto del valor que se puede ofrecer a los clientes. Con este fin deberá controlar los factores que permiten diferenciar la oferta de la empresa y crear valor desde la óptica del cliente.
3. Perspectiva de los procesos internos. Con el eje colocado ya en la satisfacción de accionistas y clientes, el siguiente paso es identificar los procesos de negocio que son prioridades estratégicas (porque aportan valor a ambos grupos) y trabajarlos para hacerlos excelentes.
4. Perspectiva de aprendizaje y crecimiento. El alcance de la visión exige además preocuparse de las prioridades para desarrollar las habilidades para el cambio y la innovación de la organización.

Estas cuatro perspectivas proporcionan la estructura necesaria para construir el CMI. Estas perspectivas están interrelacionadas, de modo que un cambio en cualquiera de ellas repercutirá sobre las demás.

De su utilidad inicial como enfoque innovador de medición de resultados y control de gestión, Kaplan & Norton (2001: 32) extrajeron una conclusión: “la acción de medir tiene consecuencias que van más allá de simplemente informar sobre el pasado. Medir es una manera de centrar la atención en el futuro porque los indicadores que eligen los directivos dan a conocer a la organización todo aquello que es importante. Para aprovechar esta fuerza en su totalidad, los indicadores deben integrarse en un sistema de gestión. Así pues, afinamos el concepto de cuadro de mando integral y mostramos que podía ir más allá de ser un sistema para medir resultados y transformarse en el marco organizativo de un sistema de gestión estratégica”.

El CMI pasó así a erigirse en el sistema operativo de un nuevo proceso de dirección, sustituyendo al presupuesto como elemento central de los procesos de gestión (figura 4.2). Los sistemas clásicos de control de gestión nacidos a principios del siglo XX estaban basados en marcos financieros que hacían de la rentabilidad la unidad de medida básica e incluso el elemento integrador de estrategias de empresas multidivisionales como Dupont o General Motors. El presupuesto se mantuvo como corazón del control de gestión hasta mediados del siglo XX, evolucionando durante la segunda mitad del pasado siglo en la línea de incluir nuevos indicadores financieros que capturasen mejor la creación de valor para el accionista y de desarrollar sistemas que midiesen la gestión basada en el valor. Sin embargo, la crítica (p.e., Johnson & Kaplan, 1986) ha mantenido su discurso contra la idoneidad de estos sistemas para captar la dinámica de los resultados en procesos competitivos modernos. Desde luego, el CMI sigue satisfaciendo las necesidades de control de gestión. La definición de la estrategia y los objetivos perseguidos facilita la alineación de las iniciativas estratégicas y a priorización de la asignación de recursos (planificación). Asimismo, al reflejar el comportamiento de la organización y las características del

**Figura 4.2. Evolución desde sistemas de control de gestión hasta sistemas de dirección estratégica basados en el CMI.**



Fuente: Kaplan & Norton (2001: 33).

entorno en que despliega su labor, permite comparar el desempeño esperado y el real, extraer conclusiones sobre las necesidades de ajuste y emprender las oportunas acciones de retroalimentación.

Pero el CMI ha ido más allá, evolucionando hasta convertirse en un modelo que asiste a la dirección en la implantación correcta de la estrategia (Kaplan & Norton, 1996 a, c, d, 2001). Kaplan & Norton (2001: 32-35) destacan que las “organizaciones basadas en la estrategia” tienen como punto molar colocar a la estrategia en el centro de sus procesos de cambio y de gestión, superando las barreras que se oponen a una ejecución correcta de la estrategia y alcanzando así resultados sobresalientes. El sistema de dirección adoptado por estas organizaciones combina tres dimensiones (Kaplan & Norton, 2001: 14):

1. **Estrategia.** El CMI facilita describir y comunicar la estrategia de forma que sea comprendida y aplicada por todos los miembros de la organización, hasta el punto de convertirla en la agenda principal de todos ellos. El sistema de gestión basado en el CMI posee la capacidad de movilizar y guiar el proceso de cambio para centrar la organización entera en la estrategia y para desarrollar una nueva cultura centrada en el esfuerzo de equipo necesario para apoyar la implantación de la estrategia.
2. **Enfoque.** El CMI es una ayuda de navegación poderosa que permite que cada recurso, equipo y actividad de la organización quede alineado con la estrategia (figura 4.3). Al hacer más explícitas la misión y la estrategia, el CMI facilita su comunicación, que sean más compartidas y merced al establecimiento de objetivos que vinculan las recompensas con los indicadores alinea los esfuerzos y las decisiones en el rumbo marcado.
3. **Organización.** El CMI facilita la lógica y la arquitectura para vincular y alinear a todos los empleados, servicios, departamentos y unidades de negocio de la organización. Se logra así una visión global que no proporcionan otros programas centrados solamente crear valor en aspectos de alguna perspectiva (financiera, de calidad, clientes, procesos, personas, sistemas) con el riesgo de alentar la infraoptimización a expensas de metas organizativas más amplias.

**Figura 4.3. Alineación y concentración de recursos en organizaciones basadas en la estrategia y que han adoptado el CMI.**



Fuente: Kaplan & Norton (2001: 15).

Las organizaciones basadas en la estrategia han seguido 5 principios para implantar el sistema de dirección con los componentes antes citados (Kaplan & Norton, 2001: 15-25):

*Principio 1. Traducir la estrategia a términos operativos*

El CMI hace una contribución novedosa al problema de describir la estrategia por medio de cuadros y mapas estratégicos, que ofrecen una lógica y una arquitectura asequible para todos los empleados y unidades de la organización. Mientras que en finanzas existen marcos comúnmente aceptados para documentar un plan financiero (cuentas de resultados, balances), en estrategia se carece de referencias de aceptación general. El problema es que no se puede aplicar una estrategia que no se puede describir bien, y por tanto la corrección en la descripción estratégica es esencial para su implantación eficaz. La implantación se resiente igualmente cuando el marco descriptivo no es de conocimiento universal y por ello su comunicación queda limitada. El CMI asiste para resolver estos problemas con sus dos herramientas básicas: el cuadro de mando y el mapa estratégico.

El CMI se diseñó inicialmente para mejorar la medición de los activos intangibles de una organización, aunque sus mismos autores descubrieron posteriormente su utilidad para describir e implantar la estrategia la organización (Kaplan & Norton, 2004: 36). El modelo de las cuatro perspectivas obliga a traducir la estrategia en una adecuada definición de las prioridades y los objetivos dentro de cada perspectiva, con su correspondiente batería de indicadores (con metas cuantitativas para cada uno), y en las iniciativas para alcanzarlos (figura 4.4). Obrando de este modo, el cuadro facilita describir la estrategia de creación de valor en un lenguaje que asiste perfectamente al equipo directivo para discutir y decidir las prioridades de su empresa.

**Figura 4.4. El CMI como un instrumento para trasladar los propósitos estratégicos a la gestión.**

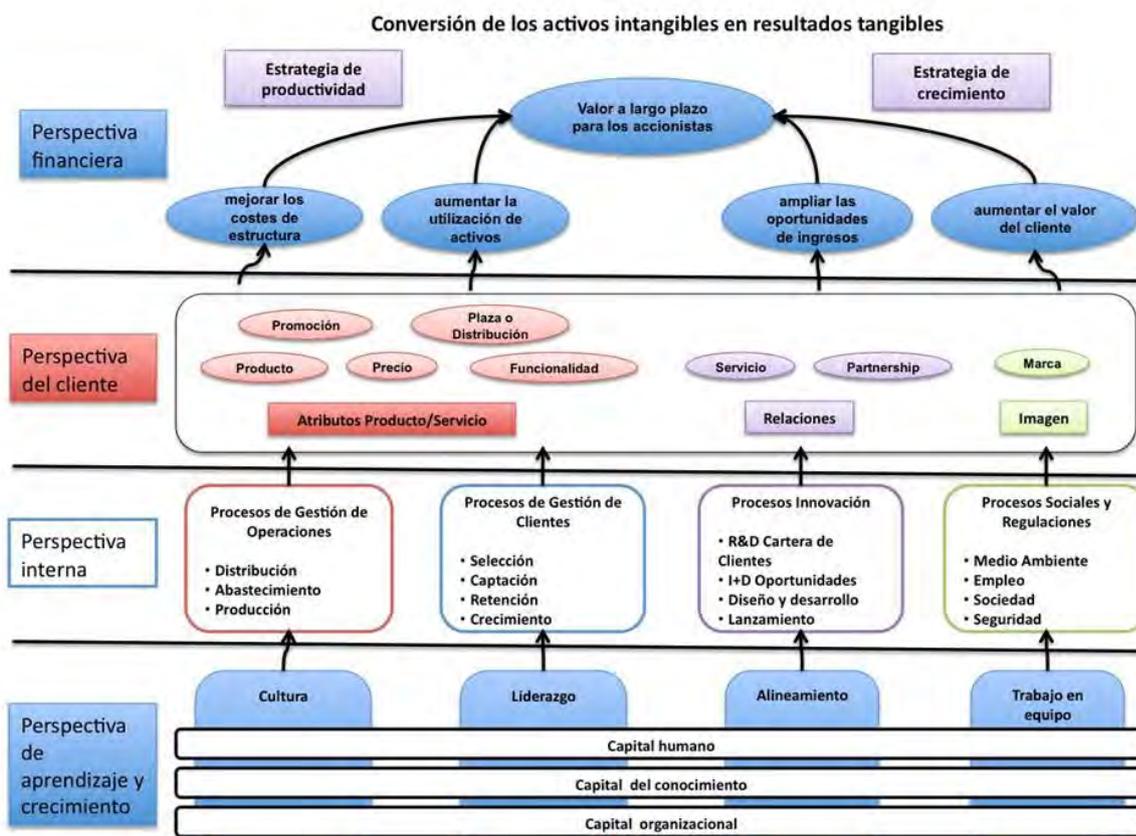


Fuente: Kaplan & Norton (1996).

Un marco aún más potente para describir y aplicar la estrategia son los mapas estratégicos (Kaplan & Norton, 2004). Este instrumento permite operativizar la misión, la visión y la estrategia de la empresa de forma más clara, haciéndola más explícita y compartida, y al mismo tiempo señalando los vínculos causa-efecto entre las prioridades y los objetivos de las cuatro perspectivas por medio de una representación visual de gran ayuda para alinear los esfuerzos y las decisiones en el rumbo marcado. Utilizados conjuntamente con los cuadros, permiten describir la forma de crear valor para el accionista a partir tanto de activos tangibles como intangibles.

El mapa estratégico, representado de forma general como indica la figura 4.5, añade al cuadro una segunda capa de detalles que ilustran la dinámica temporal de implantación de la estrategia y proporcionan un modo uniforme de describirla, mejorando la claridad del proceso y facilitando el enfoque de toda la organización. El mapa estratégico también aporta el eslabón perdido entre la formulación y la implantación de la estrategia. Además, el mapa estratégico aporta una lista de comprobación de los componentes de la estrategia y sus interrelaciones que ayuda a evitar omisiones que frenan la creación de valor, como suele suceder en la práctica cuando no se establecen conexiones entre indicadores de los procesos internos y la proposición de valor para el cliente o se omiten o definen de forma imprecisa objetivos de innovación, formación de los empleados o desarrollo de las tecnologías de la información (Kaplan & Norton, 2004: 38).

**Figura 4.5. Representación general de un mapa estratégico.**



Fuente: Kaplan & Norton (2004: 40).

### *Principio 2. Alinear la organización con la estrategia*

Las organizaciones suelen diseñarse alrededor de unidades especializadas (finanzas, marketing, ventas, recursos humanos, I+D, informática, etc.) que trabajan con lenguajes y procedimientos distintos y que desarrollan sistemas y culturas propios. La diversidad de una organización fragmentada en silos funcionales conduce a problemas de comunicación y coordinación entre las funciones especializadas.

La elaboración e implantación de la estrategia requieren en cambio la interconexión y la integración de todas esas funciones en un proyecto común. Además, dicha fusión debe ser sinérgica, es decir, producir un valor superior al que generan la suma de las partes.

La práctica común en las empresas preocupadas este problema, hasta la aparición de los CMI, consistía en buscar diseños alternativos de las estructuras formales a fin de reducir las zonas de fricción. Este proceder es complejo y no garantiza resultados satisfactorios. El CMI ofrece una solución alternativa que no requiere, además, modificar las estructuras formales ni los organigramas. Las unidades especializadas quedan vinculadas a la estrategia a través de los temas estratégicos y de los objetivos comunes consignados en el cuadro, que conducen un mensaje y unas prioridades por toda la organización.

### *Principio 3. Hacer que la estrategia sea el trabajo diario de todo el mundo*

Las organizaciones basadas en la estrategia requieren que todos sus miembros conozcan y comprendan la estrategia, a fin de que desempeñen su trabajo diario para que se aplique eficazmente. El CMI es una excelente ayuda para comunicar la estrategia a toda la organización, dejando a los empleados la libertad y la responsabilidad de encontrar la forma óptima de desempeñarse para contribuir al máximo a los objetivos estratégicos.

La estrategia y el CMI se comunicaron de forma completa en cascada, y no sólo los objetivos como suele hacerse. Las unidades y personas de niveles inferiores pudieron así fijar sus propios objetivos dentro del contexto de prioridades estratégicas más amplias. Un resultado valioso de este proceder fue que los individuos pudieron identificar áreas a las que podían contribuir y que eran externas a su estricto ámbito de responsabilidad.

Finalmente, se vinculó al CMI la compensación por incentivos. La compensación por incentivos ligada al CMI aumenta el interés de los empleados por aumentar su conocimiento de todos los componentes de la estrategia, por su mayor motivación para aplicarla.

### *Principio 4. Hacer de la estrategia un proceso continuo*

Kaplan & Norton (2001: 21) estiman que el 85% de los equipos directivos dedican menos de una hora al mes a discutir estrategias. El grueso de su trabajo se dedica a gestionar el plan de operaciones, el presupuesto, a controlar mensualmente los resultados y a ajustar el plan de acción en función de las desviaciones. No es entonces extraño que la estrategia no se lleve a la práctica.

Las organizaciones basadas en la estrategia adoptaron un enfoque distinto para gestionar la aplicación de la estrategia, que Kaplan y Norton llaman el “proceso de doble bucle” porque integra la gestión táctica y la estratégica en un proceso continuo con tres notas diferentes:

- a) Las organizaciones vincularon la estrategia con el proceso presupuestario. El CMI proporcionó entonces un método para evaluar y seleccionar las inversiones y gestionar iniciativas estratégicas concediéndoles un tratamiento especial con un presupuesto estratégico distinto al presupuesto operativo.

- b) La introducción de reuniones directivas periódicas para revisar la estrategia, y de sistemas que aportasen a los directivos información sobre sus necesidades en el proceso.
- c) Los directivos utilizan el conocimiento que generan aplicando el CMI para aprender y adaptar sus estrategias de forma continua. Ello permite descubrir nuevas ideas y ajustar las prioridades y los cuadros de mando a diario, sin tener que esperar al siguiente ciclo presupuestario.

#### *Principio 5. Movilizar el cambio mediante el liderazgo de los directivos*

Las organizaciones basadas en la estrategia no contemplan el CMI simplemente como un proyecto métrico, sino como un proyecto que ayuda a despertar la participación activa del equipo directivo en el proyecto de cambio en la forma de gestionar la implantación de la estrategia. Sin el liderazgo directivo de este proceso tal transformación no tendrá lugar. El CMI ayuda a conseguir este requisito, de tres formas:

- a) Movilizando a la empresa para lanzar el proceso. El CMI permite a los directivos comunicar una visión de la actividad futura de la organización que es drásticamente mejor que la actual, transmitiendo así que la necesidad de cambiar sea asumida por todos sus miembros.
- b) Enfatizando la gobernabilidad con métodos fluidos y basados en equipos. Este nuevo proceso de gobierno define, demuestra y refuerza los nuevos valores culturales a promover. Para ello promueve la creación de equipos de estrategia, reuniones y comunicaciones abiertas, rompiendo de este modo con las prácticas usuales de las estructuras tradicionales basadas en el poder.
- c) Institucionalizando nuevos valores culturales y nuevas estructuras. A medida que avanza el proceso de cambio, los directivos modifican sus sistemas actuales de gestión para consolidar el progreso y reforzar los cambios. Las medidas arbitradas incluyeron la vinculación con el CMI de las retribuciones directivas y con el proceso formal de planificación / presupuestación, logrando así crear gradualmente un nuevo sistema de dirección estratégica que conecta cada parte de la organización con el CMI.

#### **4.2. La adaptación del CMI al gobierno regional**

---

Sin embargo, el CMI original de Kaplan & Norton está pensado para monitorizar el desempeño a nivel organizativo. La cuestión previa al plantear la posibilidad de aplicación del CMI al gobierno regional es si es factible trasladar al sector público una herramienta, pensada como práctica gerencial de empresas con ánimo de lucro, con las debidas adaptaciones.

Para responder a la cuestión, lo primero que procede es reconocer la diversidad de organizaciones encuadradas en el sector público. Podemos distinguir sistemas y agencias públicos que tienen metas claramente establecidas, con misiones relativamente de aceptación general, que se desenvuelven en entorno estables y cuyas actividades y políticas pueden conocerse con profundidad. En cambio, otros sistemas y agencias públicos se caracterizan por la confusión de misión y fines, la controversia sobre sus prioridades y la turbulencia de su medio ambiente. Los sistemas de gobierno regional se encuadran en mayor grado en el primer grupo, y por ello, al ser el control y la evaluación de su desempeño una prioridad estratégica, el uso de instrumentos como el CMI está plenamente justificado. Lógicamente, la aplicación de un CMI al sector público no debe ser uniforme y es conveniente ajustarlo al perfil de cada sistema u organización públicos.

Aunque las preocupaciones y los objetivos de un gestor privado difieren significativamente de los que ocupan a un gestor público de ámbito regional, hay elementos que justifican sobradamente la extensión del CMI a la dirección estratégica de sistemas de gobernanza regional:

- I. Ayuda a conseguir el objetivo de racionalizar los servicios públicos de forma equilibrada con la meta de obtener los resultados más satisfactorios para la comunidad, ofreciendo información para frenar el aumento del endeudamiento y del déficit públicos que puedan comprometer el bienestar futuro de los ciudadanos.
- II. La actuación del gobierno regional no puede ser evaluada simplemente con indicadores financieros, pues concurren muchas otras variables no financieras de gran interés para evaluar las decisiones y políticas públicas. El CMI permite considerar e integrar de forma adecuada ambos tipos de indicadores.
- III. Visión global de la cadena de valor regional. El CMI permite monitorizar de forma efectiva los resultados de la acción de gobierno regional en todo el ámbito de la maquinaria administrativa precisa también en todo tipo de organizaciones de herramientas poderosas con un amplio alcance y con resortes para el seguimiento de las interconexiones entre departamentos, consejerías y planes parciales.
- IV. La aplicación del CMI al gobierno regional se justifica asimismo porque posibilitaría conciliar los objetivos de racionalización de los servicios públicos (perspectiva de procesos) y mejora de su gestión (perspectiva de innovación y crecimiento), con el fin de optimizar el empleo de los recursos reduciendo déficits y endeudamiento (perspectiva financiera), y todo ello en aras a perseguir la máxima satisfacción ciudadana con lo que recibe a cambio del esfuerzo impositivo que se le exige (perspectiva de la comunidad).
- V. Facilitar la definición en cascada de los objetivos del sector público regional a partir de la misión y las metas estratégicas que el gobierno del territorio ha planteado. Es conocido que las administraciones públicas tienen normalmente dificultades serias para definir con claridad su estrategia, que se limita a un repertorio de iniciativas sin concretar los objetivos que desean conseguir. El CMIR obliga a definir los resultados con claridad, lo que supone un paso adelante importante para priorizar la asignación de recursos.
- VI. Monitorizar posteriormente el avance en el logro de estos objetivos, conseguido con la implementación de una serie de políticas y acciones ejecutivas concretadas en la Estrategia Regional, supervisando que estén alineadas con la misión.
- VII. Fomentar no sólo la mejor realización de las políticas y estrategias actuales, sino, además, la innovación y el aprendizaje estratégico.
- VIII. La introducción de aspectos vinculados a la gobernanza estratégica de la esfera pública es igualmente inviable sin la aplicación de instrumentos de control de gestión como el CMI. Como señala Smith (2000), el CMI puede considerarse un inductor potente de los cambios conducentes a la modernización de la gestión pública regional, ayudando a “descongelar” a organizaciones ancladas en hábitos obsoletos y brindándoles un método para movilizarlas en línea con la nueva filosofía directiva.

Una vez constatamos que los beneficios de un CMI para el gobierno regional sobrepasan con creces los problemas que su introducción puede suscitar, el punto siguiente de reflexión es el alcance de la labor de adaptación del mismo a los fines de un gobierno regional. Se enfrentan aquí dos posiciones:

- La más conservadora entiende que la aplicación de un CMI al sector público sólo precisa introducir cambios conceptuales menores, y que las cuatro perspectivas del modelo original de Kaplan y Norton capturan adecuadamente los resultados a controlar siendo necesario solo adaptar sus contenidos a la realidad pública y ajustar las relaciones causa-efecto entre dichas perspectivas. Esta misma postura se defiende argumentando que se debe preservar la

integridad original del modelo sin introducir cambios estructurales, dado el reconocimiento del CMI en la literatura especializada (Barros & Rodríguez, 2004: 11).

- El enfoque más innovador está disconforme con este planteamiento y propugna una redefinición estructural del modelo original de CMI (Mora & Vivas, 2001:78). Desde esa posición se cree que las dimensiones originalmente diseñadas para el CMI quedan distanciadas de las singularidades y del tipo de indicadores necesarios para monitorizar las acciones y resultados del gobierno regional. Por ello, proponen el desarrollo de un sistema de indicadores que remodele las definiciones de las perspectivas clásicas e incluya perspectivas adicionales que recojan la idiosincrasia de la gestión pública con este ámbito territorial.

Nuestro proyecto comulga con esta segunda posición, que por otro lado es convergente con la de los fundadores del CMI en sus trabajos de adaptación del instrumento al sector público (Kaplan, 1999, 2001; Kaplan & Norton, 2001, cap. 5). Por tanto, la propuesta que se presenta introduce alteraciones tanto conceptuales como estructurales en el modelo de CMI original, que intentan ajustarlo a las necesidades de un gobierno regional moderno inspirado en planteamientos estratégicos.

Siguiendo el criterio del CMI, en el CMIR deben complementarse las medidas tradicionales de carácter financiero, centradas en el comportamiento interno e histórico de la región y sus organizaciones e instituciones, con medidas no financieras tanto internas como externas y con una visión tanto previsional como prospectiva del desempeño futuro.

La primera propuesta de adaptación del CMI al sector público fue elaborada por Kaplan (1999) y se observa en la figura 4.6. Tres son los cambios de relieve que esta remodelación propone: una redefinición de las perspectivas y de sus interrelaciones; y la inclusión en la cúspide del modelo de la misión, en sustitución de la perspectiva financiera y de los clientes.

La lógica del nuevo modelo comparte el criterio del modelo original de identificar la perspectiva de crecimiento y aprendizaje como el inductor básico que desencadena efectos en el resto de perspectivas, empezando con la mejora continua de los procesos internos. La diferencia reside en que estos impactos, antes circunscritos a dos perspectivas (clientes y resultados financieros), se amplían ahora a tres aspectos con un nuevo contenido: beneficios del servicio incluyendo las externalidades positivas, coste de proveer el servicio abarcando los costes sociales, y legitimación política y social. El CMIR propone que la mejora de los procesos internos derivará en la prestación de servicios de mayor calidad a un menor coste para los usuarios (electores y contribuyentes) y en el aumento del apoyo de las autoridades responsables de elaborar y aprobar el presupuesto del siguiente ejercicio.

Esta lógica causal de encadenamiento entre las perspectivas ha sido modificada en trabajos posteriores como el de Barros & Rodríguez (2004) (figura 4.7). Su principal contribución es incorporar dos nuevas dimensiones clave para el sector público, gobernabilidad y marco legal, y transformar la de clientes en comunidad.

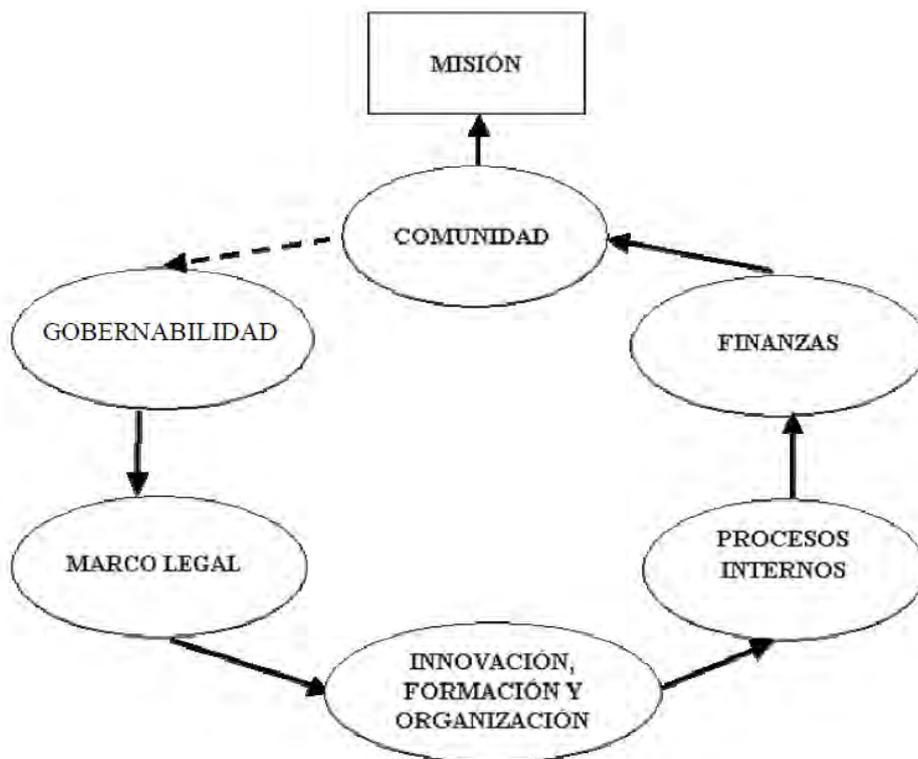
Un segundo cambio consiste pues en el posicionamiento de la misión en la cima del CMIR. La definición de la misión es el punto de partida para la confección de la estrategia y se incorpora al CMIR como una nueva dimensión, aunque no al nivel de los recursos sino de los resultados. La perspectiva financiera no puede aparecer en el CMIR como la misión de la organización, ni por tanto situarse en la cúspide de la jerarquía. En el sector público la perspectiva financiera es más una restricción y un recurso que un objetivo y que viene condicionada por aspectos como la gobernabilidad y el marco legal imperantes en la región.

Figura 4.6. Adaptación de Kaplan del modelo original de CMI al sector público.



Fuente: Kaplan & Norton (2001: 149).

Figura 4.7. Modelo ampliado de CMI para el sector público.



Fuente: Barros & Rodríguez (2004).

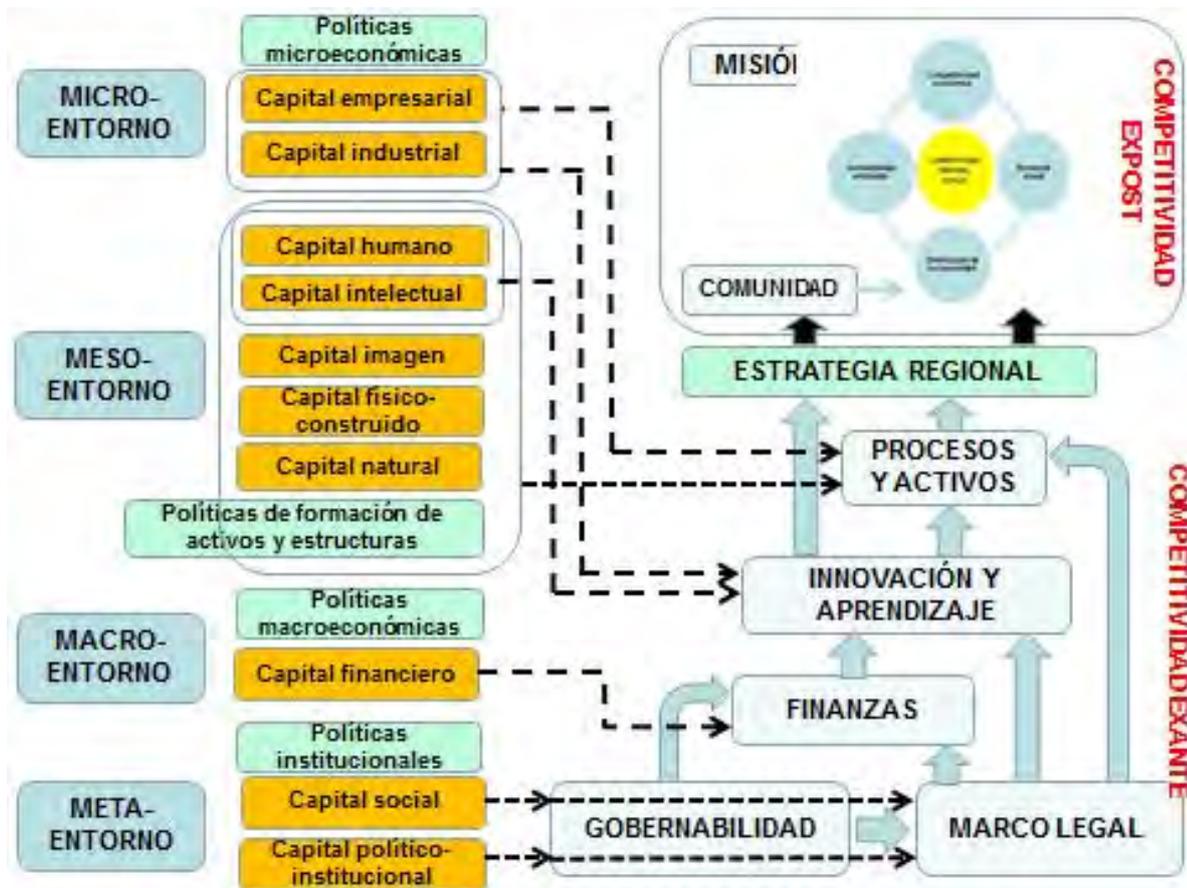
Figura 4.8. Modelo de CMIR para el gobierno regional.



Por tanto, la adaptación del CMIR a las peculiaridades del sector público conduce a un diseño como el plasmado en la figura 4.8. Esta modelización sitúa la comunidad y la misión como los objetivos finales a perseguir por la acción pública regional, mientras que las restricciones financiero-presupuestarias, a su vez ahormadas por la gobernabilidad y el marco legal, constituyen los medios básicos para su logro. Estos condicionantes financieros, políticos y legales determinan el enfoque y la asignación de recursos de que disponen las instituciones y los agentes para la innovación y el aprendizaje, que son el paso previo necesario para el desarrollo y la mejora de los procesos y los activos internos.

El propio modelo de CMIR puede servir de soporte a la elaboración de la estrategia regional. La implantación del CMIR será exitosa sólo si el gobierno regional y sus organizaciones públicas se centran en el desarrollo de estrategias coherentes con su misión y con los recursos y capacidades accesibles desde el ámbito territorial. En cambio, el CMIR será inoperante cuando la estrategia regional se desvincula de los propósitos del gobierno regional y no se ajusta a los recursos y capacidades disponibles o desarrollables desde el territorio.

Figura 4.9. Modelo de CMIR orientado hacia la competitividad regional.



### 4.3. El modelo de CMIR orientado hacia la competitividad regional

Esta adaptación del CMI al gobierno regional es útil como punto de partida, sea cual sea la definición de misión de esta administración pública. Sin embargo, cuando convenimos en asumir como misión del gobierno regional la mejora de la competitividad de la región, el alcance y la estructura del CMIR debe cambiar sustancialmente pues se amplían las dimensiones a tomar en consideración y el propio significado de algunas de las dimensiones ya establecidas como la perspectiva “comunidad”.

El CMIR para el gobierno regional sigue la visión encadenada de la competitividad regional ex ante y de los sucesivos temas estratégicos de la competitividad regional ex post ya ofrecida como figura 3.11. El gráfico 4.9 condensa el nuevo marco conceptual del CMIR orientado hacia la competitividad regional y las relaciones que cabe prever entre las distintas dimensiones del modelo.

La misión que el gobierno regional establece define la importancia concedida a cada una de las dimensiones de la competitividad ex post, ampliando notablemente el alcance de la perspectiva comunidad que queda como uno de los cuatro objetivos que constituyen la misión, en concreto, el rotulado como “satisfacción de la comunidad”. El CMIR debe controlar estos resultados, para lo que las dimensiones de la competitividad ex post deben operativizarse en objetivos rectores.

A su vez, el CMIR debe controlar las acciones a desplegar y los objetivos ejecutivos a alcanzar dentro de cada una de las cinco perspectivas (procesos y activos, innovación y aprendizaje, finanzas, gobernabilidad y marco legal). Estas perspectivas están claramente correlacionadas con los elementos que integran los distintos niveles de la competitividad ex ante.

El meta-entorno, definido por políticas institucionales y del que derivan el capital social y el capital político-institucional, asumen los contenidos de las perspectivas de gobernabilidad y marco legal. El macro-entorno, definido por el capital financiero y las políticas macroeconómicas, recoge y amplia notablemente el alcance de la perspectiva finanzas. El meso-entorno, del que derivan los capitales humano, intelectual, imagen, físico-construido y natural, así como las políticas de formación de activos y estructuras, recoge y amplía de forma significativa la perspectiva procesos y activos. Además, dos de sus componentes como son el capital humano y el capital intelectual, junto al capital empresarial y el capital industrial, capturan el contenido de la perspectiva innovación y aprendizaje. Por último, el micro-entorno complementa al meso-entorno para recoger los contenidos definitorios de las perspectivas procesos y activos e innovación y aprendizaje, con la colaboración de las políticas microeconómicas.

La Estrategia Regional es otra pieza esencial a controlar en el CMIR, pues en ella se detallarán los objetivos ejecutivos, las políticas, los programas, los proyectos y los presupuestos que incentivarán las dinámicas de creación de valor basadas en los factores de competitividad ex ante, que conduzcan hacia los objetivos rectores en que operativizará los objetivos incluidos en la misión.

En los dos capítulos siguientes se analizan con mayor detalle los componentes de competitividad ex ante y ex post y el papel que juegan dentro de un CMIR.

#### **4.4. El proceso de implantación del CMIR**

---

La elaboración e implantación del CMIR no es un acto puntual, sino un proceso continuo que se concreta en la figura 4.10. El arranque del proceso, una vez el gobierno regional ha tomado la decisión de emprender esta metodología, se celebra con la declaración de los objetivos generales del gobierno regional. Estos propósitos incluyen la misión, los valores, la visión y los objetivos estratégicos, y de ellos se deducen las prioridades de mejora de las dimensiones de competitividad ex post. El siguiente paso es definir la estrategia, que concreta las iniciativas estratégicas enfocadas en los objetivos, las cuales son la referencia para establecer las prioridades de mejora de las dimensiones de competitividad ex ante.

La implantación de la estrategia se ayuda de la elaboración del CMIR. Pero para conseguir los resultados sobresalientes en motivación y preparación de las personas, efectividad de los procesos, satisfacción de la comunidad y de todos los stakeholders clave, es preciso que todas las agencias y unidades del gobierno regional, así como los agentes privados, se alineen con la estrategia regional. Ello exige que el CMIR se extienda a todos estos niveles.

La implantación del CMIR tampoco es un proceso único, pues debe dar lugar a que se elaboren en cascada los cuadros de mando de los distintos niveles organizativos. Este completo proceso de desagregación de prioridades, objetivos e iniciativas aclara las interconexiones en su diseño (relaciones de jerarquía), así como las interpretaciones sobre los resultados y sus inductores (relaciones causales) (figura 4.11).

Figura 4.10. Proceso de implantación del CMIR.



Figura 4.11. Proceso de elaboración del CMIR en diferentes niveles organizativos.



Una vez el gobierno regional ha establecido su misión y visión, el paso siguiente en la construcción del CMIR es su operativización con la definición de las prioridades de mejora de las dimensiones de la competitividad ex post, que señalan las áreas temáticas o espaciales sobre las que deberán plantearse los objetivos rectores. Estos objetivos rectores deben ser los propósitos que animen e inspiren el diseño de la estrategia regional. La estrategia regional deberá fijar además las iniciativas estratégicas encaminadas a alcanzar los objetivos rectores. Son los resultados conseguidos con la puesta en práctica de estas iniciativas los que determinan el nivel de logro de los objetivos rectores y por elevación de las prioridades competitivas ex post en que se han traducido la misión y la visión.

En un nivel organizativo inferior (nivel ejecutivo), las decisiones de fijación de los propósitos deben estar alienadas con las declaraciones de misión y visión, aunque el establecimiento de las prioridades competitivas en las dimensiones de competitividad ante que deberá perseguir cada unidad deriva de la estrategia regional. De estas prioridades nacerán los objetivos ejecutivos. Las iniciativas que deben perseguir estos objetivos pueden definirse en la estrategia regional o en las políticas ejecutivas arbitradas desde cada nivel organizativo.

El proceso estratégico al nivel de gobierno regional no debe pretender concretar todo el abanico de actuaciones posibles en las áreas temáticas, limitándose a las que se consideren estratégicas y dejando así de lado los planes más específicos y sectoriales. Sin embargo, un CMIR no puede soslayar los objetivos y las iniciativas que deberán desplegar el nivel ejecutivo, porque todos ellos deberán quedar integrados en el mapa estratégico. Por tanto, hay que proponer objetivos ejecutivos alineados con la misión de gobierno y políticas ejecutivas ajustadas a la estrategia regional para los sucesivos niveles ejecutivos. El mismo proceso en cascada debe proseguir hacia los niveles inferiores de la administración regional. El CMIR debe conseguir así cohesionar y coordinar todas las prioridades o directrices estratégicas, los objetivos (rectores, ejecutivos y operativos) y las opciones estratégicas diseñadas para lograrlos, garantizando la visión global de las acciones del gobierno regional.

**Tabla 4.2. Estructura del modelo de CMIR orientado hacia la competitividad regional.**

Dimensiones	Prioridades	Objetivos	Iniciativas	Indicadores
<b>COMPETITIVIDAD REGIONAL EX POST</b>				
I. Satisfacción de la comunidad	3	13	--	21
II. Competitividad económica	3	9	--	108
III. Bienestar social	5	18	--	131
IV. Sostenibilidad ambiental	3	10	--	30
<b>COMPETITIVIDAD REGIONAL EX ANTE</b>				
V. Capital social	2	10	17	30
VI. Capital político-institucional	5	20	27	141
VII. Capital financiero	5	21	35	90
VIII. Capital natural	2	10	18	36
IX. Capital físico-construido	3	17	47	103
X. Capital imagen	3	10	17	25
XI. Capital intelectual	4	19	33	76
XII. Capital humano	4	20	41	93
XIII. Capital industrial	3	8	37	50
XIV. Capital empresarial	5	15	28	66
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>200</b>	<b>300</b>	<b>1.000</b>

No es extraño que algunas opciones estratégicas se repitan en más de una prioridad, e incluso que algunas opciones pueden ser directrices u objetivos en otra categoría, debido a las fuertes relaciones de interdependencia que existen entre todos estos componentes y en especial a la distinción entre los resultados y los inductores de este desempeño. Las prioridades estratégicas para mejorar la competitividad ex ante (los 10 capitales que forman el capital regional) son medios para conseguir las prioridades de mejora de la competitividad ex post. Por ello, al construir el CMIR, las iniciativas identificadas para alcanzar los objetivos en cada categoría de competitividad regional ex post son estrategias de mejora del capital regional. Pero en un nivel inferior del CMIR, estas iniciativas pasan a ser prioridades para mejorar la competitividad ex post, que se operativizan en objetivos que se perseguirán con las iniciativas inspiradas por las respectivas políticas ejecutivas.

En síntesis, como se recoge en la tabla 4.2, el CMIR aportado en este trabajo constituye un completo sistema de información para el gobierno regional, estructurado en torno a 14 dimensiones, 4 de ellas que reflejan la competitividad ex post y otras 10 que operativizan la competitividad regional ex ante. Cada dimensión cuenta con un conjunto de prioridades, que suman 50 en total (14 referidas a la competitividad ex post y 36 a la competitividad ex ante). Estas líneas estratégicas se desarrollan a través de 200 objetivos estratégicos, de los cuáles 50 son objetivos rectores y otros 150 objetivos ejecutivos. La consecución de estos objetivos estratégicos descansa en 300 iniciativas. Tanto los objetivos como las iniciativas tienen asociados unos indicadores (1.000 en total) de legalidad, igualdad, eficiencia, economía, eficacia, transparencia, accountability, participación, honestidad y presunción de buena fe, que permiten monitorizar y valorar objetivamente la realidad regional y la calidad de su gobierno.

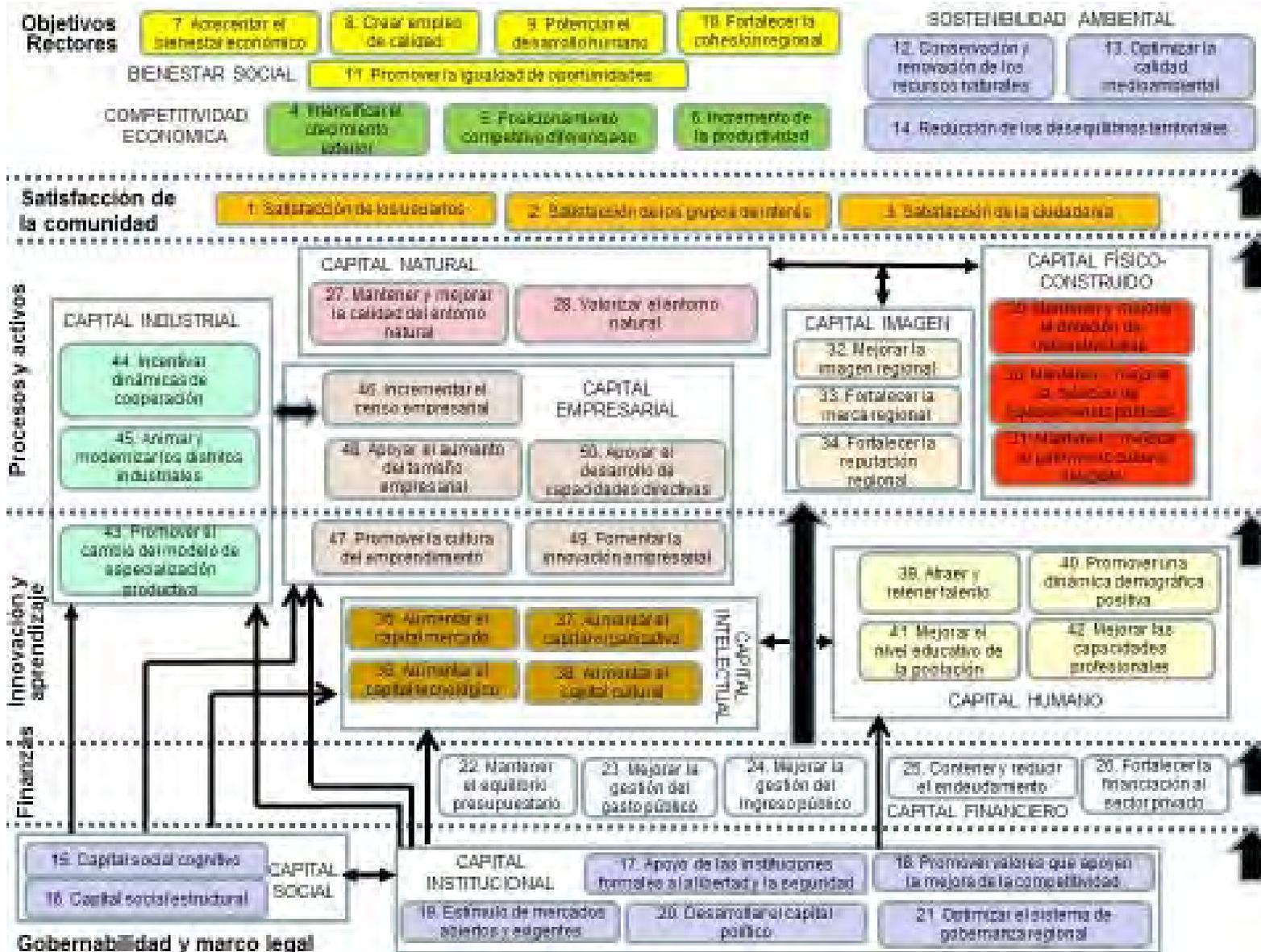
#### **4.5. Modelo de mapa estratégico para el gobierno regional**

---

El modelo de mapa estratégico para el gobierno regional basado en este CMIR, al nivel de prioridades estratégicas, se recoge en la figura 4.12. En los dos capítulos siguientes se desarrollan y explican cada una de estas prioridades y sus desgloses en objetivos e iniciativas, para terminar en el capítulo 7 construyendo el sistema de indicadores.

En este mapa estratégico solamente se han consignado las relaciones causales principales entre las dimensiones de las distintas perspectivas, así como las interrelaciones entre dimensiones de una misma perspectiva. Se puede apreciar que la base del sistema reside en el capital social y el capital institucional que constituyen la perspectiva de gobernabilidad y el marco legal, ambos íntimamente correlacionados. De este diseño socio-institucional nace la perspectiva financiera. Es decir, el capital financiero viene determinado por las reglas y las instituciones configuradas social y políticamente. Los capitales social e institucional juegan también un papel decisivo para el desarrollo de la perspectiva de innovación y aprendizaje, moldeando el capital intelectual y el capital humano acumulados en el territorio (ambos a su vez con una profunda interconexión); así como para la maduración del capital industrial y el capital empresarial. El capital financiero es otro determinante esencial en la acumulación de capitales dentro del territorio, tanto los referidos a la innovación y al aprendizaje como a la gestión de procesos y activos. Todo este conjunto de factores de competitividad regional ex ante confluyen para condicionar los resultados o la competitividad regional ex post, en dos niveles: primero la satisfacción de la comunidad en su triple frente (usuarios, ciudades y otros grupos de interés).

Figura 4.12. Mapa estratégico para el gobierno regional.



## **5. MISIÓN Y METAS ESTRATÉGICAS PARA UN GOBIERNO REGIONAL**

---

### **5.1. La definición de la misión para el gobierno regional**

El modelo propuesto de CMIR posiciona misión en la cima del modelo para el sector público y todas las demás perspectivas han de ser contempladas como medios para conseguir esta misión (Kaplan, 1999: 4). La definición de la misión es el punto de partida para la confección de la estrategia y se incorpora al CMIR como una nueva dimensión, aunque no al nivel de los recursos sino de los resultados.

La perspectiva financiera no puede aparecer en el CMIR como la misión de la organización, ni por tanto situarse en la cúspide de la jerarquía. En el sector público la perspectiva financiera es más una restricción y un recurso que un objetivo y que viene condicionada por aspectos como la gobernabilidad y el marco legal imperantes en la región. Un buen desempeño financiero es clave para el logro de la misión y la misma supervivencia de cualquier organización, aunque no sea la finalidad última en el caso de las administraciones públicas. Por tanto, la innovación en procesos, el compromiso de los empleados o la formación de los mismos no se orientan a mejorar el desempeño financiero, sino al logro de la misión. El conjunto de acciones y decisiones del gobierno regional debe entonces enfocarse a acercarse al máximo posible a la misión.

El gobierno regional tiene la responsabilidad de establecer la misión y los objetivos públicos que sean oportunos de cara a la satisfacción de las necesidades de la comunidad. La misión del Estado (y de un gobierno regional) abarca propósitos muy amplios y diversos, que además son alcanzables por distintos caminos. Un CMIR debe pues ser ajustable a cualquier filosofía política, dejando abierta la definición de misión para que cualquier grupo político que acceda legítimamente al poder pueda amoldarla a su ideología estableciendo una serie de objetivos rectores ajustados a su programa político.

La declaración de misión y visión debe contestar a las siguientes preguntas:

- a) ¿Quiénes somos?
- b) ¿Qué hacemos?
- c) ¿Para quién hacemos?
- d) ¿Qué queremos ser? ¿Cuál es nuestra visión de futuro?
- e) ¿Qué nos hace distintos o únicos?
- f) ¿Cuáles son nuestros valores?
- g) ¿Cuáles son los fines/objetivos que queremos alcanzar?

#### **¿Quiénes somos?**

---

En el sector público esta cuestión viene contestada ya muchas veces por las características institucionales básicas de la organización que promueve la estrategia. Cuando nos situamos a nivel de un gobierno regional, su carácter institucional viene delimitado por el Estatuto de Autonomía y la Constitución española.

Atendiendo al modelo de organización político establecido en el Título VIII de la Constitución, los gobiernos de las comunidades autónomas se configuran como una forma de gobierno intermedia entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales, que goza de autonomía política, económica y administrativa para organizar y conducir la gestión pública autonómica en el ámbito de sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, y dentro del marco de las políticas nacionales.

El vigente Estatuto de Autonomía de la Generalitat Valenciana no incorpora una definición tan clara y sintética de la misión general de la institución. A título general podemos referirnos al Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1

de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que fija “como norma institucional básica de la Comunidad Valenciana la recuperación del autogobierno del pueblo valenciano y sus instituciones, ejerciendo las competencias asumidas dentro del marco constitucional, como corresponde a su condición de nacionalidad histórica”.

El Estatuto, en su artículo 29, establece la siguiente definición del Consell como institución básica del gobierno regional:

“1. El Consell es el órgano colegiado de gobierno de la Generalitat, que ostenta la potestad ejecutiva y reglamentaria. En particular, dirige la Administración, que se encuentra bajo la autoridad de la Generalitat.

2. Los miembros del Consell que reciben el nombre de Consellers son designados por el President de la Generalitat. Sus funciones, composición, forma de nombramiento y de cese serán reguladas por Ley de Les Corts.

3. La sede del Consell será la ciudad de Valencia, y sus organismos, servicios y dependencias se podrán establecer en diferentes lugares del territorio de la Comunitat Valenciana, de acuerdo con criterios de descentralización y coordinación de funciones.”

A partir de estos antecedentes, el Consell de la Generalitat como órgano supremo del gobierno regional podría adoptar una auto-definición del siguiente tipo:

*El Consell es el órgano colegiado de autogobierno de la Comunidad Valenciana que, atendiendo a la voluntad expresada democráticamente por el pueblo valenciano y en razón de su tradición como nacionalidad histórica, así como a la autonomía política, económica y administrativa de que goza, se ocupa de organizar y conducir la gestión pública de la Administración bajo la autoridad de la Generalitat, dentro del marco de sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, y en coordinación con el Gobierno Central y los Gobiernos Locales.*

## **¿Qué hacemos?**

---

La teoría clásica de la Hacienda Pública (Musgrave, 1959) justifica la existencia y la intervención del Estado en los fallos del mercado, que obligarían al mismo a prestar una serie de funciones básicas de tres tipos:

1. Funciones asignativas, centradas en la prestación de servicios públicos y en el estímulo de la producción y el consumo de bienes y servicios privados por el mayor número de ciudadanos.
2. Funciones distributivas, enfocadas a la disminución de las desigualdades económicas entre personas y territorios.
3. Funciones estabilizadoras, que se plasman en políticas para mantener niveles adecuados de inflación, empleo y crecimiento económico.

Pero, además de los servicios que se deben prestar por estar legalmente prescritos como funciones públicas a cumplir, existe un amplio rango de otras responsabilidades asumidas voluntariamente por el propio concepto que el gobierno tenga de su misión social. A título de ejemplo, podemos recoger cómo define la Unión Europea su misión en el artículo I-3 de su Tratado Constitucional. Las metas que la Unión propone son promover:

- La paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
- Un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores.
- Un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada.

- El desarrollo sostenible, basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.
- La promoción del progreso científico y técnico.
- La lucha contra la exclusión social y la discriminación, el fomento de la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.
- El fomento de la cohesión económica, social y territorial, y la solidaridad entre los Estados miembros.
- Además, la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

Las funciones de la Generalitat vienen circunscritas por la definición de competencias que el artículo 148 de la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas, a las que podrían añadirse las competencias exclusivas del Estado recogidas en el artículo 149 que le hayan podido ser transferidas o delegadas. A su vez, el vigente Estatuto en su título II enumera una serie de objetivos que podrían acotar las responsabilidades que asume (a los que podrían añadirse las competencias exclusivas o compartidas que le corresponden según el título IV):

#### **Artículo 10**

1. La Generalitat defenderá y promoverá los derechos sociales de los valencianos que representen un ámbito inseparable del respecto de los valores y derechos universales de las personas y que constituyen uno de los fundamentos cívicos del progreso económico, cultural y tecnológico de la Comunitat Valenciana.

3. En todo caso, la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en los ámbitos siguientes: defensa integral de la familia; los derechos de las situaciones de unión legalizadas; protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas y discapacitados y sus familias a la igualdad de oportunidades, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica; la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; participación y protección de las personas mayores y de los dependientes; asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social; igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de ocupación y trabajo; protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género y actos terroristas; derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunidad Valenciana.

4. La Generalitat, en el marco de sus competencias y por medio de su organización jurídica, promoverá las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos valencianos y de los grupos y colectivos en que se integren sean objeto de una aplicación real y efectiva.

#### **Artículo 12**

La Generalitat velará por la protección y defensa de la identidad y los valores e intereses del Pueblo Valenciano y el respeto a la diversidad cultural de la Comunitat Valenciana y su patrimonio histórico. La Generalitat procurará, asimismo, la protección y defensa de la creatividad artística, científica y técnica, en la forma que determine la ley competente.

### **Artículo 15**

A fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, la Generalitat garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la Ley.

### **Artículo 16**

La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las cuales estén justificadas las ayudas.

### **Artículo 17**

1. Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad (...) para atender sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la ley.

2. Toda persona tendrá derecho a disfrutar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. La Generalitat protegerá el medio ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica.

### **Artículo 19**

1. En el ámbito de sus competencias, la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la cual se garantice la seguridad y la salud en el trabajo. La Generalitat promoverá políticas de equilibrio territorial entre las zonas costeras y las de interior.

2. Queda garantizado el derecho de los valencianos al acceso a las nuevas tecnologías y que la Generalitat desarrolle políticas activas que impulsen la formación, las infraestructuras y la utilización de las mismas.

La lectura de estos textos deja claro que su planteamiento es muy convergente con el “Gobierno del Bien Común”, definido como “aquel gobierno cuyo objetivo y función es el crear un “ecosistema” que favorezca el florecimiento de las relaciones humanas y en el que cualquier persona pueda vivir en libertad, desarrollarse plenamente tanto a nivel personal como profesional y, de este modo, alcanzar su máximo potencial y dotar de sentido a su vida.”<sup>10</sup>

El Gobierno del Bien Común se fundamenta en los mismos valores que la Economía del Bien Común: dignidad humana, solidaridad, sostenibilidad ecológica, justicia social, participación democrática, transparencia y una economía al servicio de las personas.

---

<sup>10</sup> <http://www.periodicodelbiencomun.com/bien-comun/gobierno-del-bien-comun-por-diego-la-moned>

## **¿Para quién hacemos?**

---

Este interrogante implica dilucidar cuáles son los grupos y agentes claves de la comunidad (*stakeholders*) a los que el gobierno regional desea atender con la provisión de servicios, y que por tanto con sus demandas e intereses marcarán las prioridades en las decisiones de asignación de recursos, así como los problemas y necesidades sociales que debería solucionar.

## **¿Qué queremos ser? ¿Cuál es nuestra visión de futuro?**

---

La visión es precisamente la imagen positiva que el gobierno regional ha perfilado de sí mismo y de la comunidad en un futuro determinado.

Un buen ejemplo de este enfoque es la declaración de visión enunciada por el ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés: “ser el ayuntamiento catalán que mejor gestiona los recursos aportados por los ciudadanos, apostando por la modernidad, innovación y calidad”.

El valor de la declaración de visión como hoja de ruta que guiará y alineará los objetivos e iniciativas estratégicos de todo el gobierno se aprecia también a nivel provincial con la formulación que hizo el Plan Estratégico de Gestión 2015-2019 de la Diputación Foral de Guipúzcoa, que reza así: la Guipúzcoa que deseamos es un “territorio competitivo, inteligente, equilibrado y creativo, que garantiza la generación sostenible de riqueza, el bienestar de las personas, la convivencia ciudadana y la igualdad lingüística y de género, convirtiéndose en el territorio de Europa con menor dispersión de desigualdades sociales”.

A nivel regional, son expresivas de la fuerza de este objetivo las visiones plasmadas en las estrategias regionales de La Rioja y Navarra. En el primer caso, el *Plan Estratégico La Rioja 2020* define como visión situarse entre las 60 regiones más prósperas de Europa. En el caso de Navarra, el *Modelo de Desarrollo Económica Moderna de 2009* estableció como misión primordial mejorar la calidad de vida con un modelo de desarrollo humano, sostenible medioambientalmente y con una visión de crecimiento económico que la llevase a posicionarse entre las 20 regiones de Europa con mayor renta, a la vez que asegurara una distribución razonable de la misma.

## **¿Qué nos hace distintos o únicos?**

---

Un elemento principal de la visión es la justificación ante la ciudadanía y sus representantes elegidos de la permanencia de la misma institución pública en razón al valor o beneficio que generan para la comunidad, que acaso ninguna otra organización genera. Este elemento de distinción ha de ser el eje del posicionamiento del gobierno regional y constituye la palanca de su éxito.

## **¿Cuáles son nuestros valores?**

---

Los valores esenciales son los que determinan los fines del gobierno, la forma de convivir en la comunidad y de relacionarse con sus miembros. El sector público tiene muy tasados los valores que debe predicar como poder público, pero no se trata de una lista cerrada sino de una declaración de mínimos que cada gobierno regional puede complementar con su propia filosofía y cultura.

No es habitual encontrar en los Estatutos de Autonomía declaraciones expresas de estos valores, como sí se encuentran en muchas Constituciones. Por ejemplo, el Tratado Constitucional de la Unión Europea establece en su artículo 1-2 los valores comunes a los estados miembros: “la Unión está fundada sobre los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, incluidos los de las minorías. Además, las

sociedades de los Estados miembros se caracterizan por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

### **¿Cuáles son los objetivos que queremos alcanzar?**

---

Los fines y objetivos que el gobierno regional desea alcanzar incluyen unos ya legalmente establecidos, junto a otros decididos discrecionalmente en función de la visión y de las demandas de sus stakeholders fundamentales.

### **5.2. La competitividad regional ex post como expresión de la misión del gobierno regional**

---

Dejando de lado la cuestión de ¿quiénes somos?, que ya tiene una respuesta institucional,<sup>11</sup> la concreción de la misión y la visión del gobierno regional estará completamente condicionada por su pensamiento ideológico y su programa político. Por tanto, en este documento nos limitamos a enunciar una serie de consideraciones sobre cómo debería afrontarse este punto si se desea que la competitividad regional ex post sea la expresión de la misión del gobierno regional.

No obstante, hay un aspecto innegable: en un mundo globalizado que avanza hacia la interdependencia y la integración, y por tanto con menos diferencias nacionales, pero al mismo tiempo con jugadores más decididos a mejorar su poder económico-financiero, el bienestar de las regiones va a descansar cada vez más en la habilidad de sus gobernantes para crear entornos que estimulen la competitividad de sus agentes. Las regiones se configuran, dentro de la Unión Europea pero también a nivel internacional, como un nivel de la administración pública crecientemente relevante a la hora de configurar políticas e instituciones que coadyuven al crecimiento de la competitividad de sus sectores productivos. Proponemos entonces que la misión de un gobierno regional debería descansar además en contribuir a la mejora de la competitividad ex post de la región.

La competitividad ex post a nivel de empresa se mide por el desempeño económico-financiero que se considera una aproximación válida al éxito competitivo en los mercados. A nivel regional, la realidad de la competencia inter-regional hace innegable la necesidad de que una región tenga un desempeño económico atractivo si quiere enfrentarla con éxito y crear riqueza para sus ciudadanos. En el caso de la Comunidad Valenciana, el reto económico que enfrenta es considerable tras casi una década de profundo deterioro de sus recursos económicos, motivado por la crisis financiera y el subsiguiente colapso económico, agravado por el deterioro político e institucional. Esta comunidad precisa reinventarse para reconstruirse como región competitiva, construyendo un nuevo modelo económico que aproveche las fortalezas y capacidades atesoradas, que nos permitieron superar momentos de profundos retrocesos en el pasado y reemprender el desarrollo futuro con esperanza de volver a aproximarse a las regiones más prósperas de Europa.

Otras propuestas de competitividad regional defienden un concepto que amplíe el clásico significado económico añadiendo otras dimensiones de impacto. Conti & Giaccaria (2001) señalan que la finalidad debe ser aumentar los estándares de calidad de vida del ciudadano al tiempo que alcanzar una mayor competitividad regional. A su vez, desde la Unión Europea, el Observatorio Europeo LEADER (1999: 5), defiende que, si bien “la competitividad territorial tiene a priori un sentido estrictamente económico”, su alcance no puede quedar restringido al significado

---

<sup>11</sup> Ello no obsta para que un gobierno regional decida emprender un proyecto para cambiar esta autodefinición por los cauces reglamentarios establecidos.

económico. Este planteamiento conduce a rechazar la consideración como territorio competitivo de aquel que logre un crecimiento de las ventas de las empresas locales en los mercados internacionales compitiendo con precios bajos soportados con unas condiciones laborales y de retribución de los factores deplorables, y sin ninguna consideración del medioambiente.

La Estrategia Territorial Europea fija entonces como objetivos para la UE los ya clásicos inherentes al desarrollo sostenible (mayor cohesión social y económica, mejor conservación de los recursos naturales y culturales, y una competitividad más equilibrada), junto a otros tres propósitos encaminados a avanzar hacia mayores niveles de bienestar y de equilibrio territorial y social: desarrollo de un sistema urbano más policéntrico que refuerce la colaboración urbano-rural; una mayor equidad en el acceso a los servicios, las infraestructuras y el conocimiento; y la gestión eficiente del patrimonio natural y cultural.

En este sentido se pronuncian también los planteamientos del desarrollo sostenible plasmados en el famoso Informe Brundtland de las Naciones Unidas (1987). El Informe Brundtland (ONU, 1987), en su principio 3, establece que un desarrollo sostenible incluye un crecimiento económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve los recursos actuales para las generaciones futuras, así como un desarrollo territorial equilibrado. Un territorio competitivo, según este paradigma de sostenibilidad y equilibrio, sería aquel capaz de armonizar las exigencias económicas y sociales del crecimiento con la preservación del capital medioambiental y cultural. Por tanto, los objetivos que se plantearían para un desarrollo territorial equilibrado y sostenible serían tres: conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, cohesión económica y social y competitividad equilibrada del territorio

La Comunidad Foral de Navarra (2005: 128) fue la primera en desarrollar su Estrategia Regional según la ETE, que en 2005 la elaboró con una visión a 25 años. El documento se define como un medio de planificación estratégica de esta comunidad foral encaminado a favorecer el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado, con un conjunto de medidas que pretenden enmarcar la actuación de los organismos públicos y los agentes privados. La visión que esta estrategia se propone es “contribuir a construir una Navarra más competitiva, socialmente más equitativa, ambientalmente más sana y culturalmente más rica”. En esta línea, el Plan Estratégico 2007-2013 de Murcia (2006: 11), que marcaba como visión convertirla en “una región próspera y fortalecida económicamente, en la que tengan cabida todas las personas que viven en este territorio; que cuente con una sociedad equitativa, que proporcione oportunidades similares a quienes la componen; que crezca mirando al futuro (...); y que sea una región (re)conocida en el ámbito internacional, con capacidad de atracción de personas e ideas que contribuyan a seguir construyendo una región de Murcia cada vez más fuerte”.

La competitividad regional ex post se define pues como el éxito sostenido de una región en afrontar la competencia de forma que sus agentes ganen capacidad de venta de sus productos, tanto en el mercado doméstico como en los mercados foráneos, y en incrementar la riqueza y el bienestar económico y social de sus ciudadanos, al tiempo que preserva la calidad medioambiental de su entorno y satisface las necesidades y expectativas de la comunidad (figura 5.1).

Figura 5.1. Dimensiones de la competitividad regional ex post.

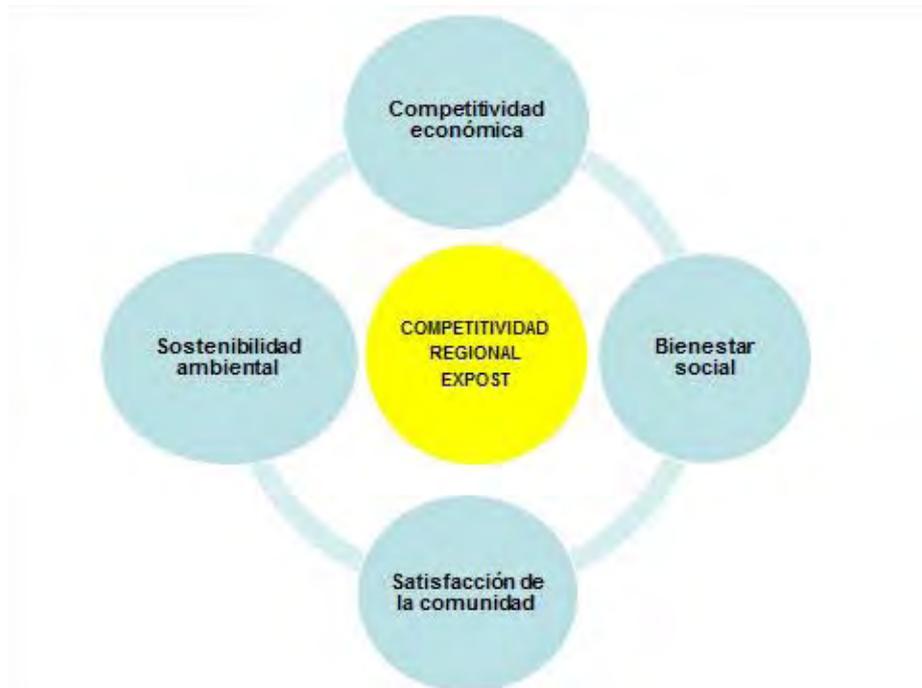
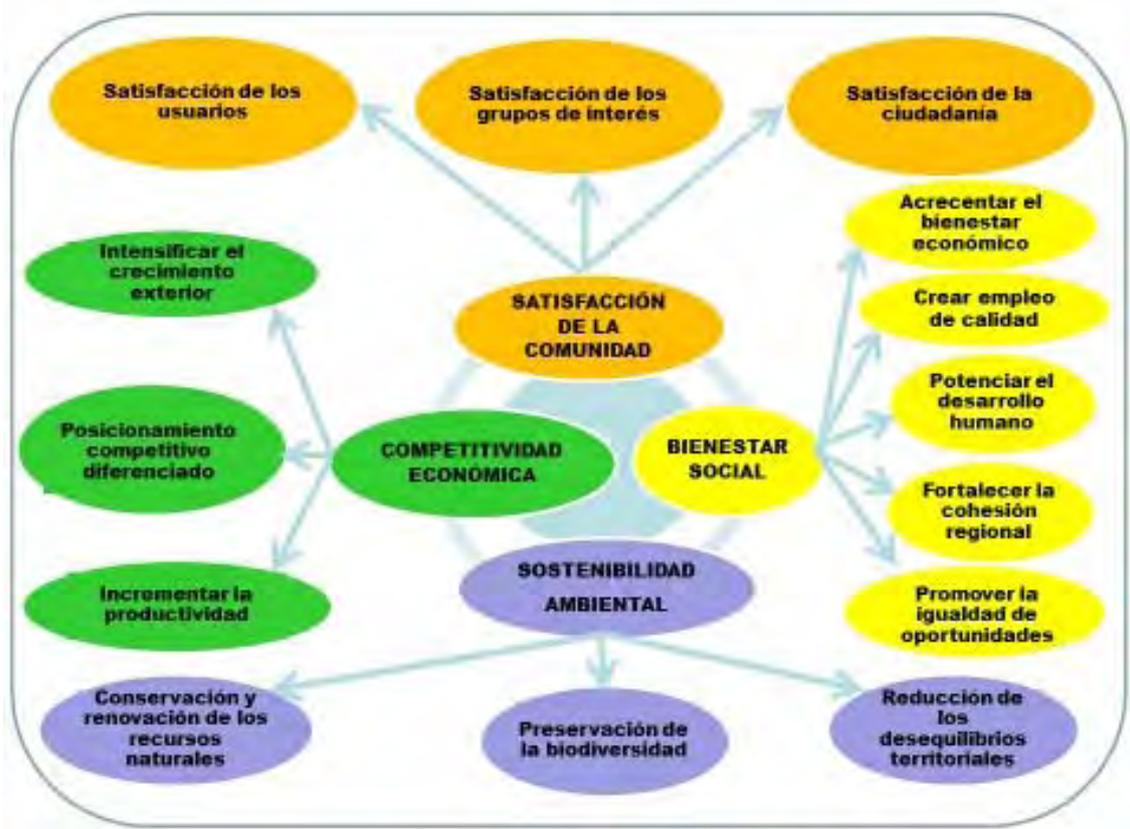


Figura 5.2. Estructura de las dimensiones de la competitividad regional ex post.

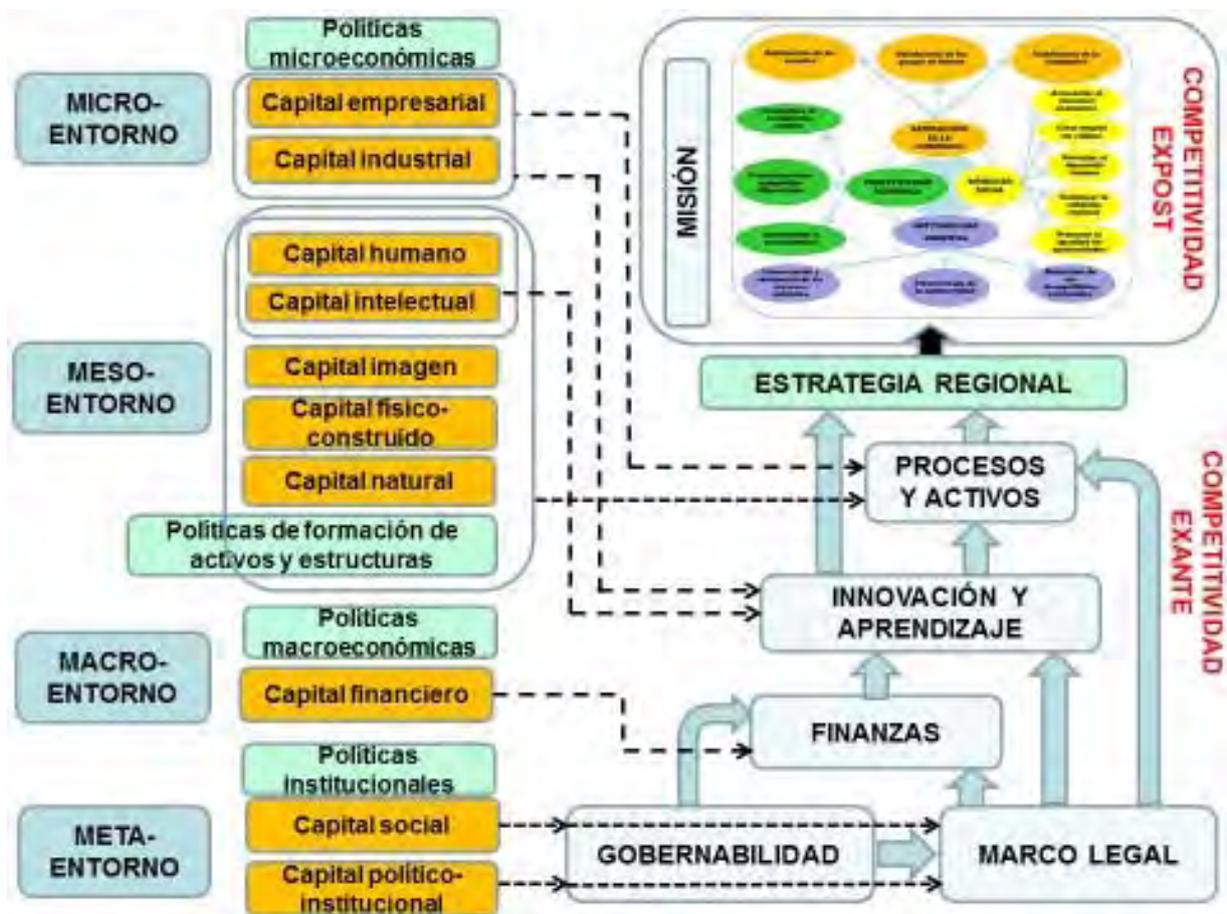


Por tanto, la medida de la competitividad regional ex post se puede referir a cuatro dimensiones que, en conjunto, aproximan el comportamiento competitivo internacional de un territorio: la competitividad económica (desarrollo y desempeño en el mercado), el bienestar social, la calidad o sostenibilidad ambiental y la satisfacción de la comunidad.

Estas cuatro dimensiones no están situadas a un mismo nivel: la satisfacción en la comunidad recoge la evolución en el corto plazo de la competitividad ex post, mientras que la competitividad económica, la mejora del bienestar y la sostenibilidad ambiental requieren esfuerzos mantenidos a largo plazo. Mientras que estas tres últimas dimensiones capturan el valor creado por el gobierno regional para la comunidad, la dimensión "satisfacción de la comunidad" refiere directamente la percepción por usuarios, otros grupos de interés y la ciudadanía con los servicios recibidos. Sin embargo, todos ellos están ligados sistémicamente.

La estructura completa de esta definición de la misión para el gobierno regional se recoge en la figura 5.2. El modelo integral de CMIR con esta definición más desagregada de los componentes de la competitividad ex post se recoge en la figura 5.3.

**Figura 5.3. Modelo de CMIR orientado hacia la competitividad regional con la definición de misión plenamente desarrollada.**



### 5.3. La satisfacción de la comunidad

---

La misión debe concretar con seguridad a todos los stakeholders a los que la organización quiere servir y los servicios que desea prestar. La medida de la eficacia del gobierno regional no puede ser medida en razón de la eficiencia financiera sino en el grado en que atiende a las necesidades de los ciudadanos aportándoles el máximo valor al menor coste (PEA, 1999: 7). La perspectiva de la comunidad en el CMIR para el gobierno regional deberá pues valorar la eficacia de la gestión de los recursos que los ciudadanos y otros inversores han confiado al sector público, y que puede evaluarse en función de la calidad de los servicios recibidos y según la percepción ciudadana de la proporción de estas contraprestaciones.

La perspectiva de la comunidad es considerada como la faceta más importante para el gobierno regional, dado que el núcleo de su razón de ser estriba en servir a la ciudadanía. Por tanto, “el éxito de una entidad pública se cifra en satisfacer a sus clientes, quienes a la vez son electores de los responsables públicos” (Barros & Rodríguez, 2004: 12). Así pues, esta dimensión captura la valoración que los individuos y grupos hacen de la acción de gobierno regional, como una aproximación al impacto que el gobierno ejerce en la ciudadanía a partir del grado de cumplimiento de sus compromisos con todos sus stakeholders. Es pues una medida con que los ciudadanos evalúan la habilidad, la transparencia y la honestidad en la prestación de servicios por el gobierno regional y en el desempeño de sus funciones por el bien común.

Esta dimensión es la más próxima a la perspectiva cliente del CMI original, aunque en el ámbito de un gobierno regional tiene un significado distinto. La perspectiva de los clientes es difícilmente trasladable a la mayoría de niveles y organismos públicos como el objetivo final por tres motivos:

1. La acción pública presenta en muchos frentes una índole monopolística, y por ello la preocupación por el cliente sólo deriva de la presión activista, la inquietud electoral y la introducción de nuevos instrumentos de gestión como el CMIR.
2. La misión no debe confundirse con satisfacer a los usuarios de los servicios públicos como la educación o la salud. Las organizaciones públicas trabajan para propósitos más amplios que las empresas, las cuales están directamente ligadas a la satisfacción de las necesidades de sus clientes. Un gobierno regional tiene también en su misión elementos ligados directamente a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, como son la prestación de servicios de educación o de salud. Pero esta relación no es tan directa para otros componentes cuyos beneficiarios directos no son los usuarios, y que responden a la consecución del bien común, como podrían ser la creación de un entorno estimulante de la innovación y el emprendedurismo, una gestión eficiente de la hacienda pública o la promoción de relaciones inter-regionales e internacionales que ayuden a impulsar la imagen de la región.
3. En una empresa privada el pago y el consumo del servicio suelen ser funciones complementarias que recaen en la misma persona. En cambio, en el sector público el cliente que paga el servicio puede diferir del usuario del mismo, e incluso el mismo cliente no es consciente de su condición (como ocurre en las campañas de sensibilización).

Una solución consiste en colocar a beneficiarios y financiadores en la parte superior del CMIR, desarrollando objetivos para ambos y luego identificando los procesos internos que construyan valor a ambos tipos de “clientes”. Pero los mismos Kaplan & Norton (2001: 147) concluyen que es más coherente considerar como misión, y por ende colocar en la cima de la jerarquía, un objetivo más amplio que represente los intereses globales de la sociedad. Aportan como ejemplos la reducción de la pobreza o del analfabetismo, o la mejora del medio ambiente.

Figura 5.4. La perspectiva del cliente en la adaptación del CMI a organizaciones no lucrativas.



Fuente: Kaplan & Norton (2001: 148).

La ubicación de este objetivo muy amplio en la parte superior del CMIR comunica claramente la misión a largo plazo de la administración pública (figura 5.4). Es más, con este concepto de misión se está trasladando la idea de que los verdaderos “clientes” de las administraciones públicas no son en la mayoría de casos, ni los beneficiarios de sus servicios ni sus financiadores, sino la ciudadanía en su conjunto, que es la que se beneficia de su trabajo. Los ejemplos de las agencias públicas de regulación o de medioambiente son manifestaciones apropiadas de este cambio. Esta reflexión explica por qué Kaplan & Norton (2001: 148-149) incluyen tres nuevas dimensiones en su CMI adaptado para organizaciones públicas:

- Coste incurrido. Esta dimensión destaca la importancia de maximizar la eficiencia operativa en su aspecto de costes y su adecuada medición, para que se pueda decir que la organización ha alcanzado su misión. El coste de una administración pública comprendería entonces, tanto los costes directos por sus actividades como los costes sociales que, a través de sus operaciones, impone a otras organizaciones y a la sociedad en su conjunto.
- Valor creado. Mientras que la dimensión anterior incide en los costes que una organización genera, esta perspectiva señala los beneficios que reporta para los ciudadanos.
- Apoyo legitimador. Un agente importante para cualquier organización pública es el “donante” del cual proceden los fondos que maneja para sus actividades. Por ello, el organismo público debiera esforzarse en cumplir con los objetivos comprometidos con sus financiadores para asegurar el mantenimiento del flujo financiador. La legitimación del sector público se concreta

cuando los clientes “contribuyentes” ejercen como votantes y evalúan el desempeño de sus representantes.

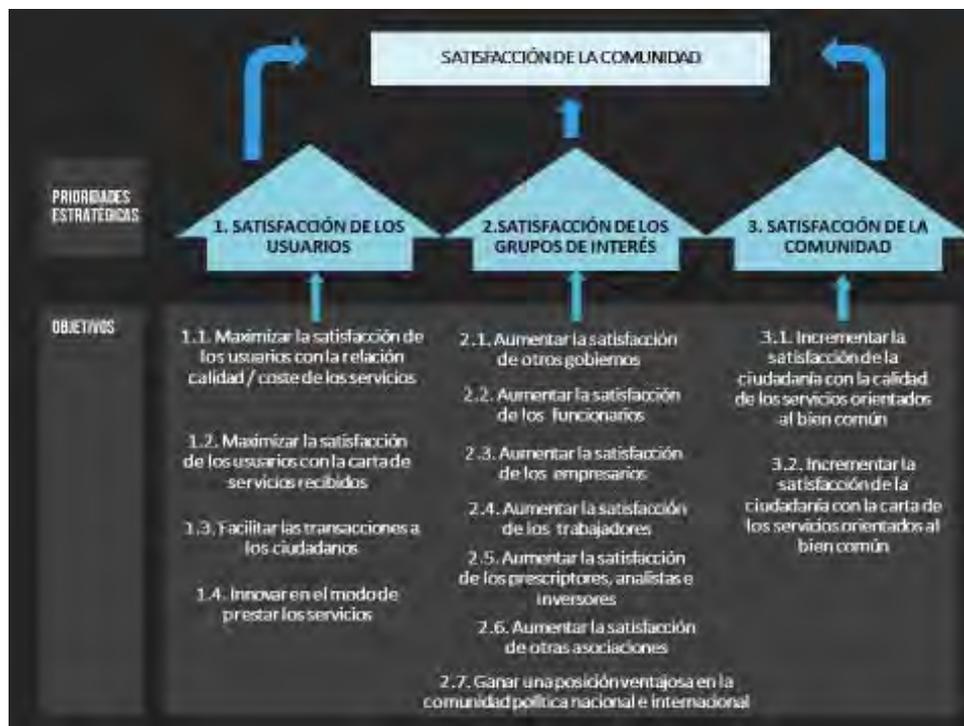
Sin embargo, esta propuesta de Kaplan y Norton resulta algo confusa porque mezcla elementos de distintas perspectivas unos de los cuáles son resultados y otros inductores. La dimensión “coste incurrido” alude a la eficiencia en la prestación de los servicios y es una faceta de la satisfacción de los usuarios. La dimensión “valor creado” recoge la satisfacción de los ciudadanos con el valor recibido por los servicios prestados, así como con otras acciones del gobierno regional encaminadas al conjunto de la ciudadanía. Pero, como los mismos Kaplan & Norton (2001: 149) reconocen, la cuantificación financiera de los beneficios de muchos servicios públicos (por ejemplo, para reducir la contaminación, mejorar la salud o la educación, o acrecentar la seguridad) es complicada. Los beneficios que estas actividades reportan a los ciudadanos serían evaluables cuando la ciudadanía puede juzgar su papel en procesos electorales. Las medidas sustitutivas del valor creado pueden ser la densidad de elementos contaminantes, el porcentaje de estudiantes que adquieren unos conocimientos y capacidades específicos, la mortalidad en la población objetivo, o la tasa de criminalidad y la percepción de seguridad pública. Estas características forman parte de las restantes dimensiones de la competitividad ex post, que recogen el valor creado por el gobierno regional en los campos económico, social y ambiental.

La identificación de sus clientes es especialmente compleja en el caso del gobierno regional, por la variedad de grupos que demandan, pagan y se benefician de sus servicios. Su amplitud es evidente porque, como evaluación de la acción pública, obliga a contemplar no sólo a los clientes (usuarios o beneficiarios de servicios públicos) sino también el conjunto de grupos (*stakeholders*) que influyen y se ven impactados significativamente por la orientación de la política regional. Cabe entonces preguntarse sobre quién es el cliente del gobierno regional, y a quién se debe colocar en esta perspectiva. En todo caso, en la evaluación de esta dimensión deben estar representados:

- a) Los usuarios de los servicios de naturaleza privada que el gobierno regional puede prestar, como es el caso de educación, salud o vivienda. Esta medida presta atención al nivel individual de satisfacción respecto a los servicios prestados.
- b) Otros grupos de individuos con intereses específicos. Hemos distinguido 7 grupos: inversores, otros gobiernos, funcionarios, empresarios, trabajadores, prescriptores y analistas, y otras asociaciones con fines diversos (protección de la naturaleza, defensa del consumidor, regeneración democrática, etc.).
- c) La comunidad entendida como el conjunto de ciudadanos y grupos atendidos por la administración pública. Esta instancia debe valorar la eficacia del sector público en su misión de procurar el bien común.

El mapa estratégico de la dimensión identidad territorial de la competitividad regional ex post puede sintetizarse entonces como indica la figura 5.5. Se sustancia pues en tres prioridades competitivas (satisfacción de los usuarios, de los grupos de interés y de la ciudadanía) que dan pie a la definición de 13 objetivos.

**Figura 5.5. Mapa estratégico de la dimensión satisfacción de la comunidad de la competitividad regional ex post.**



#### 5.4. La competitividad económica

La dimensión de desarrollo y desempeño de mercado expresa la capacidad de los agentes para producir y retener el máximo de valor añadido en la región mediante políticas de gestión y combinación de activos que valoricen el carácter específico de los productos y servicios locales.<sup>12</sup> La competitividad económica incluye tres aspectos relativos al crecimiento exterior, el posicionamiento en los mercados de los productos y servicios locales y la productividad, que aproximan la competitividad territorial a partir de indicadores que revelan los resultados comerciales o económicos de sus agentes. Esta categoría se operativiza en tres dimensiones:

- Un primer medidor del éxito económico exterior de un territorio es el crecimiento de las ventas exteriores de sus productos y servicios. Uno de los retos más complejos para un gobierno regional es conseguir una mayor apertura internacional que esté basada en la capacidad de competir exteriormente como región. Para evaluar este resultado cabe fijarse en aspectos como son la balanza comercial absoluta y relativa tanto de bienes como de servicios, el grado de apertura de la economía regional, la presencia por número y volumen de negocio de empresas regionales en los mercados exteriores, el número de empresas multinacionales y la cuota del mercado mundial.
- Un desempeño de mercado excepcional debe atribuirse al alcance de un posicionamiento competitivo diferenciado de los productos y servicios locales, que puede medirse por el grado de singularidad y de atractivo que los consumidores reconocen en esta oferta.

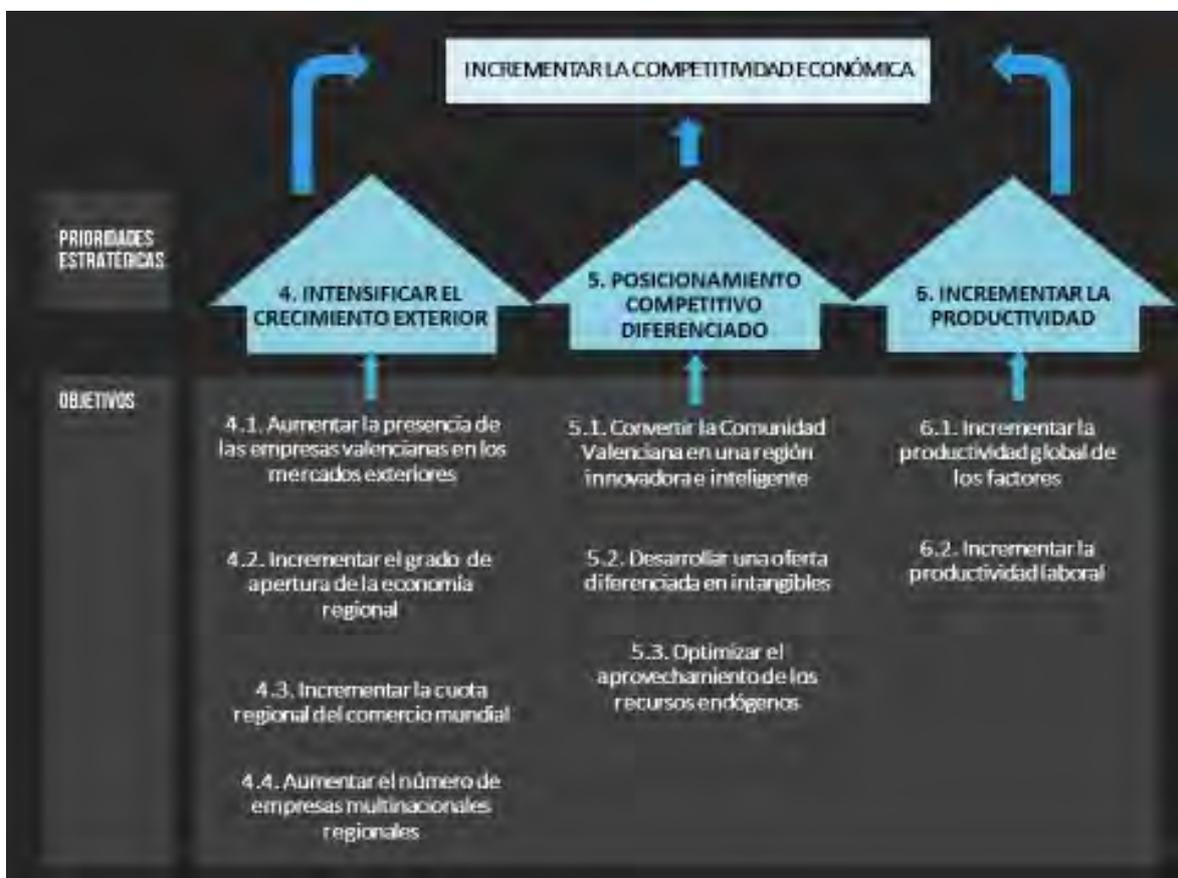
<sup>12</sup> Véase en Observatorio Europeo LEADER (2000c) un análisis más detallado de la dimensión económica de la competitividad territorial, así como guías metodológicas y experiencias de evaluación de la misma.

c) La productividad constituye el eje de otro frente referido a la mejora del desempeño productivo, que late tras el avance del crecimiento económico, el incremento del bienestar social y la fortaleza de la posición competitiva internacional de las empresas de la zona. La productividad puede medirse de acuerdo con distintos criterios según los objetivos deseados y de la información estadística disponible. No obstante, sus dos facetas básicas son la productividad total de los factores y la productividad del trabajo.

En este punto, es conveniente recordar que la yuxtaposición de dos estrategias normalmente contrapuestas, como son las enfocadas a la mejora de la productividad y al estímulo del crecimiento, es una de las causas más frecuentes de fracaso estratégico. La recomendación es pues fijar objetivos e indicadores para cada una de ellas para prevenir las frecuentes confusiones ante las aparentes contradicciones que surgen si se mezclan.

La figura 5.6 recoge el mapa estratégico de la dimensión competitividad económica de la competitividad regional ex post, en la que se han identificado una serie de prioridades y objetivos de apertura al mundo asentada en unas capacidades sólidas tanto en diferenciación como en productividad en base al diagnóstico de la realidad actual de la economía valenciana. La reactivación económica de la región debe fundarse en políticas que aseguren la competitividad de la empresa autónoma y empujen el crecimiento internacional de su negocio. Estas medidas deben desplegarse en todos los sectores. Se proponen pues tres prioridades competitivas: crecimiento exterior, posicionamiento competitivo diferenciado e incremento de la productividad. Estas prioridades se plasman en 9 objetivos estratégicos.

**Figura 5.6. Mapa estratégico de la dimensión competitividad económica de la competitividad regional ex post.**



## 5.5. El bienestar social

---

Una definición común de misión del Estado o de un gobierno de cualquier ámbito es la de maximizar el bienestar de la comunidad. Se trata desde luego de un componente importante de la misión pública. En el modelo de CMIR propuesto, esta categoría de la competitividad regional es la referida al bienestar de los habitantes del territorio.

Esta dimensión está cercana a la “competitividad social” de la que habla el Observatorio Europeo Líder (1999).<sup>13</sup> El bienestar social viene dado por la gestión de forma consensuada por parte de la región de la totalidad de sus recursos y capacidades para incrementar la prosperidad de sus habitantes, su calidad de vida y la cohesión social. Las tres dimensiones de bienestar son:

- a) Los indicadores del bienestar económico, que son medidores de desempeño económico o de mercado del territorio. Estos resultados pueden ser capturados por indicadores directos de la riqueza medida como un stock –como es el patrimonio- y por indicadores que se fijan en el flujo de la creación de riqueza –como la producción y la renta-.
- b) Ante la insistencia de que el desempeño económico no agota el registro del bienestar, se ha propuesto el concepto de desarrollo humano, entendido como la cantidad de opciones que tiene una persona para ser o hacer lo que desea ser o hacer. El desarrollo humano es una forma de medir el grado en que una sociedad mejora la calidad de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que pueden satisfacer sus necesidades, pero también creando un entorno en el que se respeten sus derechos humanos y se brinden oportunidades de progreso. Tomando como base los trabajos del [economista pakistaní Mahbub ul Haq](#) y las ideas desarrolladas por [Amartya Sen](#), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) puso en circulación en 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (Jolly et al., 2007) que contempla tres aspectos en esta prioridad estratégica: la esperanza de vida al nacer, la educación y el PIB per cápita). Considera el producto interno bruto per cápita y evalúa el acceso a los recursos económicos necesarios para que las personas puedan tener un nivel de vida decente.
- c) La cohesión social describe el grado en que las instituciones y los individuos de una sociedad adoptan en el ejercicio de sus responsabilidades y de su papel como ciudadanos, respectivamente, decisiones que intentan dar respuesta a los problemas colectivos. Por tanto, es un atributo de las sociedades preocupadas por la igualdad de oportunidades y que persiguen que toda su población pueda aspirar al máximo nivel de bienestar sin discriminaciones. La cohesión exige un equilibrio territorial entre desarrollo urbano y rural y entre interior y litoral.

La fortaleza de una identidad regional es inseparable de la cohesión social. Un alto grado de cohesión social facilita la convivencia y la articulación de la diversidad dentro de una identidad cultural e histórica del territorio, es decir, refuerza el sentido de pertenencia que una persona tiene con el lugar en el que ha nacido o ha transcurrido parte de su ciclo vital, y con todo lo que tenga que ver con él (manifestaciones culturales como el arte o la música, el idioma, el legado patrimonial, etc.). Fortalecer la identidad regional es compatible con preservar la riqueza y variedad social, cultural y paisajística.

La filosofía de la competitividad social nos dice que la salida de la crisis no puede realizarse a cualquier precio. El aumento de la pobreza y la desigualdad ha sido uno de los resultados más negativos. La Comunidad Valenciana debe convertirse no sólo en un espacio económicamente

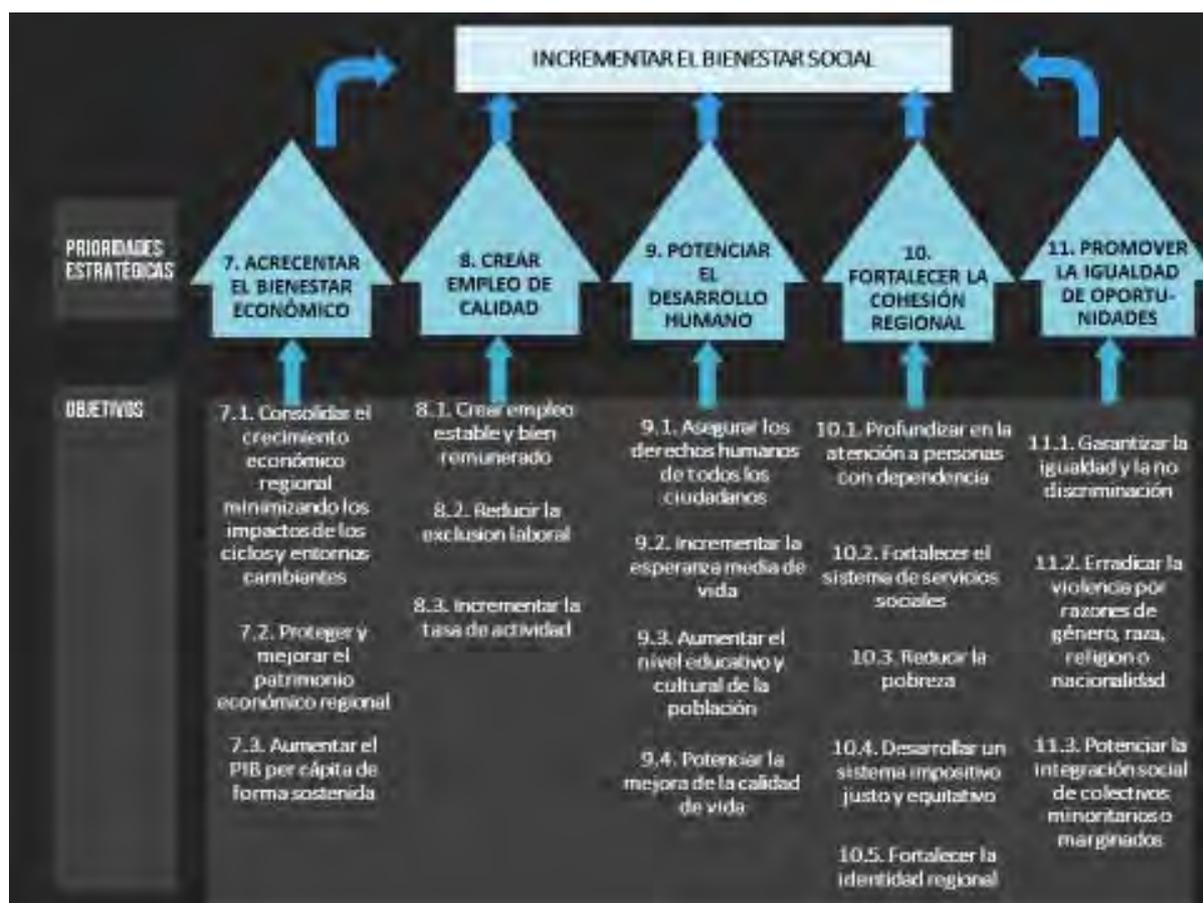
---

<sup>13</sup> Véase en Observatorio Europeo LEADER (2000a) un análisis más detallado de la dimensión social de la competitividad territorial, así como guías metodológicas y experiencias de evaluación de la misma.

solvente, sino también en un territorio solidario que mantenga la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y profundice en la mejora del modelo de bienestar. Los servicios sociales son una actividad clave para una sociedad moderna, porque contribuyen al desarrollo humano y a la cohesión social, pero también porque son un motor de innovación social y creación de empleo, aportando además en forma notable al capital social. La estrategia regional tampoco podrá olvidar la introducción de un sistema fiscal que contribuya a una redistribución equitativa sin mermar la generación de riqueza; ni el compromiso de luchar contra el fraude fiscal entendido como instrumento de equidad social.

La figura 5.6 recoge el mapa estratégico de la dimensión bienestar social de la competitividad regional ex post. En la representación se recogen las cinco prioridades estratégicas definidas en la misión para esta temática: acrecentar el bienestar económico, crear empleo de calidad, potenciar el desarrollo humano, fortalecer la cohesión regional y promover la igualdad de oportunidades. Estas directrices sirven de fundamento para los 18 objetivos estratégicos perseguidos en este campo.

**Figura 5.6. Mapa estratégico de la dimensión bienestar social de la competitividad regional ex post.**



## **5.6. La sostenibilidad ambiental**

---

La tercera categoría de la competitividad territorial ex post se refiere a la calidad o sostenibilidad medioambiental. Desde el prisma del desarrollo sostenible, un territorio competitivo debe tener éxito en compatibilizar el aumento del bienestar y de desempeño en los mercados con la valorización de su entorno haciéndolo un elemento distintivo de la región.

El concepto integral de sostenibilidad implica unos comportamientos y unas formas de vida que hagan bandera del respeto y protección del entorno natural, del uso eficiente de los recursos limitados, y de poner en valor la riqueza natural en toda la región. La sostenibilidad medioambiental implicará pues trabajar en pro de las siguientes prioridades estratégicas:

1. La conservación y renovación de los recursos naturales, que comprende tanto el mantenimiento de los ecosistemas y su calidad medioambiental, como el desarrollo de soluciones ecoeficientes, el aumento de la eficiencia y la autosuficiencia energética (con el concurso de las energías renovables) y la gestión eficiente de residuos y envases.
2. La preservación de la biodiversidad, garantizando la variedad ecológica y la protección de las especies autóctonas amenazadas.
3. El mantenimiento del paisaje, para lo cual es fundamental mejorar el atractivo del medio rural y de la actividad agraria, que favorezcan el mantenimiento de la población en ese entorno
4. La reducción de los desequilibrios territoriales para prevenir la capacidad de carga sobre todo de los espacios protegidos (buscando una chesión que atenúe la presión de la concentración humana y económica).<sup>14</sup>

La figura 5.7 detalla el mapa estratégico de la dimensión sostenibilidad ambiental. Se han concretado tres prioridades (conservación y renovación de los recursos naturales, optimizar la calidad medioambiental y reducir los desequilibrios territoriales), que han pie al establecimiento de 10 objetivos estratégicos.

## **5.7. Objetivos rectores del gobierno regional**

---

En síntesis, el CMIR deberá controlar 14 temas o prioridades estratégicas de mejora de la competitividad regional ex post en las que se operativizan los cuatro grandes propósitos estratégicos:

### Satisfacción de la comunidad

1. Satisfacción de los usuarios
2. Satisfacción de los grupos de interés
3. Satisfacción de la ciudadanía

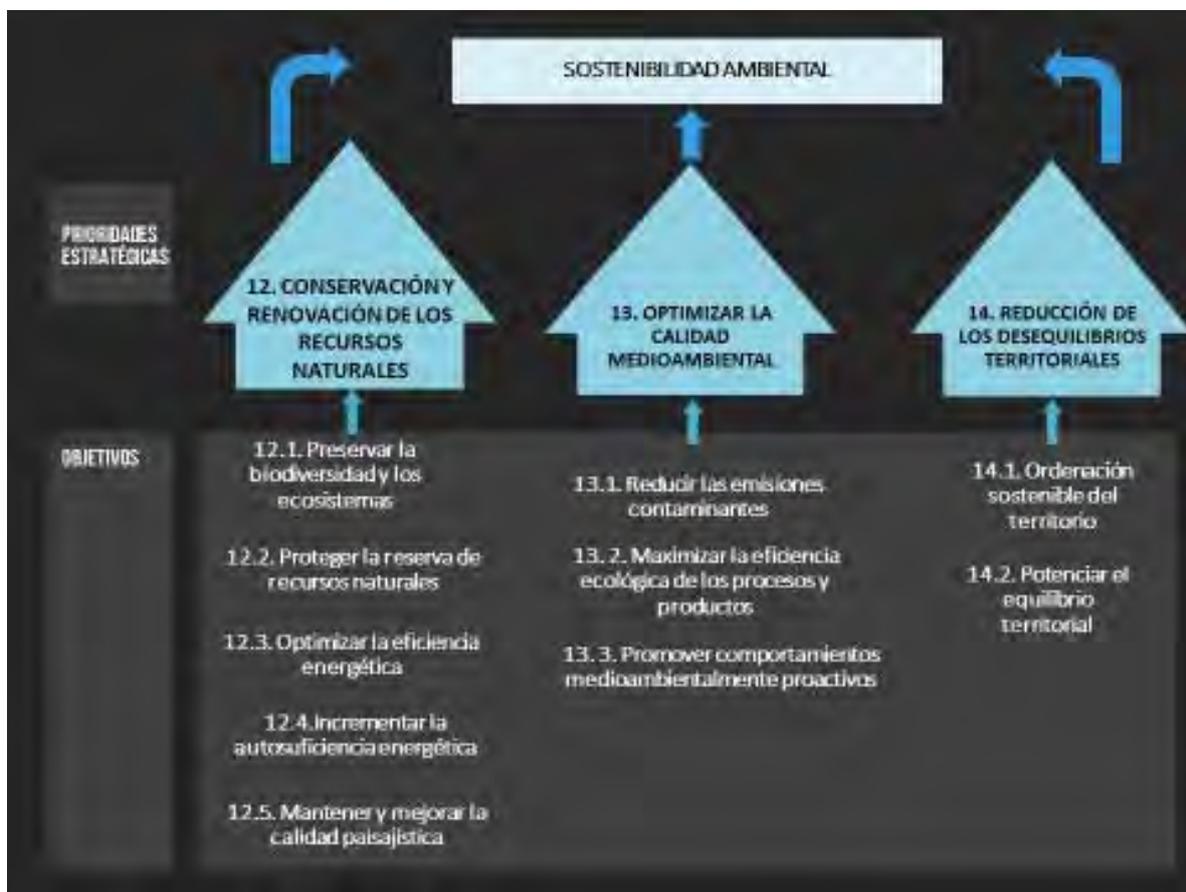
### Competitividad económica

4. Intensificar el crecimiento exterior
5. Posicionamiento competitivo diferenciado
6. Incrementar la productividad

---

<sup>14</sup> Véase en Observatorio Europeo LEADER (2000b) un análisis más detallado de la dimensión medio ambiental de la competitividad territorial, así como guías metodológicas y experiencias de evaluación.

**Figura 5.7. Mapa estratégico de la dimensión sostenibilidad ambiental de la competitividad regional ex post.**



### Bienestar social

7. Acrecentar el bienestar económico
8. Crear empleo de calidad
9. Potenciar el desarrollo humano
10. Fortalecer la cohesión regional
11. Promover la igualdad de oportunidades

### Sostenibilidad ambiental.

12. Conservación y renovación de los recursos naturales
13. Optimizar la calidad medioambiental
14. Reducir los desequilibrios territoriales

Como ya se señaló en la figura 4.10, una vez el gobierno regional ha establecido su misión y visión y ha deducido de estos propósitos cuáles deben ser sus prioridades, el paso siguiente en la construcción del CMIR es su operativización con la definición de una serie de objetivos rectores que deben ser los propósitos que animen e inspiren el diseño de la estrategia regional y la selección de las iniciativas estratégicas a poner en marcha (que darán cuerpo a las políticas institucionales, macroeconómicas, de formación de activos y estructuras, y microeconómicas).

Los objetivos rectores sobre las 14 prioridades estratégicas pueden ser muchos. No es este documento el lugar en el que procede establecer estos objetivos, porque se trata de una responsabilidad del gobierno regional que debe trazarse tras un profundo diagnóstico de los retos que la comunidad autónoma enfrenta en el horizonte temporal que se plantee. En todo caso, sí debiera decirse que los objetivos definidos deben basarse en misión y la estrategia regional, así como en los valores actuales marcados por la Estrategia Territorial Europea y en los propósitos perseguidos por las regiones europeas más avanzadas. Por supuesto, esta definición es susceptible de modificación ya sea porque cambien los objetivos de la UE o lo hagan los valores deseados en las regiones de referencia o en la propia Comunidad Valenciana.

A título meramente indicativo, y basándonos en los documentos de diagnóstico de la sociedad y la economía valencianas dados a conocer hasta la fecha, así como en las conclusiones del *Estudio sobre la competitividad regional de la Comunidad Valenciana, 1984-2014*, proponemos los 50 objetivos rectores consignados en la tabla 5.1.

**Tabla 5.1. Objetivos rectores para la misión y visión del gobierno regional**

Prioridades estratégicas	Objetivos rectores	
<b>Satisfacción de la comunidad</b>		
1. Satisfacción de los usuarios	1.1	Maximizar la satisfacción de los usuarios con la relación calidad/coste de los servicios recibidos
	1.2	Maximizar la satisfacción de los usuarios con la carta de los servicios recibidos
	1.3	Facilitar las transacciones a los ciudadanos
	1.4	Innovar en el modo de prestar los servicios
2. Satisfacción de los grupos de interés	2.1	Aumentar la satisfacción de otros gobiernos
	2.2	Aumentar la satisfacción de los funcionarios
	2.3	Aumentar la satisfacción de los empresarios
	2.4	Aumentar la satisfacción de los trabajadores
	2.5	Aumentar la satisfacción de los prescriptores, analistas e inversores
	2.6	Aumentar la satisfacción de otras asociaciones
	2.7	Ganar una posición ventajosa en la comunidad política nacional e internacional
3. Satisfacción de la ciudadanía	3.1	Incrementar la satisfacción de la ciudadanía con la calidad de los servicios orientados al bien común
	3.2	Incrementar la satisfacción de la ciudadanía con la carta de los servicios orientados al bien común
<b>Competitividad económica</b>		
4. Intensificar el crecimiento exterior	4.1	Aumentar la presencia de las empresas valencianas en los mercados internacionales
	4.2	Incrementar el grado de apertura de la economía regional
	4.3	Incrementar la cuota regional del comercio mundial
	4.4	Aumentar el número de empresas multinacionales regionales
5. Posicionamiento competitivo diferenciado	5.1	Convertir la Comunidad Valenciana en una región innovadora e inteligente
	5.2	Desarrollar una oferta diferenciada en intangibles
	5.3	Optimizar el aprovechamiento de los recursos endógenos
6. Incrementar la productividad	6.1	Incrementar la productividad global de los factores
	6.2	Incrementar la productividad laboral
<b>Bienestar social</b>		
7. Acrecentar el bienestar económico	7.1	Consolidar el crecimiento económico regional minimizando los impactos de los ciclos y entornos cambiantes
	7.2	Proteger y mejorar el patrimonio económico regional
	7.3	Aumentar el PIB per cápita de forma sostenida

8. Crear empleo de calidad	8.1	Crear empleo estable y bien remunerado
	8.2	Reducir la exclusión laboral
	8.3	Incrementar la tasa de actividad
9. Potenciar el desarrollo humano	9.1	Asegurar el desarrollo humano integral
	9.2	Incrementar la esperanza media de vida
	9.3	Aumentar el nivel educativo y cultural de la población
	9.4	Potenciar la mejora de la calidad de vida
10. Fortalecer la cohesión regional	10.1	Profundizar en la atención a personas con dependencia
	10.2	Fortalecer el sistema de servicios sociales
	10.3	Reducir la pobreza
	10.4	Desarrollar un sistema impositivo justo y equitativo
	10.5	Fortalecer la identidad regional
11. Promover la igualdad de oportunidades	11.1	Garantizar la igualdad y la no discriminación
	11.2	Erradicar la violencia por razones de género, raza, religión o nacionalidad
	11.3	Potenciar la integración social de colectivos minoritarios o marginados
<b>Sostenibilidad ambiental</b>		
12. Conservación y renovación de los recursos naturales	12.1	Preservar la biodiversidad y los ecosistemas
	12.2	Proteger la reserva de recursos naturales
	12.3	Optimizar la eficiencia energética
	12.4	Incrementar la autosuficiencia energética
	12.5	Mantener y mejorar la calidad paisajística
13. Optimizar la calidad medioambiental	13.1	Reducir las emisiones contaminantes
	13.2	Maximizar la eficiencia medioambiental de los procesos y productos
	13.3	Promover comportamientos medioambientalmente proactivos
14. Reducir los desequilibrios territoriales	14.1	Ordenación sostenible del territorio
	14.2	Potenciar el equilibrio territorial

## **6. LA ESTRATEGIA REGIONAL**

---

## **6.1. Concepto y alcance de la estrategia regional**

---

Ahora bien, una acción de gobierno eficaz debe rehuir la práctica de una política simbólica (Horvath & Partners, 2003: 446), que se limita a la definición de misión y de objetivos rectores de su gobernanza. El gobierno debe concretar una estrategia regional para alcanzar los propósitos predefinidos.

En consecuencia, hay que insertar la estrategia Regional en el centro del CMIR, estableciendo los factores inductores como la I+D, la innovación, el capital humano o las infraestructuras. Además, el discurso de la competitividad regional y sus inductores económicos debe ir acompañado de estrategias relacionadas con conflictos en otras dimensiones de la vida social (identidad, integridad territorial, deterioro ambiental o deslegitimación política, por ejemplo), “sin cuya solución la competitividad, la innovación y el desarrollo parecerán meras quimeras o juegos de ficción” (Cuervo, 2003: 50-51).

La misión, aunque da una visión completa de los resultados deseados para alcanzar un desarrollo sostenido y equilibrado, no recoge los elementos necesarios para hacerlos factibles. Es decir, una definición completa de competitividad regional requiere evaluarla también ex-ante, examinando las fuentes motrices de la creación de ventajas territoriales. El concepto multidimensional y multi-nivel de la competitividad regional resalta la importancia de los múltiples factores de origen supranacional, nacional, regional, industrial o empresarial que influyen sobre el comportamiento competitivo internacional de una región en un momento dado.

La estrategia regional es precisamente el nexo de enlace entre los factores determinantes de la competitividad regional ex ante y los resultados perseguidos de competitividad ex post. La estrategia regional comprende pues las acciones y decisiones respecto a los objetivos ejecutivos, las políticas, los programas, los proyectos y los presupuestos, tomados desde el gobierno regional para promover la dirección y la intensidad de las dinámicas de creación de valor (dinámicas de aprendizaje, de cooperación y de explotación racional de recursos), de cara al logro de los objetivos de competitividad económica, bienestar social, sostenibilidad ambiental e identidad territorial prefijados. Estas dinámicas de creación de valor son la base para mejorar la competitividad ex post.

Para conseguir este fin, la estrategia regional se debe apoyar en el diagnóstico de las fortalezas y debilidades latentes en el sistema regional. El CMIR tiene pues una función crítica de examen y valoración de los factores determinantes de la competitividad ex ante, en sus cuatro niveles, para localizar los puntos fuertes a explotar y los puntos débiles que defender y subsanar (figura 6.1).

## **6.2. Diagnóstico de la competitividad regional ex ante**

---

El CMIR diagnostica la competitividad regional ex ante tomando como referencia los cuatro niveles de los que emanan sus factores determinantes. Dado que la competitividad regional ex ante se explica por la acumulación de capital regional y por la implementación de políticas orientadas a mejorarlo y acrecentarlo, su diagnóstico deberá fijarse en las fortalezas y debilidades que la región tiene dentro de cada nivel en los capitales y políticas que lo forman.

La figura 6.2 detalla la estructura del diagnóstico de los factores determinantes de la competitividad regional, siguiendo la jerarquía de los cuatro niveles y distinguiendo entre los efectos de los componentes del capital regional y de las políticas trazadas desde la estrategia regional.

Figura 6.1. Factores determinantes de la competitividad regional ex post y papel de la estrategia regional.

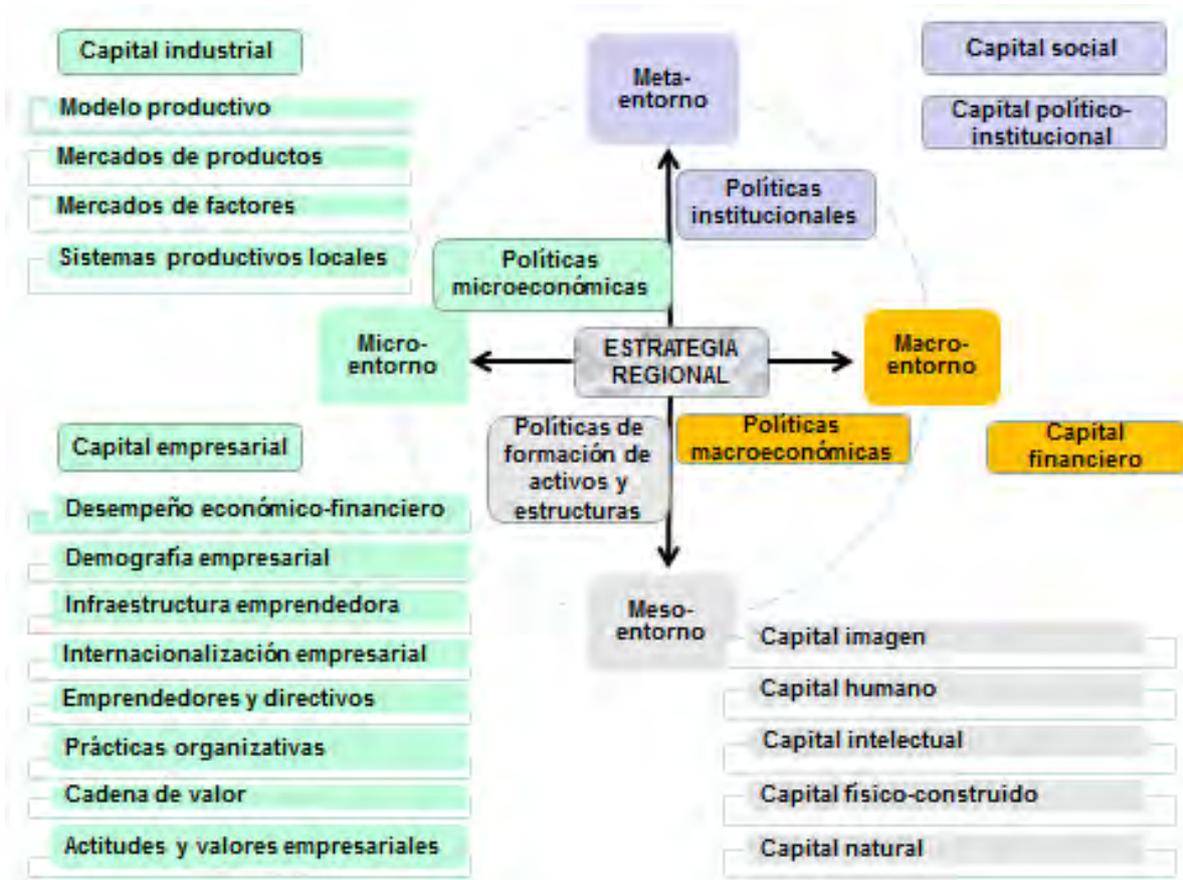


Los capitales más indisociables del territorio se despliegan en el meso-entorno, de alcance principalmente regional. Los capitales de origen más plural (capital social y capital político-institucional) se concentran en el meta-entorno. El macro-entorno es el marco más desligado del territorio, siendo el capital financiero su principal activo. El micro-entorno da forma a los capitales industrial y empresarial, que tienen una fuerte base territorial, aunque sin descartar otros elementos de procedencia exógena.

La perspectiva financiera es adecuadamente capturada por los componentes del macro-entorno. La perspectiva de innovación y aprendizaje se sustancia con el capital humano y el capital intelectual. Las perspectivas de marco legal y gobernabilidad son diagnosticadas de forma correcta con el análisis del meta-entorno.

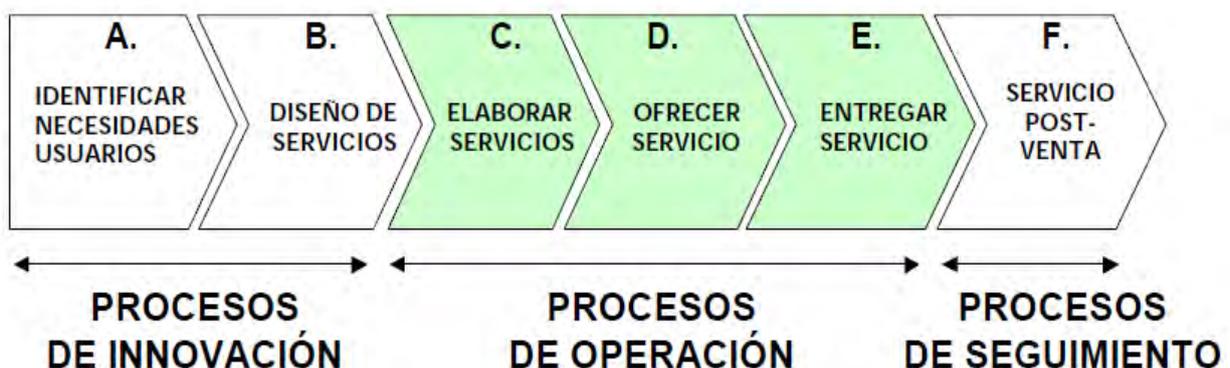
En cambio, la perspectiva de procesos y activos tiene una naturaleza transversal que la hace partícipe de todos los niveles de análisis. Esta perspectiva refleja las actividades de la acción pública al servicio de la comunidad y permite monitorizar cuáles aumentan la percepción de valor por parte de la ciudadanía y en consecuencia determinan sustancialmente la satisfacción de la misma con el gobierno regional. Para satisfacer las necesidades y expectativas de los grupos de interés, el gobierno regional debe identificar sus procesos clave de los cuales depende la excelencia en el servicio público (Niven, 2003: 35). Estos procesos clave pueden residir en cualquiera de los capitales y políticas que determinan la competitividad ex ante.

Figura 6.2. Estructura del diagnóstico de la competitividad regional ex ante.



La cadena de valor integrada por los procesos internos se puede utilizar para identificar el conjunto de actividades del gobierno regional que generan valor para la comunidad. La cadena extendida de valor de los procesos internos de un gobierno regional propuesta por Kaplan & Norton (2004), se observa en la figura 6.3. Este encadenamiento comprende el conjunto de actividades desplegadas por el gobierno regional para identificar y satisfacer las necesidades de la comunidad.

Figura 6.3. Cadena de valor de los procesos internos de un gobierno regional.



La cadena de valor pública recoge tres tipos de procesos: innovación, operativos y de seguimiento. Los procesos de innovación atienden a la identificación de las necesidades de los ciudadanos y al diseño de servicios encaminados a elevar su nivel de satisfacción. Los procesos operativos implican la reunión de los recursos necesarios para elaborar, ofrecer y entregar servicios a la comunidad. Por último, los procesos de seguimiento reposan en el mantenimiento de la atención a los ciudadanos una vez el servicio ha sido entregado, y por ello equivalen a la fase de postventa en la cadena de valor de una empresa.

De manera más específica, la figura 6.4 recoge la cadena de valor para una organización pública de servicios de certificación. Una cadena de valor así estructurada permite construir el mapa de procesos tanto primarios como de soporte e identificar aquellos que más valor aportan (figura 6.5).

El modelo de diagnóstico incluido como figura 6.2, al distinguir entre capitales y políticas dentro de cada nivel, ayuda a construir el CMIR, pues los capitales serán la base para señalar las prioridades estratégicas en tanto que las políticas deberán inspirar las iniciativas para lograr dichas prioridades. La elección de las prioridades y las iniciativas debe atender preferentemente a actuar sobre los procesos que prometen mayor entrega de valor, bien por las debilidades que les aquejan bien por ser los que mayor potencial encierran de incrementar la satisfacción ciudadana.

Para mejorar y aumentar cada capital, el gobierno regional puede desplegar diversas políticas institucionales en cada una de las prioridades estratégicas. Al igual que sucede en la definición de estas prioridades, el gobierno regional tiene un amplio abanico de opciones estratégicas entre las que deberá decidir. Esta es pues una decisión política y en este documento nos limitamos a proponer opciones que en función del diagnóstico de la realidad actual asemejan necesarios, sin marcar con ello ningún criterio de superioridad ni de preferencia.

**Figura 6.4. Cadena de valor de los procesos internos de una organización certificadora pública.**

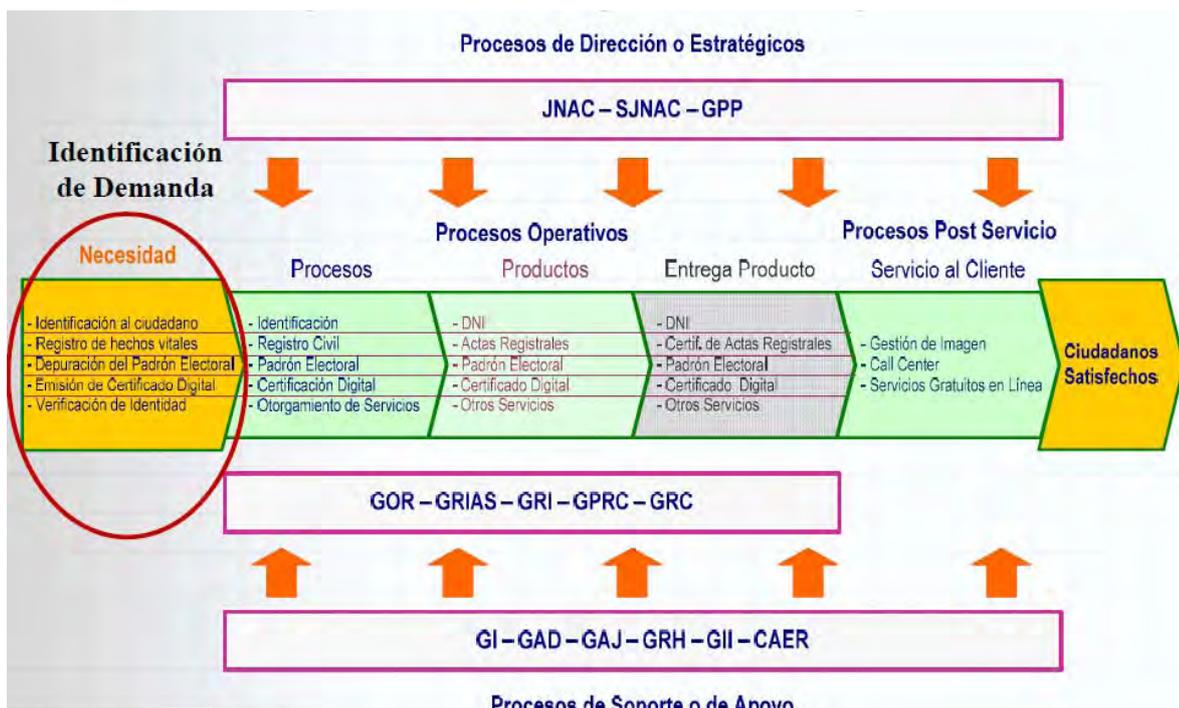
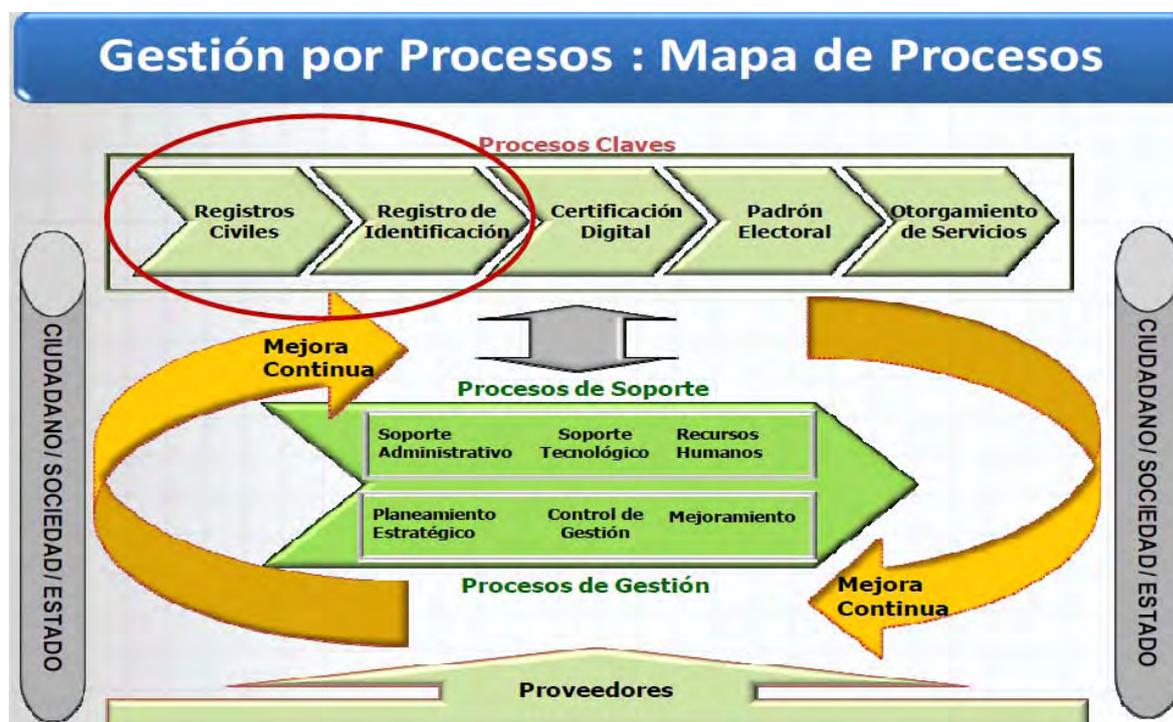


Figura 6.5. Mapa de procesos de una organización certificadora pública.



En todo caso, la elección de las iniciativas que integran la estrategia regional, además de estar inspirada en el plan de gobierno y sin desdoro de atender las actuaciones urgentes, debe estar presidida por la identificación de proyectos de largo recorrido que plasmen el compromiso del gobierno regional con la generación actual y las futuras, que persigan sinergias interrelacionando los distintos proyectos y que evidencien transversalidad haciendo recaer su responsabilidad en el trabajo conjunto de diferentes departamentos.

### 6.3. Meta-entorno: las perspectivas de gobernabilidad y marco legal

#### 6.3.1. Alcance

El metaentorno constituye el marco de referencia para todos los agentes y los territorios en él localizados, pues su dinámica es determinante de la evolución de sus economías. Aunque su efecto ejerce la misma presión en todos sus componentes, sus efectos son variables debido a las características internas que modulan su absorción y las respuestas de los agentes.

La inclusión de este nivel en el modelo parte de la premisa que es inviable desarrollar la competitividad sistémica sin formar estructuras que organicen los esfuerzos del conjunto de la sociedad. Cuando se introducen reformas macroeconómicas que no van acompañadas del refuerzo de la capacidad de gobierno y regulación y de la articulación de estructuras sociales, el resultado puede ser acentuar la desintegración social sin un progreso evidente de la modernización económica. “La competitividad sistémica sin integración social es un proyecto sin perspectivas. El desarrollo de la competitividad sistémica, por lo tanto, es un proyecto de transformación social que va más allá de la simple corrección del contexto macroeconómico” (Essner et al., 1996: 42).

En el nivel meta se examinan los factores que determinan la capacidad estratégica y política para (Essner et al., 1996: 41):

- 1) Conducir la economía, tarea en la que son elementos clave la configuración del sector público y el diseño institucional del país.
- 2) Impulsar la integración social, con atención a aspectos de la organización social como los objetivos de los distintos grupos sociales, la forma en que se coordinan y resuelven conflictos, el sistema legal, los sistemas de valores, etc.
- 3) Promover la creación de patrones de organización política, jurídica y económica que ayuden a movilizar la cooperación y la creatividad de la sociedad. Estos patrones son una pieza clave para favorecer el desarrollo de innovaciones sociales o institucionales que promueven dinámicas de aprendizaje.

En el meta-entorno se diagnostican pues los factores que componen las perspectivas de gobernabilidad y marco legal, de las cuales dimanan las prioridades establecidas por el gobierno regional respecto a los elementos que conforman el capital político-institucional; y el sistema político-social, de cuya estabilidad y confianza depende la formación del capital social.

### **6.3.2. Capital social**

La conceptualización de capital social ha sufrido diversos enfoques, desde la definición pionera de Hanifan de 1916 (citado por Woolcock, 1998). En esta acepción primigenia, se define el capital social como “esas sustancias tangibles (que) cuentan para la mayoría en las vidas diarias de la gente: denominadas buena voluntad, compañerismo, simpatía y relaciones sociales entre los individuos y las familias que integran una unidad social...Si (un individuo entra) en contacto con su vecino y ellos con otros vecinos, habrá una acumulación de capital social, que puede satisfacer inmediatamente sus necesidades sociales y que puede tener una potencialidad suficiente para la mejora sustancial de las condiciones de vida en toda la comunidad”.

El significado actual del concepto empieza a acuñarse en los años 80 con las aportaciones de autores como Granovetter (1985), Bourdieu (1985, 1997), Coleman (1988), Putnam (1993) y Fukuyama (1995, 1999). Aunque estos autores manifiestan diferencias sensibles en sus definiciones, existen unos elementos comunes clave como son la identificación del capital social con la creación de recursos en base a las relaciones sociales y la formación de redes, la confianza, la cooperación para el trabajo en común y las normas y estructuras sociales que facilitan esta sociabilidad.

Una tercera fase de la conceptualización arranca cuando diversos organismos internacionales se interesan por el concepto ante las evidencias de que la inversión en la creación de organizaciones (nivel micro) y la puesta en marcha de reglas y leyes que promuevan la actividad asociativa, contribuyen a mejorar las condiciones de vida (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2000, Banco Mundial, 2000, CEPAL – Durston, 2000-). Esta nueva fase tiene un mayor acento institucional, siendo concebido el capital social como “las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad” (Banco Mundial, 2000). En la misma línea, North (1990) considera las instituciones como conjuntos de normas y valores que facilitan el establecimiento de relaciones de confianza entre actores. Otras aportaciones han realizado las dimensiones éticas y culturales del capital social que contribuyen a reforzarlos grupos sociales (Fukuyama, 2003, BID, 2001, Kliksberg, 2000).

El capital social es el conjunto de instituciones, normas y valores que fomentan o inhiben la creación de relaciones y redes con diversos grados de formalización, que permiten a los miembros y grupos de una comunidad, confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos o en realizar acciones en común, así como favorecer el uso individual de las oportunidades surgidas a partir de ello.

El capital social mide entonces la sociabilidad de un conjunto humano, entendida como la capacidad para realizar trabajo conjunto, para colaborar y llevar a cabo acciones colectivas, y para maximizar el uso individual de las oportunidades que surgen de estas relaciones sociales; así como el patrón de organización social que facilita la integración social y una forma de resolución de conflictos basada en la confianza y en la concertación (por ejemplo, con el arbitraje en lugar de por vía judicial).

Por tanto, el capital social es distinto al capital humano y al capital intelectual. Así como el capital social mide la capacidad como organización social para autoorganizarse y adaptarse al entorno, el capital humano refleja la suma de las capacidades individuales de una población, en tanto que el capital intelectual describe la habilidad colectiva para manejar el conocimiento para adaptarse y manejar sus recursos. El crecimiento del capital social y del capital institucional colabora en aumentar los capitales humano e intelectual, aunque la relación no es determinante pues están constatados múltiples casos de territorios con un nivel idóneo de capacidades productivas pero que han fracasado al forjar proyectos que den respuesta a sus necesidades colectivas.

Las fuentes principales del capital social son pues dos: el capital social cognitivo y el capital social estructural.

- a) El capital social cognitivo está compuesto por las normas informales o valores (recursos morales en término de Fukuyama, 2003) que proveen un control social informal que soslaya la necesidad de acciones legales para resolver conflictos, al promover patrones de comportamiento que son socialmente aprobados desanimando así conductas oportunistas, contrarias al bien común o criminales. Los valores y normas característicos del capital social son:
- El clima de confianza mutua ya sea interpersonal entre los agentes de la región, social o institucional (BID, 2001, PNUD, 2000). La confianza lleva implícita la voluntad de asumir riesgos, pues supone que los otros agentes actuarán según los valores y normas sociales ofreciendo cooperación y apoyo, o al menos no intentarán causar daño o perjuicio.
  - La reciprocidad. Frente a intercambio cierto e inmediato inherente a un contrato, el capital social promueve relaciones en que unas partes proveen (asumiendo un coste) de servicios o recursos para beneficio de otras, con la expectativa de que esta ayuda sea devuelta en caso de necesidad por la contraparte. Se combina así el altruismo a corto plazo con el interés personal a largo plazo (Sunkel, 2001).
  - Capital cívico. El capital social concibe a los agentes como individuos activos y propensos a una participación reivindicativa como ciudadanos de una comunidad, alejándose así del concepto de usuario que es un simple receptor pasivo de servicios públicos (Sunkel, 2001, Lechner, 2000). Esta proactividad tiene que ver con la tradición de una práctica política democrática; con la confianza de las gentes en las instituciones de la sociedad política y civil; y con la preocupación de los ciudadanos con “la cosa pública”, tanto para participar como para exigir rendición de cuentas públicas, conformar redes de compromisos cívicos, etc.

- b) Capital social estructural. Está formado por las redes sociales establecidas internamente al territorio o entre agentes localizados en el mismo con socios externos (Putnam, 1993, Coleman, 1988), incluyendo las redes sociales virtuales, y los recursos a los que se accede a través de ellas (Bourdieu, 1985: 249). El capital social no puede ser generado individualmente. Requiere la asociatividad formal en organizaciones voluntarias y no remuneradas de individuos o grupos que establecen vínculos explícitos para perseguir un fin común (BID, 2001, PNUD, 2000: 114, Putnam, 1993). Descansa pues en la tendencia a la sociabilidad.

Seguendo a Woolcock (1998), existen cuatro tipos de capital social estructural que se encuentran a distintos niveles micro y macro. En el nivel micro, relativo a las relaciones entre individuos o grupos dentro de redes, se diferencian dos tipos de capital social:

- La integración intracomunitaria, que describe los vínculos existentes dentro de una comunidad.
- Las relaciones extracomunitarias, que se producen con agentes externos al territorio analizado.

En el nivel macro, se distinguen otras dos categorías de capital social:

- La sinergia institucional, derivada de las relaciones entre organizaciones y entre ellas y grupos locales internos al territorio.
- La eficiencia organizacional, cuando las organizaciones son capaces de jugar su papel en el desarrollo y la credibilidad y confianza de la población que ganan con este desempeño.

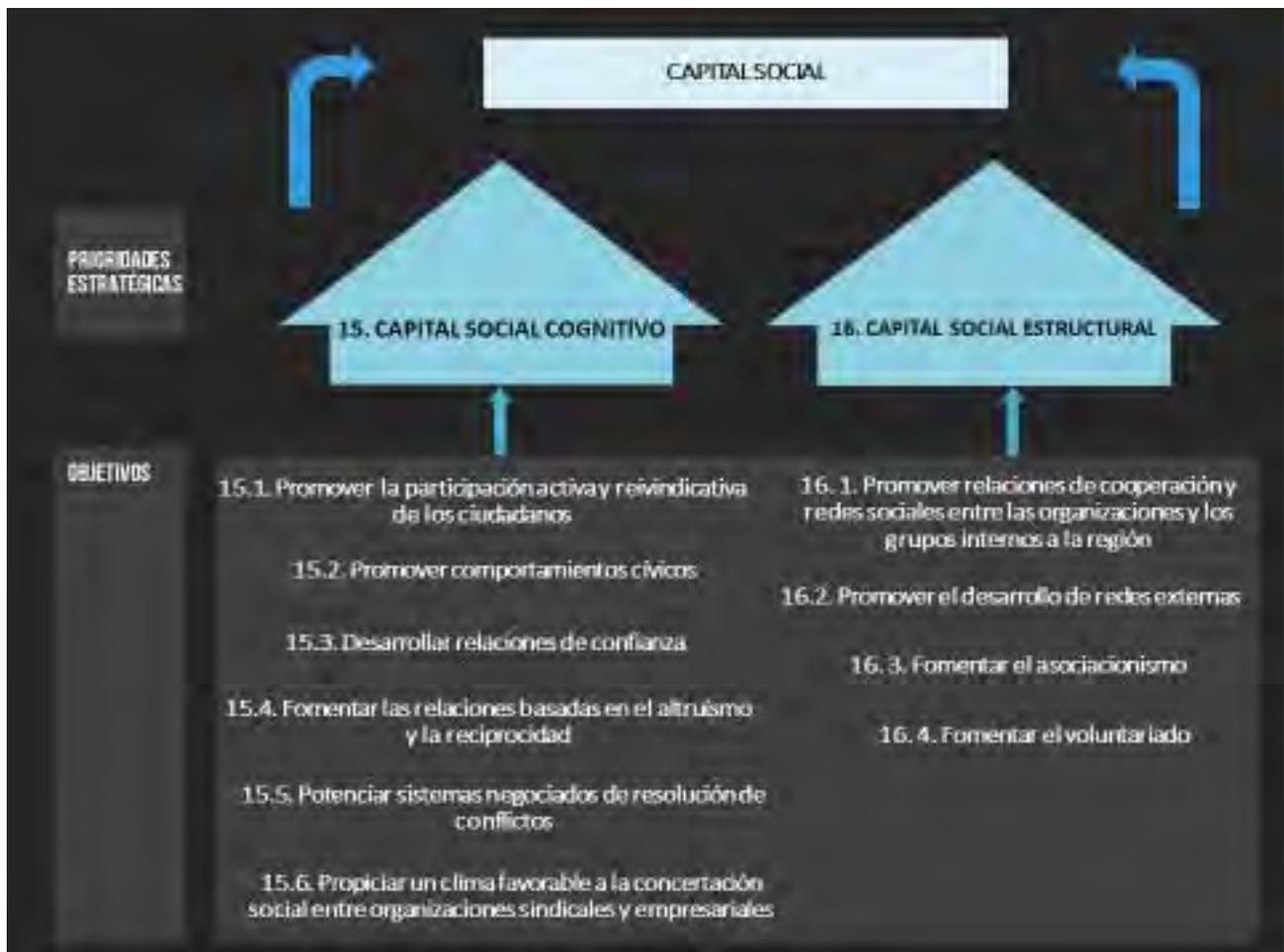
La figura 6.6 detalla el mapa estratégico de la dimensión capital social. Se han concretado dos prioridades (capital social cognitivo y capital social estructural). En la prioridad relativa al capital social cognitivo, se han propuesto 6 objetivos estratégicos enfocados en el desarrollo de los valores de confianza, reciprocidad, civismo, cooperación y concertación. En la prioridad que concierne al capital social estructural, se han establecido otros 4 objetivos estratégicos que persiguen acentuar el desarrollo de redes sociales y otros modelos de cooperación, internos y externos a la región, que mejoren la sinergia y la eficiencia organizativas. Por tanto, en total, la dimensión capital social da pie al establecimiento de 10 objetivos estratégicos.

### **6.3.3. Capital político-institucional**

Este capital abarca el diseño y calidad de las instituciones, así como la eficacia de la clase política que las gobierna en el territorio. Por tanto, incluye el capital institucional y el sistema de gobernanza regional.

La definición clásica de capital institucional, a partir básicamente de la importancia de las Instituciones en el proceso económico, es la de Douglas North (1984: 227-228): *“el conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad.”* Por tanto, el capital institucional sería el conjunto de reglas, normas y mecanismos sociales existentes dentro de una comunidad, nacidas de estructuras formales e informales, que definen las reglas de juego para la convivencia y el intercambio, para la cooperación y la competencia; así como las estructuradas formadas por las organizaciones que serían los “jugadores” que interaccionan en base a dichas reglas y normas. Por tanto, tanto las instituciones como las estructuras integradas por organizaciones constituyen sistemas institucionales.

Figura 6.6. Mapa estratégico de la dimensión capital social de la competitividad regional ex ante.



El concepto de capital institucional incluye tanto las leyes y normas que definen las reglas de juego para las relaciones sociales, sino también los mecanismos que permiten hacer que se cumplan. Así pues, el capital institucional realza la importancia de la labor del Estado como ente creador y controlador del capital institucional formal existente en una comunidad, y por tanto con el poder coercitivo para restringir la libertad individual en aras al bien común reglamentando las actividades productivas, los derechos de los individuos incluyendo los de propiedad, las libertades de acción o la participación pública en la economía (North, 1984: 229).

North (1984: 48) ha diferenciado entre capital institucional formal e informal, asimilando las instituciones formales como aquellas creadas por las sociedades y las informales con aquellas que evolucionan en el tiempo. Esta distinción resulta algo confusa, siendo preferible concebir:

1. Las instituciones formales como aquellas reglas y normas elaboradas por el estado por procedimientos regulados, los procedimientos coercitivos para garantizar su cumplimiento, así como las estructuras integradas por organizaciones que interaccionan en base a dichas reglas y normas. Dentro de las instituciones formales, cabe desglosar:
  - Las leyes y normas de rango inferior que regulan los acuerdos y contratos en que se sustancia la vida económica y social. La regulación forma el sistema legal.

- Los mecanismos con los que el Estado tutela y controla el cumplimiento de las leyes y los acuerdos privados o pena su incumplimiento (tribunales, policía, sistema carcelario, etc.).
  - Los mercados son instituciones formales que resultan de la forma en que el Estado ha regulado las reglas de juego económicas.
2. Las instituciones informales como aquellas que nacen y cuentan con el respaldo de la costumbre o la tradición imperante en cada comunidad. Aunque las instituciones informales se encuentran fuertemente relacionadas con el capital social, reflejan aspectos distintos. El capital social refiere principalmente valores que guían las relaciones sociales. En cambio, las instituciones informales conllevan códigos de conducta y sistemas de valores que condicionan la credibilidad y la interpretación de las normas, y que por tanto dictan la aceptación o el rechazo social del incumplimiento de las leyes y reglas. Instituciones informales como la corrupción o la inseguridad jurídica tienen un gran impacto en las percepciones empresariales y ciudadanas de la obligación de cumplimiento de la regulación (Sebastián et al., 2008).

El segundo componente del capital político-institucional es el sistema de gobernanza del territorio, que facilita la conducción de las actividades públicas y privadas. Aunque tendría sentido catalogarlo como parte de las instituciones formales, su importancia merece un tratamiento singular. Para el Banco Mundial, “la gobernanza consiste de las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad es ejercida en un país. Esto incluye el proceso de elección, control y reemplazo de los gobiernos; la capacidad de los gobiernos para formular e implementar efectivamente políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y estados para las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellas”.<sup>15</sup>

La configuración del enfoque de gobernanza de la gestión pública extiende sus responsabilidades en cuatro frentes:

1. Responsabilidad política por la gestión desarrollada. El capital político viene dado por las reglas de juego y por los comportamientos de los colectivos involucrados directamente en el juego político, así como por la transparencia y la honestidad con la que actúan los responsables de aprobar y aplicar las normas y de gestionar la organización regional. La responsabilidad política se solventa por los mecanismos democráticos en los procesos electorales y en los órganos de supervisión del poder ejecutivo. Está pues mediatizada por la contribución de la acción de gobierno al interés general y por el juego de equilibrio de poderes.
2. Responsabilidad interna o de gestión, con dos dimensiones: la responsabilidad financiera por la ejecución presupuestaria y la responsabilidad directiva por la consecución de los objetivos. En ambas se juzgan la aportación a los resultados de la toma de decisiones y la gestión de recursos acreditadas por los gestores públicos. La supervisión de esta responsabilidad está en manos de los órganos de fiscalización, las agencias y organismos externos (de auditoría, certificación, etc.). en este punto, la buena gobernanza ha de apostar por la racionalización, la simplificación y la accesibilidad, avanzando hacia una administración pública eficiente, eficaz y ágil que se sirva de las herramientas y de las tecnologías más avanzadas.
3. Responsabilidad de redes. Supone el seguimiento y control de la provisión de los servicios públicos, sean de prestación pública directa o en colaboración con el sector privado (vía concesiones, delegación, partenariado o privatización). Este enfoque explica el énfasis del nuevo paradigma en la importancia de la gestión de redes complejas (Klickert, Klijn & Koppenjan, 1997).

---

<sup>15</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

4. Responsabilidad democrática. Juzga la disposición y eficacia de los gestores públicos para atender las demandas de grupos de presión (*stakeholders*) con intereses específicos. Conlleva conceder a los ciudadanos y a los grupos organizados en pro de causas concretas de una delegación de poder para prioridades y controlar al gestor público por su consecución. En este sentido, Iglesias (2005: 1) defiende que “la legitimidad no se consigue sólo con eficacia y eficiencia, sino que es también fundamental el elemento democrático en el que se subsumen la transparencia, la rendición de cuentas o la participación. La eficacia y la eficiencia son valores propios del utilitarismo democrático y de la gestión, aunque, situados en un contexto político, quedan totalmente impregnados de la influencia de la dimensión política (...) Las organizaciones públicas se ven abocadas a adoptar estrategias de actuación mediante su incorporación de innovaciones en la acción pública (...) Estas innovaciones dependen de la coordinación del aparato administrativo con otros actores privados y con los ciudadanos. En gran medida la gobernanza consiste sobre todo en la confluencia y difícil equilibrio entre la eficiencia y la participación democrática”.

El Banco Mundial ha elaborado el proyecto *Worldwide Governance Indicators (WGI)*,<sup>16</sup> que publica indicadores para 215 países y territorios, desde 1996 hasta 2014, en seis dimensiones de la gobernanza: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y falta de violencia, efectividad gubernamental, calidad de la regulación (que hemos incluido dentro del capital institucional), estado de derecho y control de la corrupción. Los WGI han sido complementados por el Instituto del Banco Mundial con una herramienta de valoración de la gobernanza a nivel nacional o subnacional, alimentada con los *World Bank Governance Surveys* que diagnostican las vulnerabilidades del sistema de gobernanza a partir de encuestas realizadas a los ciudadanos, la comunidad de negocios y trabajadores del sector público (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010).

Otra referencia interesante es el Índice de Gobernanza Mundial (IGM), propuesto por el Foro por una nueva Gobernanza Mundial,<sup>17</sup> que integra indicadores e índices compuestos organizados en seis dimensiones: paz y seguridad, estado de derecho, derechos humanos y participación, desarrollo sostenible y desarrollo humano. Sin embargo, esta propuesta peca de imprecisas pues mezcla aspectos de resultados (desarrollo sostenible y desarrollo humano) y de inductores (el resto de factores).

En definitiva, el capital político-institucional permite plantear 5 dimensiones que son las prioridades a perseguir en el CMIR. Tres de ellas son referentes al capital institucional y otras dos al sistema de gobernanza. Las dimensiones del capital institucional son Apoyo de las instituciones formales a la libertad y la seguridad, estímulo de mercados abiertos y exigentes y promover valores que apoyen la mejora de la competitividad. Las dimensiones del sistema de gobernanza son desarrollar el capital político y optimizar el sistema de gobernanza. En total pues, hay 5 prioridades, que se operativizan a través de 20 objetivos estratégicos. La figura 6.7 recoge el mapa estratégico de la dimensión capital político-institucional.

---

<sup>16</sup> Véase <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

<sup>17</sup> Véase <http://www-governance.org>.

Figura 6.7. Mapa estratégico de la dimensión capital político-institucional de la competitividad regional ex ante.



### 6.3.4. Políticas institucionales

Para mejorar y aumentar el capital social y el capital político-institucional, el gobierno regional puede desplegar diversas políticas institucionales en cada una de las prioridades estratégicas. Estas políticas dan cuerpo a las iniciativas encaminadas al logro de los objetivos rectores en la perspectiva en cuestión.

Al igual que sucede en la definición de estas prioridades, los gobiernos regionales tienen una discrecionalidad elevada para decidir sobre estas políticas y se supone que las eligen en base a los programas electorales de los partidos que ocupan el poder, y a la presión recibida de los grupos de interés clave. En este documento nos limitamos a proponer opciones para el diseño de estas políticas desde un punto de vista técnico.

**Figura 6.8. Políticas de desarrollo del capital social.**

Intervenciones públicas	Nivel de administración pública			
	Local / comarcal	Auto-nómico	Nacional	Comunitario
Sensibilización				
Plan de incentivo de nuevos liderazgos sociales				
Políticas de participación ciudadana				
Campañas de estímulo del civismo				
Campañas de promoción de conductas altruistas				
Elaborar cauces de resolución negociada de conflictos				
Plan de promoción de la conciliación laboral, familiar y personal				
Planes de promoción del arbitraje				
Plan de apoyo al asociacionismo				
Plan de apoyo a la creación de asociaciones que contribuyan al desarrollo sostenible comarcal				
Plan de apoyo a la creación de entidades de ocio y tiempo libre				
Promoción de asociaciones, confederaciones y consejos locales y comarcales de juventud, mujer y tercera edad				
Plan de apoyo al voluntariado				
Plan de apoyo a la cooperación internacional				
Plan de apoyo a la creación de redes sociales				
Plan de apoyo al tercer sector				
Plan de innovación social				

**Figura 6.9. Políticas de desarrollo del capital institucional.**

Intervenciones públicas	Nivel de administración pública			
	Local / comarcal	Auto-nómico	Nacional	Comunitario
Sensibilización				
Programas de reforma de la administración pública				
Plan de ampliación de los servicios públicos				
Iniciativas legislativas para mejorar y simplificar el sistema legal				
Iniciativas legislativas para mejorar el sistema policial				
Iniciativas legislativas para mejorar el sistema judicial				
Reformas de la regulación de los contratos privados				
Potenciar la seguridad jurídica				
Fomentar valores que primen el emprendimiento y la innovación				
Iniciativas legislativas para reformar el sistema político				
Iniciativas legislativas y penales para perseguir y castigar la corrupción				
Reformar los sistemas de voz y rendición de cuentas para aumentar la transparencia				
Encuestas de satisfacción ciudadana				
Encuestas de satisfacción de otros grupos de interés				
Auditorías y encuestas de opinión sobre el comportamiento ético de los empleados públicos				
Crear un portal para publicar las evaluaciones de las políticas públicas				
Mejorar la coordinación entre administraciones públicas				
Programas de inversión público-privada				
Externalización de la gestión de servicios públicos				
Programas de formación en gestión de funcionarios y políticos				
Estrategia autonómica de buena gobernanza				

Plan regional de Open Data de apertura progresiva de bases de datos y archivos				
Introducir sistemas para oír la voz ciudadana y trasladarla a las iniciativas políticas				
Proyectos de introducción de la administración electrónica				
Proyectos de desarrollo digital de trámites y pagos por servicios públicos				
Plan de mejora de la atención a la ciudadanía				
Plan de apoyo a la introducción de la Agenda Local 21				

Las intervenciones públicas para mejorar el capital social regional son poco frecuentes y de un alcance reducido, a pesar de que este factor constituye uno de los principales estrangulamientos para el avance de la competitividad regional. El desarrollo del capital físico-construido y el fortalecimiento del capital humano pueden potenciarse con políticas de una eficacia contrastada y con un esfuerzo inversor cuantificable. En cambio, el desarrollo del capital social obliga a unos cambios culturales de calado lento y que deben superar enormes resistencias. No obstante, pueden señalarse las líneas básicas que debieran seguir las políticas para mejorar la dotación de capital social regional, distinguiendo entre las que serían competencia del gobierno regional y las de otros niveles de la administración (figura 6.8)

Más frecuentes son las políticas orientadas a mejorar el capital político-institucional. La figura 6.9 recoge un listado de las políticas e iniciativas fundamentales que cabe arbitrar con este fin.

## 6.4. Macro-entorno: la perspectiva financiera

### 6.4.1. Alcance

El macroentorno incluye todos los factores que colaboran en crear un entorno favorable en los negocios y a la acción pública, haciendo compatible la estabilidad con el crecimiento competitivo. Los recursos que nacen a este nivel son determinantes de la competitividad cambiaria, financiera y fiscal de la región. Se corresponde pues con la perspectiva financiera, y de él deriva el capital financiero. La estrategia regional colabora en su mejora con las políticas macroeconómicas.

### 6.4.2. Capital financiero

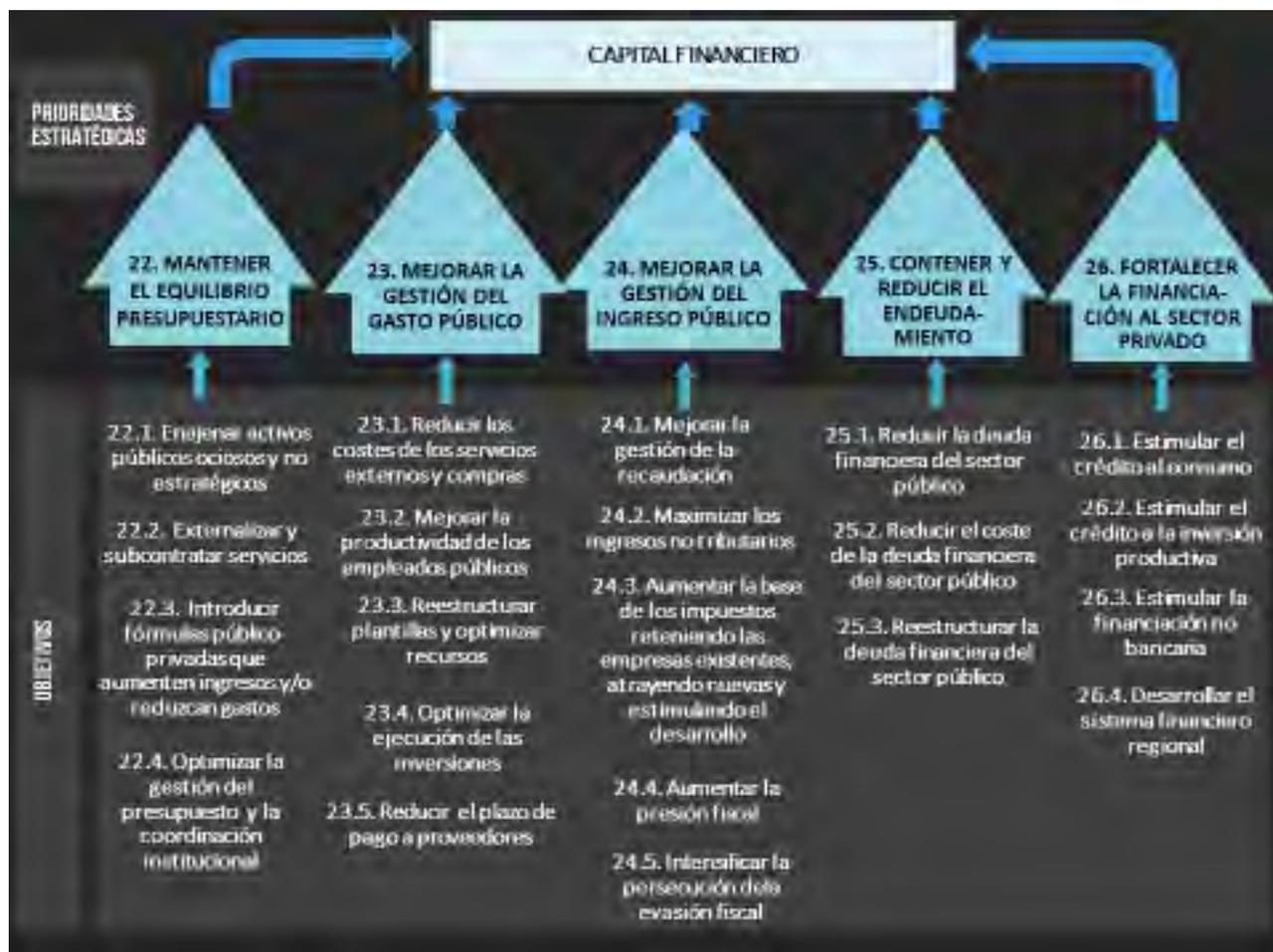
Los recursos financieros administrados por las administraciones públicas en rigor pertenecen a esta categoría, al igual que el resto de recursos financieros de propiedad privada por agentes localizados en el territorio o de propiedad exógena, pero de potencial uso endógeno. El análisis de la acción pública regional desde la perspectiva financiera se centra en la ejecución presupuestaria, tanto por la vertiente de los ingresos como de los gastos.

La perspectiva financiera en las empresas se sitúa en la cúspide del CMIR por ser un objetivo básico (operativizado en medidas como el excedente financiero, la rentabilidad del capital o el

valor de la empresa en el mercado). En cambio, en el sector público la perspectiva financiera tiene un sentido bien distinto, pues ya no supone un objetivo primario sino más bien una restricción en función de la disponibilidad de recursos (Kaplan, 1999: 3). La misma tesis se defiende en PEA (1999: 7), que no ve en la perspectiva financiera el objetivo primario de la administración pública sino un papel de autorización o restricción del gasto. Es decir, aspectos como el equilibrio financiero-presupuestario, la reducción de costes en la prestación de servicios o la mejora de la eficiencia en la obtención de ingresos (por ejemplo, a través de la recaudación de impuestos) son objetivos secundarios al servicio de un fin mayor: la optimización del bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo, esta diferencia no minimiza la importancia de la perspectiva financiera. Los recursos que el gobierno regional dispone para financiar su sector público y prestar servicios provienen de la tributación al sector privado y del propio endeudamiento público. La responsabilidad del gobierno en lo que atañe a estos ingresos deberá evaluarse en términos de proporción (carga financiera para los ciudadanos) y eficiencia en la recaudación (minimización de la evasión fiscal y del coste operativo de la estructura recaudatoria y prestataria de servicios). El análisis financiero desde la óptica del gasto público implica valorar la eficiencia en costes de la gestión y ejecución de los programas, tanto de los directamente ligados a la prestación del servicio como de los consustanciales al mantenimiento de la estructura de la administración pública.

**Figura 6.10. Mapa estratégico de la dimensión capital financiero de la competitividad regional ex ante.**



Mantener la credibilidad en el cumplimiento de este propósito fundacional es esencial para mantener y mejorar la confianza ante la comunidad y ante los financiadores externos. Los recursos para la financiación del gobierno regional proceden del sector privado, una parte de cuya riqueza es destinada a costear las actividades del sector público. Parece pues indiscutible que la legitimación de esta imposición coercitiva debe ir ligada a su uso eficaz y eficiente, que redunde en la mejora de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos y en la optimización presupuestaria.

La mayoría de organismos públicos restringen su control a los gastos, y consiguientemente la perspectiva financiera queda ceñida a la gestión de costes e inversiones. Esta elección viene motivada sobre todo en que los ingresos se visualizan como el resultado inamovible de decisiones supra-ejecutivas depositadas bien en los órganos legislativos bien en el gobierno nacional o en la Comisión Europea. Esta opción es un error, por dos razones: (1) porque la misma condición restrictiva se aplica a numerosas partidas de gasto público; (2) porque el poder ejecutivo también puede participar en la elaboración de los presupuestos (de hecho, de ellos emana).

Otra cosa es reconocer que los presupuestos, al estar sujetos al poder de decisión de los órganos legislativos, pasan a integrarse en el marco legal (estatal y regional), que impone una condición restrictiva a las actividades públicas. De hecho, no es extraña la situación en que existen movimientos políticos encontrados en los poderes ejecutivo y legislativo. Parece entonces razonable escindir de la perspectiva financiera el conjunto de aspectos relativos al marco legal y los resultados que genera.

En definitiva, el capital financiero plantea 5 dimensiones que son las prioridades a perseguir en el CMIR. Las dimensiones del capital financiero a mejorar son: mantener el equilibrio presupuestario, mejorar la gestión del gasto público, mejorar la gestión del ingreso público, contener y reducir el endeudamiento, y fortalecer la financiación al sector privado. Estas prioridades se operativizan a través de 21 objetivos estratégicos. La figura 6.10 recoge el mapa estratégico de la dimensión capital financiero.

Hay que destacar que otra prioridad importante cual es mantener la estabilidad macroeconómica sin dañar la capacidad de crecimiento no ha sido incluida por ser una responsabilidad que recae en niveles superiores de alcance nacional y comunitario.

#### **6.4.3. Políticas macroeconómicas**

Para mejorar y aumentar el capital financiero, el gobierno regional puede desplegar diversas políticas macroeconómicas en cada una de las prioridades estratégicas. Las políticas esenciales deberán ser de corte fiscal, presupuestario, de gestión de los recursos financieros, de gestión de fuentes de financiación y de desarrollo del sistema financiero endógeno. Estas políticas dan cuerpo a las iniciativas encaminadas al logro de los objetivos rectores en la perspectiva en cuestión.

Las posibles intervenciones públicas para mejorar el capital financiero se han sintetizado en la figura 6.11. Al emanar el capital financiero del macro-entorno, las iniciativas de origen nacional mantienen una relevancia a la par que las derivadas del gobierno regional, aunque las procedentes del ámbito local van ganando terreno.

Figura 6.11. Políticas de desarrollo del capital financiero.

Intervenciones públicas	Nivel de administración pública			
	Local / comarcal	Auto-nómico	Nacional	Comunitario
Sensibilización				
Política presupuestaria				
Políticas de privatización				
Políticas de externalización de la gestión de servicios públicos				
Venta de activos públicos ociosos				
Introducir innovaciones en la gestión presupuestaria				
Programas de ahorro de costes				
Planes de compra centralizada				
Programas de mejora de la productividad				
Planes contra el absentismo				
Rediseñar sistemas de remuneración e incentivos de los empleados públicos				
Programas de informatización de la gestión presupuestaria				
Formación en habilidades de gestión y técnicas ligadas al puesto de trabajo				
Planes de tesorería y de reducción de plazos de pago				
Planes de mejora de la recaudación voluntaria y ejecutiva				
Políticas de reforma fiscal				
Introducción de nuevas tasas e impuestos				
Lucha contra el fraude fiscal en el ámbito competencias fiscales autonómicas				
Plan de lucha contra la economía sumergida				
Reestructuración de la deuda pública				
Campaña para modificar el plan de financiación autonómica				
Planes de reducción de las cargas de la deuda pública				
Planes de desarrollo del sistema financiero regional				
Creación de banca pública regional				

Convenios con entidades financieras para mantener su presencia local				
Convenios con entidades financieras para estimular el crédito al consumo				
Convenios con entidades financieras para estimular el crédito a la inversión				
Plan de financiación pública del emprendimiento				
Plan de financiación pública a negocios de base tecnológica o innovadora				
Inversiones en ampliación de la red pública de recursos sociales				
Plan de apoyo a la integración social de colectivos desfavorecidos				
Plan de atención a personas dependientes				
Plan de apoyo a la integración social de inmigrantes				
Plan de choque contra la pobreza				
Plan de prevención de la violencia de género				
Plan de coordinación en políticas sociales entre niveles de administración pública				

El alcance de buena parte de los objetivos de mejora del bienestar social, en especial para crear empleo de calidad y fortalecer la cohesión regional, depende de decisiones presupuestarias de asignación de recursos para políticas laborales y sociales. No obstante, estas iniciativas pueden también revertir en beneficios colectivos generando nuevas actividades económicas, creando empleo y contribuyendo a la mejora de la calidad de vida del capital humano al facilitar la conciliación trabajo-familia y con ella la incorporación de la mujer al mercado laboral.

En concreto, las políticas sociales son una fuente de gasto público que depende en gran medida (salvando los derechos adquiridos) de decisiones presupuestas discrecionales del gobierno regional que atienden a compromisos electorales y a un derecho subjetivo a los servicios y prestaciones sociales. El ritmo creciente del gasto público social, característico del Estado del Bienestar, no depende únicamente de la acción pública, pues la generación de más y mejor empleo por las empresas y los apoyos procedentes del capital social contribuyen a recortar las necesidades de colectivos en problemas. Pero el grueso del gasto social sigue siendo sufragado por los presupuestos centrales en partidas de pensiones y cobertura del desempleo, y compartido con autonomías y entes locales en el resto de prestaciones.

## **6.5. Meso-entorno**

---

### **6.5.1. Alcance**

El nivel mesoentorno analiza la formación de un entorno capaz de complementar y apalancar los esfuerzos de las instituciones y las organizaciones, a través del desarrollo de distintos tipos de políticas de apoyo en los ámbitos europeo, nacional, regional y local, el fomento a la formación de estructuras y la articulación de procesos de aprendizaje al nivel social. Incluye políticas de formación y sobre el mercado laboral, políticas de tecnología e I+D+i, infraestructura física e industrial, y políticas selectivas de comercio exterior y de fomento activo de las exportaciones. La importancia de las instituciones y políticas encuadradas en este nivel, sobre todo de ámbito regional, ha sido destacada especialmente, al estimarse que es en ellas donde se generan las ventajas comparativas difíciles de imitar por territorios competidores.

El mesoentorno forma un sistema cuyos tres ingredientes principales son el capital tangible e intangible vinculado al territorio. Dentro del capital tangible regional se incluyen el capital natural y el capital físico-construido, mientras que los componentes del capital intangible regional son capital imagen, capital intelectual y capital humano.

Estos dos componentes del mesoentorno forman un sistema, pues están claramente interrelacionados y constituyen el soporte integrado para guiar a una sociedad hacia un desarrollo sostenible (Berkes & Folke, 1993). El entorno natural establece las restricciones físicas fundamentales para el crecimiento del sistema humano. La complementariedad entre el capital natural y el capital físico-construido reconoce que no es posible sosteniblemente crear capital físico sin el apoyo del capital natural (Daly, 1990). Pero también asume que el sistema humano modifica activamente su contexto físico, en la dirección bien de deteriorar la capacidad de carga del territorio por la degradación de los sistemas de apoyo a la vida, bien de incrementarla usando nuevas tecnologías que trabajen de modo armónico con el medioambiente. La habilidad para la auto-organización y la homeostasis de los ecosistemas naturales se despliega así en paralelo a la habilidad de auto-organización y homeostasis del subsistema humano (Berkes & Folke, 1993). Esta visión difiere del clásico análisis ecológico, centrado sólo en los impactos humanos sobre el medioambiente, y reconoce que las interacciones entre el capital físico y el capital natural discurren por una senda de coevolución, que como precisa Norgaard (1987), es un proceso local específico de la organización cultural, tecnológica y social.

### **6.5.2. Capital natural**

El concepto de capital natural tiene su antecedente más claro en el factor de producción “tierra” que los fisiócratas del siglo XVII ya consideraron la fuente principal de riqueza. La irrupción de la economía clásica incluyó la tierra como uno de los factores de producción, pero marcó el inicio de su pérdida de relevancia ante el capital y el trabajo que se prolonga hasta bien entrado el siglo XX. Durante este periodo de marginación, el capital natural sólo es mencionado de forma metafórica por Walras (1874) como “capitales naturales o no artificiales o producidos”

La noción actual de capital natural empieza a construirse por Vogt (1948) que reconoce los recursos naturales como un capital. A principios de los años 90 aportaciones como las de Constanza & Daly (1992) y Pearce & Turner (1990) consolidan su acepción moderna. Estos últimos definieron el capital natural como la reserva de la naturaleza que produce un flujo sostenible de bienes y servicios útiles a lo largo del tiempo. Por ejemplo, una población de árboles produce un flujo anual de nuevos árboles, además de emitir dióxido de carbono y con ello producir oxígeno.

No obstante, estos primeros trabajos encontraron dos limitaciones: (a) ceñir el capital natural a los recursos renovables por una reserva; (b) restringir su contenido a los componentes (que forman la estructura del ecosistema) en soslayo de los procesos e interacciones que los mismos mantienen (dinámica del ecosistema). Los enfoques posteriores, como por ejemplo lo hace el Banco Mundial en su Glosario,<sup>18</sup> lo han ampliado abarcando igualmente los recursos naturales no renovables y los servicios ambientales.

El capital natural se define desde entonces como el stock de bienes renovables y no renovables que provienen del entorno natural, así como los servicios ecosistémicos, tanto si proveen de un flujo de bienes y servicios como por su valor intrínseco. El capital natural tiene tres componentes principales:

1. Recursos no renovables, tales como petróleo o minerales.
2. Recursos renovables entre los que se encuentran la madera, el agua o la pesca, que tienen utilidades para el consumo humano, pero son producidos y conservados por procesos de los ecosistemas.
3. Servicios ambientales (ecosistémicos en término de Daily, 1997), que comprenden todos los procesos mediante los cuales los ecosistemas conforman, sostienen y satisfacen necesidades humanas. Incluyen pues la conservación de la calidad del suministro de agua potable o del aire, la regularidad del clima, la absorción de residuos, el reciclaje de nutrientes, la polinización de las siembras, la provisión de productos marinos y el mantenimiento de la amplia biblioteca genética. Estos servicios se sustentan en las funciones de un ecosistema integrado (Folke, 1991, Odum, 1975).

Las funciones fundamentales que presta el capital natural fueron establecidas por Ekins et al. (2003) en las cuatro siguientes:

- a) Provisión de recursos para la producción en forma de materias primas.
- b) Absorción de residuos de la producción.
- c) Soporte de las funciones básicas para la vida humana, tales como regular el clima, protección contra las radiaciones, etc.
- d) Servicios de esparcimiento que contribuyen al bienestar humano.

El medio natural comienza a ser concebido como un capital con el estudio de Constanza et al. (1997) que probó a calcular el valor económico de 17 servicios ecosistémicos a nivel mundial. Aunque su metodología fue discutida, el trabajo fue pionero al abrir una vía para la inclusión del entorno en los cálculos económicos (Molina et al., 2003), y desarrollar una nueva forma de contemplar la naturaleza como un capital que debe ser conservado y renovado para garantizar el desarrollo humano (Fenech et al., 2003).

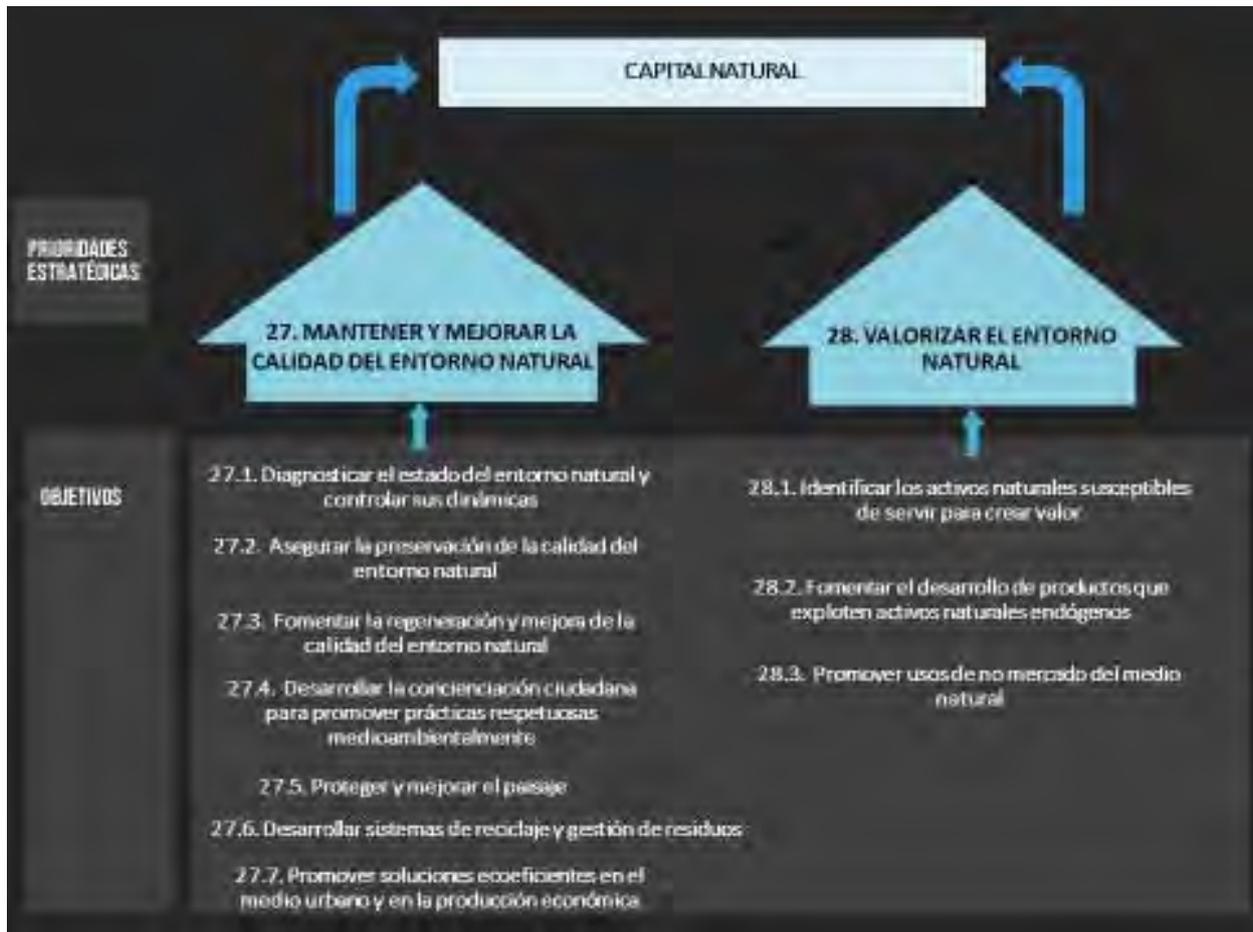
El capital natural tiene importancia crucial como determinante del capital territorial porque aporta diversos valores que pueden mejorar la competitividad de un territorio:

- Valores estéticos: se relacionan con la capacidad que tiene un paisaje para transmitir sentimientos de belleza, paz, serenidad, etc.
- Valores ecológicos: se refieren a los valores que dictan la calidad del medio natural.
- Valores históricos: corresponden a las huellas (impronta) que los seres humanos han dejado en el medio natural a lo largo de la historia.
- Valores sociales relacionados con el uso del medio natural.

---

<sup>18</sup> <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html>.

**Figura 6.12. Mapa estratégico de la dimensión capital natural de la competitividad regional ex ante.**



- Valores espirituales: corresponden a elementos del paisaje que se relacionan con prácticas o creencias religiosas.
- Valores simbólicos o identitarios: nacidos de la identificación que un determinado colectivo hace de elementos del medio natural.

Esta lista incluye el paisaje dentro de este capital natural, a diferencia de otros autores (pe, Requejo, 2007) que lo incluyen en el capital imagen, al entender que el paisaje es una realidad socialmente construida y no un atributo físico. Los valores que el capital natural aporta también reconocen que no se trata de un concepto meramente económico pues reúne además dimensiones sociales y culturales (Chiesura & De Groot, 2003).

Dentro de esta dimensión, cabe señalar dos prioridades a perseguir en el CMIR: mantener y mejorar la calidad del entorno natural, y valorizar el entorno natural. Estas prioridades se operativizan a través de 10 objetivos estratégicos. La figura 6.12 recoge el mapa estratégico de la dimensión capital natural.

La categoría de políticas y planes de mejora del capital natural siguen un enfoque centrado en regular, regenerar y preservar partes del territorio que hayan sido dañadas o que tenga un riesgo potencial de sufrir procesos de deterioro de sus ecosistemas. Los planes de ordenación territorial y de protección de la naturaleza centran su interés en esta finalidad, incorporando intervenciones y acciones regulatorias de amplio espectro.

**Figura 6.13. Políticas de desarrollo del capital natural.**

Intervenciones públicas	Nivel de administración pública			
	Local / comarcal	Auto-nómico	Nacional	Comunitario
Sensibilización				
Inventario y valoración de recursos naturales y medioambientales				
Regulación de actividades con potencial impacto ambiental				
Planes de ordenación territorial				
Planes de defensa y adecuación de espacios naturales protegidos				
Planes de adecuación paisajística				
Planes de regeneración de ecosistemas				
Plan de lucha contra la erosión				
Planes para la recuperación de la reserva hídrica que eviten la sobre-explotación de los acuíferos				
Planes de prevención y lucha contra incendios				
Planes de protección y mejora del espacio marítimo				
Plan de protección de especies amenazadas				
Plan de gestión cinegética				
Plan de gestión piscícola				
Estudio y control del impacto de los agroquímicos y purines en el entorno natural				
Estrategia regional contra el cambio climático				
Directrices de explotación comercial sostenible de recursos naturales				
Nueva Ley del Suelo				

En el cuadro 6.13 se recoge una relación de los tipos de intervenciones públicas más frecuentes en planes de esta naturaleza y su correspondencia con el nivel de la administración pública que tiene competencias en cada tema, sean exclusivas o compartidas.

### 6.5.3. Capital físico-construido

El capital físico-construido (*human-made capital*) representa el stock de bienes que la humanidad ha ido acumulando en un territorio a través de la actividad económica, así como las transformaciones históricas del medio natural por motivos culturales o sociales. La dotación de este capital es un indicador habitual del nivel de desarrollo económico de una región. El paradigma de la prosperidad económica se plasma en la existencia de una dotación avanzada de instalaciones

productivas y equipamientos públicos, junto a un elevado nivel de urbanización y a una reserva conservada de bienes culturales tangibles.

Esta categoría del capital regional comprende:

- Medios de producción: son los medios relacionados con la capacidad del entorno natural de proporcionar beneficios económicos, convirtiendo sus elementos en recursos. Este capital equivale a la noción clásica de capital establecida en los manuales económicos. Por tanto, incluye las infraestructuras básicas, equipamientos públicos, instalaciones productivas y servicios públicos y de consumo.
- El patrimonio cultural tangible, en forma de restos arqueológicos y otros activos culturales en explotación. Son los llamados bienes de interés cultural.
- Yacimientos para la creación de empleo en mantenimiento y restauración del medio natural, oficios ligados a la creación y explotación de nuevos paisajes (parques temáticos, campos de golf, jardines, etc.).
- El acondicionamiento del medio agrícola para la producción, el desarrollo rural y la integración de los agricultores en la gestión del medio rural.
- Un capital urbano plasmado en las edificaciones residenciales y los bienes colectivos construidos sobre suelo urbanizado.

Dentro de esta dimensión, cabe señalar tres prioridades a perseguir en el CMIR: mantener y mejorar la dotación de infraestructuras, mantener y mejorar la dotación de equipamientos públicos, y matener y mejorar el patrimonio cultural tangible. Estas prioridades se operativizan a través de 17 objetivos estratégicos. La figura 6.14 recoge el mapa estratégico de la dimensión capital físico-construido.

El desarrollo de esta clase de capital suele concentrar el esfuerzo inversor de diversas políticas regionales (figura 6.15). Las instalaciones productivas y el capital físico urbano suelen ser el eje de atención de los planes de ordenación territorial, y específicamente de los planes urbanísticos. El patrimonio cultural suele ser el foco del esfuerzo inversor de los planes de protección patrimonial. Y el capital físico-construido sobre la tierra y otro tipo de suelo concentra los objetivos de actuación de las políticas de desarrollo agrícola y terciario.

Figura 6.14. Mapa estratégico de la dimensión capital físico-construido de la competitividad regional ex ante.



Figura 6.15. Políticas de desarrollo del capital físico-construido.

Intervenciones públicas	Nivel de administración pública			
	Local / comarcal	Auto-nómico	Nacional	Comunitario
Sensibilización				
Planes de ordenación territorial				
Inversiones en vivienda social				
Plan de apoyo al acceso ciudadano a la vivienda				
Planes de desarrollo de municipios y comarcas en riesgo de despoblación				
Inversiones en infraestructuras de transporte urbano				
Inversiones en infraestructuras de transporte interurbano ferroviario				
Impulso del Corredor Ferroviario Mediterráneo				
Inversiones en modernización de infraestructuras de transporte terrestre interurbano				
Inversiones en modernización de las infraestructuras de transporte aéreo				

Inversiones en modernización de las infraestructuras de transporte marítimo				
Plan de fomento de la movilidad sostenible				
Inversiones en mejora del abastecimiento de agua para uso urbano e industrial				
Plan de instalación de medidores inteligentes del consumo de recursos hídricos				
Planes de transvases de caudales entre cuencas				
Inversiones de mejora del sistema de regadíos				
Plan de reforestación de tierras agrícolas abandonadas				
Inversiones en la mejora de la red de caminos rurales				
Plan de saneamiento de las aguas residuales				
Plan de gestión integral del litoral regional				
Plan de actuación sobre playas				
Incentivos a sistemas de gestión medioambiental				
Inversiones en equipamientos colectivos urbanos				
Inversiones en equipamientos colectivos culturales				
Inversiones en equipamientos colectivos sanitarios				
Inversiones en equipamientos deportivo-recreativos				
Inversiones en equipamientos colectivos sociales				
Invertir en redes digitales				
Plan de aumento de zonas verdes				
Plan de fomento a inversiones ecoeficientes				
Inversiones en infraestructuras energéticas				
Plan de fomento de las energías renovables				
Campaña de fomento del ahorro energético				
Plan de apoyo a inversiones en edificios inteligentes				
Plan de inspección y afloramiento de viviendas ilegales				
Agencia para la gestión del suelo industrial				
Inversión en polígonos industriales y áreas logísticas				
Plan de fomento del reciclaje				
Plan de gestión de residuos				
Plan de reducción de la contaminación urbana				
Plan de reducción de la contaminación acústica				
Inversión en protección del patrimonio cultural tangible				
Plan de rehabilitación de cascos urbanos antiguos				
Dinamización y asesoramiento a las empresas en materia de gestión y certificación medioambiental				
Desarrollo de una red comarcal de defensa del medioambiente				
Plan de fomento del consumo responsable				

#### 6.5.4. Capital imagen

Un territorio competitivo debe revalorizar la identidad cultural e histórica que la distingue, porque abre así espacios donde construir los vínculos comerciales, tecnológicos, sociales y culturales que le permitirán proyectarse al futuro.

La identidad de una región se construye a partir de la imagen y la reputación que desarrolla. Por tanto, la imagen y la reputación regionales adquieren cada vez mayor valor para el gobierno de una región. Aunque la imagen y la reputación son aspectos complementarios, se trata de dimensiones diferentes y requieren de estrategias regionales y de medidas que se enfoquen en sus características propias. De hecho, el *Informe Mundial de Competitividad* que cada año elabora el World Economic Forum demuestra sistemáticamente que existe una estrecha correlación entre la competitividad de un territorio y la confianza que ese mismo país genera (una de las dimensiones clave de la imagen). Para conseguir ese posicionamiento ideal, la imagen de la región debe estar acompañada de la reputación, pues sin ella la mera imagen vale bien poco. Al sumarse se genera una percepción más sólida y creíble de la región, que puede ayudar a su gobierno a superar los contratiempos en mayor grado. En el logro de dicho posicionamiento juega un papel igualmente importante la comunicación, pues a través de ésta se difunden la imagen y la reputación regionales.

En la actualidad, la imagen se configura como una dimensión de la región indispensable para poder competir en un mercado cada vez más internacional y sofisticado. Obtener un lugar privilegiado de una región entre inversores, empresas, agencias y otros grupos de interés es una tarea cada vez más ardua. Los gestores públicos deben apostar al desarrollo de atributos que hagan que la región se posicione en el mercado de un modo que sea identificado y diferenciado frente a sus competidores.

La imagen regional alude a la percepción global de valor que usuarios, grupos de interés y comunidad tienen de la identidad y de la situación económica, política, social y cultural de la región y que deriva de las estrategias y decisiones que sus agentes públicos y privados desarrollan, y que puede o no estar basada en la realidad. Es la suma de todos los pensamientos, creencias, impresiones, prejuicios y expectativas que los individuos tienen con respecto a un lugar en particular. Se puede reconocer como los valores emocionales asociados a su identidad o marca territorial. Los estudios obtenidos en el campo de la psicología ambiental apoyan la noción de que los lugares tienen imágenes perceptivo/cognitivas y afectivas. El componente perceptivo/cognitivo es el conocimiento de los atributos objetivos de la región, mientras que la perspectiva afectiva es el conocimiento de su cualidad afectiva. El CMIR deberá capturar ambas dimensiones. La imagen se puede desarrollar externamente y su objetivo es proyectar la personalidad de una región. Dado que la imagen produce un juicio de valor que empuja a diferentes actitudes ante lo percibido (aceptación, rechazo o indiferencia), es importante mantenerla vigilada y en constante medida.

El origen de la imagen regional puede estar en la propia sociedad residente en el territorio, en forma de sentimiento de pertenencia grupal; o bien en cualquiera de los elementos que aporta valor al mismo (turismo, productos alimentarios, patrimonio cultural, etc.) o que contribuye a valorizar el “modo de vida” del territorio. Otro componente principal es el capital cultural, pues representa un valor socialmente construido y representativo de una sociedad vinculada a un territorio determinado. Se trata pues de una construcción social (Berger & Luckman, 1979) pues su significado y valor vienen siempre referidos a un grupo social concreto.

La imagen regional así concebida se aproxima al concepto de capital simbólico acuñado por Bourdieu (1997) y definido como “una propiedad cualquiera, fuerza física, valor guerrero, que,

percibida por unos agentes sociales dotados de las categorías de percepción y valoración que permiten percibirla, conocerla y reconocerla, se vuelve simbólicamente eficiente, como una verdadera fuerza mágica: una propiedad que, porque responde a unas expectativas colectivas, socialmente constituidas, a unas creencias, ejerce una especie de acción a distancia, sin contacto físico”.

Cuando el valor de la imagen es compartido por la comunidad que reside en la región reforzando su identidad, y/o es reconocido por comunidades externas al territorio como un hecho diferencial, la imagen pasa a constituir un capital a explotar. Por tanto, el fortalecimiento o el deterioro de imagen de la región son una ganancia o pérdida de capital regional cuyo efecto se deja pues notar sobre la competitividad regional ex post, no sólo en cuanto al elemento de identidad territorial sino también sobre la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental y el bienestar social.

La imagen de una región afecta a la percepción de las marcas comerciales y productos vinculados ellos vinculados. La imagen regional es la marca que la región ha logrado construir ante los grupos de interés relacionados con el territorio y su gobierno. Pero esta influencia también se da en sentido inverso: la imagen de una marca comercial incide en la percepción de su país o región de origen. Dado que la experiencia con productos y servicios puede repercutir en la imagen de una región, especialmente cuando existe un vínculo explícito entre el nombre comercial y el del territorio, el gobierno regional debería prestar atención a esta interconexión y encontrar formas eficientes para gestionar sus efectos beneficiosos, así como los riesgos.

Dado que hemos asimilado la identidad territorial con la marca regional, es importante reflexionar sobre si realmente tiene sentido hablar de “marca de la región”. El término se ha popularizado en los últimos años, en acepciones como “marca país”, “marca región” o “place branding”, refiriéndose en todos los casos al uso de la estrategia y del marketing para promover la imagen de productos, atractivos turísticos o un destino de interés para la inversión extranjera directa. Este proceder parte de la premisa que los países o las regiones se comportan como las marcas de producto. Esta equivalencia no está clara, y para ello podemos recordar el concepto de marca. Su definición básica es la de un nombre, símbolo o diseño que identifica algo y que pueden ser protegidos legalmente. La condición de ser protegible legalmente en una condición primordial para definir y gestionar una marca, pues sin ella la misma carece generalmente de valor al carecer su propietario o gestor de herramientas para su control, licencia o cesión de uso.

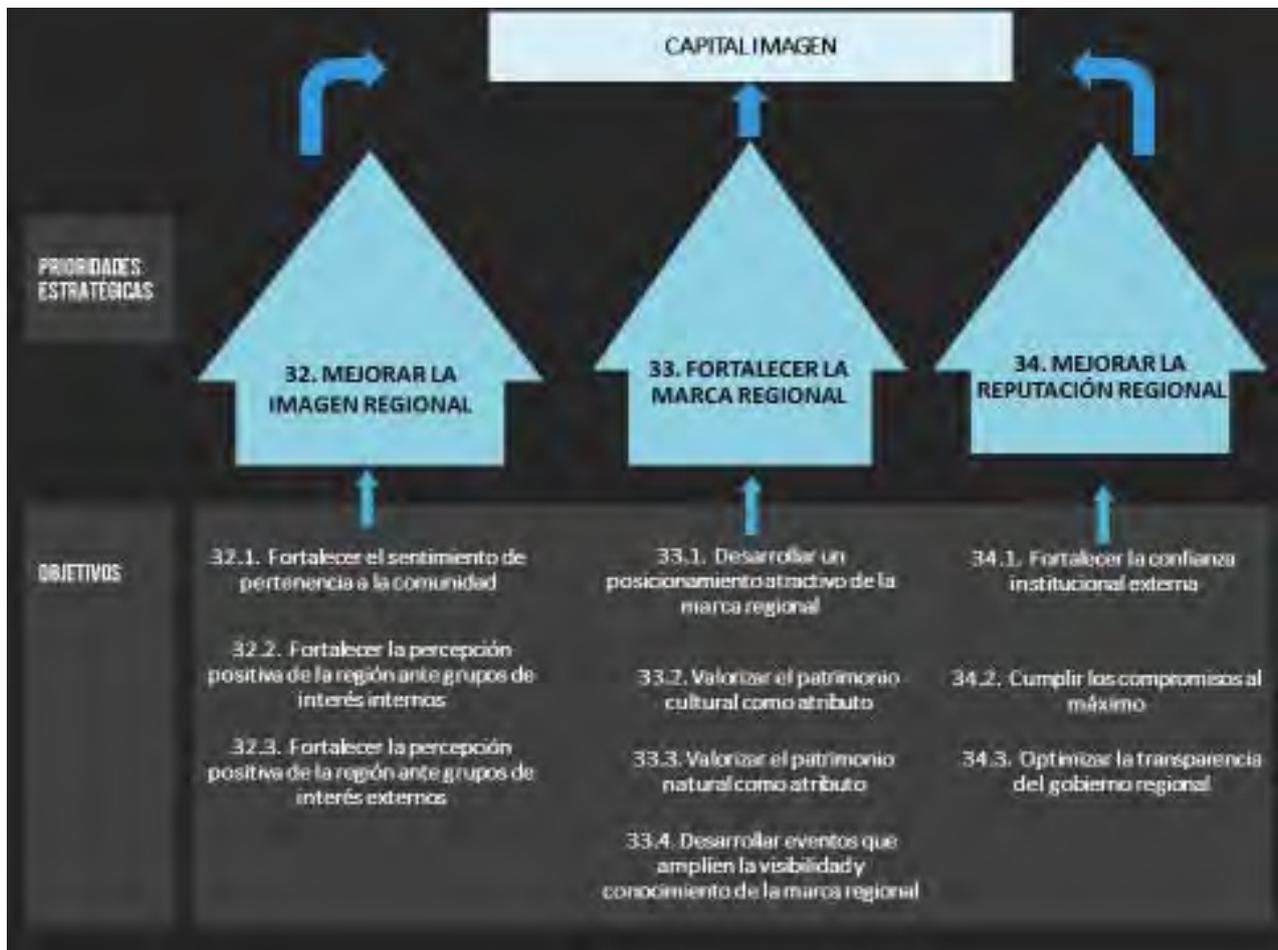
Pues bien, este requisito complica en España el "place branding". La normativa aplicable (Ley 17/2001) establece como necesaria la autorización "para reproducir el escudo, bandera, condecoraciones y otros emblemas de España, sus Comunidades Autónomas, municipios, provincias u otras entidades locales". Pero esta regulación no incluye el nombre de estas instancias públicas, que se pueden utilizar de manera no exclusiva sino combinada con otra denominación (siempre y cuando no sean denominaciones de origen) como componente de una marca. Es decir, mientras que con las denominaciones de origen existe una cuidada protección, con el nombre de una región o ciudad nada hay establecido. Entretanto este marco legal no cambie, la “marca región” es un término técnicamente incorrecto y debería hablarse de la “imagen de una región”.

La denominación de una región es mucho más que un simple nombre, dado que contiene un conjunto de significados y representaciones simbólicas cuyo único propietario es la comunidad. Puesto que el uso del nombre regional tiene repercusiones reputacionales, se deben crear las herramientas necesarias para su control y protección de la reputación regional. Así lo han hecho ya otros países desarrollados como Australia y Francia, donde la legislación relativa a la utilización

de nombres regionales como componentes de marcas comerciales es más restrictiva. La estrategia de recuperación del control del nombre es un buen punto de arranque para ordenar y diseñar una buena estrategia de protección de la marca de las regiones. Sólo tras su recuperación será posible hablar técnicamente de marcas, y ya no sólo de imagen de un destino. Mientras este cambio legislativo tiene lugar en España, el CMIR debe controlar y medir todos los elementos que configuran e influyen en la marca, la imagen y la reputación regionales.

A diferencia de la imagen, la reputación se realiza desde el interior de la región hacia fuera, estando asociada principalmente a la imagen factual. Es decir, la reputación está intrínsecamente ligada con el cumplimiento. La reputación genera poder y credibilidad ante la opinión pública y el resto de grupos de interés para la región. Por ello, debe ser protegida por la Estrategia Regional. La imagen regional es cómo el gobierno regional y los demás agentes del territorio se venden a los demás, mientras que la reputación es lo que otros saben de la región.

**Figura 6.16. Mapa estratégico de la dimensión capital imagen de la competitividad regional ex ante.**



**Figura 6.17. Políticas de desarrollo del capital imagen.**

Intervenciones públicas	Nivel de administración pública			
	Local / comarcal	Auto-nómico	Nacional	Comunitario
Sensibilización				
Planes de valorización del patrimonio cultural				
Planes de valorización de los espacios naturales y el paisaje				
Creación de la marca regional				
Campañas de promoción de la marca regional				
Campañas de comunicación para construir y desarrollar la identidad regional				
Organización de grandes eventos internacionales				
Campañas de promoción de productos regionales				
Desarrollo de manifestaciones culturales que valoricen la artesanía, la gastronomía, el folklore y la cultura regionales				
Plan de apoyo a deportistas regionales de élite				
Plan de apoyo a creadores e intelectuales regionales				
Campañas institucionales de creación de identidad regional				
Campañas de difusión de la identidad regional hacia fuera de la comunidad				
Auditorías de la gestión pública				
Información de objetivos políticos conseguidos				
Mejora del diseño y posicionamiento del portal del gobierno regional				
Programa de gestión de las relaciones con los medios				

En la medida de estas dos dimensiones debe tomarse en consideración la posible incidencia de factores imponderables y ajenos a la acción pública regional, con origen en la coyuntura política, social, económica, etc. Estos elementos imprevisibles pueden incidir en que las acciones estratégicas del gobierno regional no conduzcan a los resultados deseados, sin que pueda imputarse la responsabilidad de la desviación al poder político.

Dentro de esta dimensión, cabe señalar tres prioridades a perseguir en el CMIR: mejorar la imagen regional, fortalecer la marca regional y mejorar la reputación regional. Estas prioridades se operativizan a través de 10 objetivos estratégicos. La figura 6.16 recoge el mapa estratégico de la dimensión capital imagen.

El desarrollo del capital imagen suele ser el foco de políticas regionales exclusivas o con fines que se extienden a la mejora del capital natural o del capital físico-construido. La figura 6.17 compila las líneas principales de intervención pública en este campo. Se aprecia que en este tipo de capital las intervenciones descansan mayoritariamente en el gobierno regional, en algunos casos con apoyo local.

### **6.5.5. Capital intelectual**

A diferencia de los trabajos que conceptualizan el capital intelectual a nivel macro (Malhotra, 2000, Amidon, 2001, Bontis 2002, 2004),<sup>19</sup> el concepto de capital intelectual debería restringirse a activos de conocimiento incrustados en las instituciones, las organizaciones o los grupos, desechando aquellos conocimientos poseídos individualmente (que recaerían en el capital humano), para ceñirlos a las capacidades con potencial para crear valor y riqueza para el territorio y no sólo a título específico para alguno de sus habitantes.

Por tanto, el criterio de este trabajo es proponer un concepto de capital intelectual regional con un dominio más consistente y homogéneo, soslayando los problemas de solapamientos conceptuales con otras clases de capital intangible. Para ello, tomamos como antecedente la definición de Bradley (1997), para quien el capital intelectual de un territorio es la capacidad que éste tiene para transformar el conocimiento y los recursos intangibles en riqueza. Sobre esta idea, se entiende por capital intelectual regional los conocimientos y habilidades que proporcionan a la comunidad los medios para interactuar con su entorno natural y no natural y modificarlo de forma activa, incluyendo la diversidad cultural, así como los valores que explican cómo la misma ve el mundo, incluyendo las cosmovisiones religiosas.

El capital intelectual serán las raíces que hacen posible crear riqueza actualmente y harán posible recolectar frutos en el mañana. La conformación de modelos de región innovadora y de territorio inteligente encuentra en el capital intelectual su recurso principal. Además, los activos pertenecientes al capital intelectual están embebidos en el territorio y quedan en él aun cuando los individuos que los utilizan lo abandonen, brindando una excelente fuente de ventajas competitivas regionales por ser difícilmente imitables.

Los resultados conseguidos con el capital intelectual están directamente vinculados con el apoyo recibido del capital humano y el capital empresarial. Tanto a la hora de medir el valor de los activos intelectuales como su capacidad de crear riqueza, no basta con fijarse en el stock acumulado sino en la inteligencia en su uso por los individuos y las organizaciones. Del mismo modo, la movilidad del capital intelectual favorece el desarrollo del capital humano pues la circulación del conocimiento es más importante que su magnitud que el lugar de residencia de sus habitantes. Como indican Edvinsson & Stenfelt (1999), las ideas más valiosas proceden de la unión

---

<sup>19</sup> Este punto ya ha sido tratado en el epígrafe 3.6.

del capital humano y el capital estructural. Es con esta sinergia que se produce y comparte eficazmente conocimiento.

La dimensionalización y medición del capital intelectual regional persiste en un estado embrionario, sin que se hayan alcanzado aún propuestas y metodologías comúnmente aceptadas. Este desarrollo incipiente se refleja también en el predominio de modelos que son extrapolaciones de otros micro más o menos trabajados.

En cuanto a los componentes del capital intelectual de un territorio, el criterio clásico en la literatura (p.e., Pasher, 1999, Malhotra, 2000, Bontis, 2002, Viedma, 2005) señala el capital humano, el capital mercado y el capital organizativo. Nuestra definición excluye de su ámbito el capital humano y propone una dimensionalización más desagregada. Se propone entonces que el capital intelectual regional se divide en capital mercado, capital tecnológico, capital organizativo y capital cultural.

Capital mercado. El capital mercado es aquella parte del capital intelectual que está incluido en las relaciones entre territorios (Bontis, 2002, 2004), representando las capacidades de éstos para proporcionar soluciones atractivas y competitivas a las necesidades de sus clientes internacionales (Malhotra, 2000). Las regiones que deseen poseer una cultura de aprendizaje e innovación deberán compartir conocimiento tanto dentro como fuera de sus fronteras, y para este fin es crucial una visión abierta que soslaye tentaciones proteccionistas o aislacionistas y que en cambio prime el establecimiento de relaciones con el exterior (Edvinsson & Stenfelt, 1999). Esta necesidad deriva de un hecho: las relaciones abiertas fortalecen la capacidad para crear conocimiento y de extraer nuevo conocimiento del stock ya acumulado por la región, originando entonces productos, procesos y modelos de gobierno mejores (Bontis, 2004: 24). Para conseguir este fin, el gobierno regional debe trabajar por acrecentar la apertura, movilidad y conexión de la región con el entorno global, promoviendo la internacionalización de la sociedad valenciana.

Capital tecnológico. Son los factores que facilitan a la sociedad la interacción con su entorno para adaptarse y modificarlo de manera activa a fin de mejorarlo y dotar a la comunidad de herramientas que la faculten para acrecentar su poder de producción y distribución.

Así definido, capital tecnológico es una denominación más apropiada para elementos como hardware, software, bases de datos, patentes, sistemas tecnológicos, sistemas de comunicación e información, laboratorios o publicaciones científicas, que Pasher (1999), Malhotra (2000), Bontis (2002) y Pasher & Shachar (2005) entienden como capital organizativo. Dentro de esta categoría se incluyen pues:

- a) El conocimiento acumulado por una sociedad sobre cómo ordenar el territorio y las actividades en él desplegadas para conseguir una adaptación óptima a las perturbaciones naturales o sociales.
- b) El stock de recursos de conocimiento en forma de hardware, software, bases de datos, patentes y publicaciones científicas, a disposición de organizaciones localizadas en el territorio.
- c) El sistema regional de I+D+i que facilita la creación, incremento, mejora y difusión del conocimiento regional, donde se integran laboratorios, centros de I+D+i, parques científicos y tecnológicos, universidades, empresas de base tecnológica o innovadora, sistemas de comunicación e información, etc.
- d) La base regional de científicos y tecnológicos, así como los grupos de I+D de excelencia.

Capital organizativo. El capital organizativo incluye las formas de organización (de las explotaciones agrarias, de los recursos hídricos, de la producción industrial y de los asentamientos urbanos), que apoyan la productividad de una región.

Capital cultural. El capital cultural se refiere a las expresiones culturales inmateriales donde se plasman cómo ve la comunidad el mundo y su papel en el mismo, incluyendo las cosmovisiones filosóficas y religiosas. Esta acepción es más limitada que la propuesta por Berkes & Folke (1993), que lo entiende como los factores intangibles que aportan a las sociedades humanas la capacidad de relacionarse con el medio natural y modificarlo activamente, es decir, la variedad de modos por medio de los cuales las sociedades interactúan con su entorno. Esta conceptualización, fruto de la ambición de encontrar un término que cubra todos los aspectos de las realidades sociales y humanas, incluye dentro del capital cultural las instituciones sociales y políticas. Esta mezcla es una fuente de dudas por tratar capitales de una naturaleza y de consecuencias bien distintas como idénticos.<sup>20</sup> Los mismos autores reconocen que el término capital cultural lo utilizan a falta de otro mejor, reconociendo sus fisuras. Creemos pues más coherente restringir el ámbito del capital cultural, dejando de lado el capital social y el capital institucional que operan a un nivel superior.

Dentro de esta dimensión se distinguen pues cuatro prioridades a perseguir en el CMIR: aumentar el capital mercado, aumentar el capital tecnológico, aumentar el capital organizativo y aumentar el capital cultural. Estas prioridades se operativizan a través de 19 objetivos estratégicos. La figura 6.18 recoge el mapa estratégico de la dimensión capital intelectual.

El desarrollo del capital intelectual puede ser promovido con iniciativas de diverso cuño. La figura 6.19 compila las líneas principales de intervención pública en este campo. En este campo, el origen de las acciones es más diverso y participan todos los niveles de la administración pública, aunque la mayor responsabilidad sigue recayendo en el nivel autonómico.

---

<sup>20</sup> Las mismas críticas cabe enunciar contra el concepto de **capital moral** propuesto por Daly (1980) y Daly & Cobb (1989) con un significado similar.

Figura 6.18. Mapa estratégico de la dimensión capital intelectual de la competitividad regional ex ante.



Figura 6.19. Políticas de desarrollo del capital intelectual.

Intervenciones públicas	Nivel de administración pública			
	Local / comarcal	Auto-nómico	Nacional	Comunitario
Sensibilización				
Reforzar el presupuesto y las capacidades de la oficina regional de apoyo a la exportación				
Planes de crecimiento comercial de las empresas regionales en el exterior				
Invertir en infraestructuras que faciliten la apertura al exterior				
Planes de formación en idiomas y capacidades comerciales				

Plan de empresas internacionalizadas tractoras				
Programas de apoyo a la cooperación para la internacionalización con cámaras de comercio				
Establecer acuerdos en áreas concretas con el ICEX				
Promover la creación de canales de comercialización controlados regionalmente				
Controlar y perseguir posiciones monopolísticas en los mercados regionales con leyes de defensa de la competencia				
Desarrollar redes y acuerdos de cooperación con socios comerciales				
Estrategia digital para avanzar hacia la región inteligente				
Plan de promoción de la identificación y firma electrónica				
Plan de desarrollo de sistemas de vigilancia en tiempo real de riesgos y desastres				
Planes de desarrollo del control y la información en línea de tráfico				
Plan de apoyo al teletrabajo				
Plan regional de I+D+i				
Formación de científicos y tecnólogos en grupos competitivos internacionalmente				
Crear publicaciones científicas de impacto editadas regionalmente				
Desarrollar centros de investigación de referencia				
Planes de estímulo a la patentabilidad entre empresas y centros de I+D+i regionales				
Plan de apoyo a auditorías tecnológicas				
Crear la figura del brooker tecnológico				
Plan de apoyo a la inversión en nuevas tecnologías				
Planes de cooperación entre los agentes del sistema regional I+D+i				

Plan de apoyo a estancias cruzadas entre investigadores y personal de empresa y a proyectos conjuntos				
Crear en la Universidad la figura del investigador no docente				
Plan de apoyo a la participación en programas nacionales e internacionales de I+D+i				
Planes de ordenación urbana				
Planes de ordenación industrial				
Planes de ordenación agraria				
Planes de explotación y gestión de los recursos hídricos				
Planes de protección del patrimonio cultural intangible				
Planes de valorización y difusión de la cultura regional				

### 6.5.6. Capital humano

La conceptualización de capital humano ha sufrido de equívocos y disparidades del mismo modo que el capital intelectual. La literatura lo asimila a la riqueza intelectual de sus ciudadanos (Bontis, 2004: 2), integrada por los conocimientos, habilidades, experiencias, educación y competencias que caracterizan a los habitantes de una región (Pasher, 1999, Malhotra, 2000, Bontis, 2002, Viedma, 2005). Esta noción es la adoptada por el Banco Mundial en su Glosario.<sup>21</sup>

Estas aceptaciones caen en el error de restringir el capital humano a la dimensión cognitiva, descartando el componente cuantitativo que puede ser igualmente para el progreso de una región. Otros trabajos (p.e., Edvinsson, 2002) amplían el dominio del capital humano incluyendo elementos característicos de su dimensión tangible, como son los índices de calidad de vida, la esperanza media de vida, la tasa de supervivencia infantil, los niveles de salud, el nivel educativo, la tasa de criminalidad y la evolución demográfica. Incurren entonces en el error de entremezclar medidores de competitividad ex post relativos al bienestar social con factores inductores de estos resultados.

El capital humano regional habla pues de las personas en cantidad y calidad que viven en la región. Por tanto, esta clase de capital se manifiesta en forma de:

1. Capital humano cuantitativo. El capital humano regional descansa en la dotación de hombres y mujeres que viven en el territorio. Por tanto, este stock humano viene influido por los flujos migratorios, las características demográficas de la población y su estructuración social.
2. Capital humano cognitivo. El capital cognitivo humano de una región es la riqueza intelectual de sus ciudadanos, es decir, los conocimientos, las aptitudes y la experiencia de los habitantes de la región que los hacen económicamente productivos. El conocimiento que tienen las personas plantea un complicado problema de medición ante la dificultad para fijar indicadores apropiados que midan su cantidad y calidad (OCDE, 2001, Bontis, 2004:20). Se puede medir de forma directa a través de encuestas que determinen su nivel educativo ya sea general o en

<sup>21</sup> <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html>.

áreas específicos (como en TIC), y de forma indirecta capturando dimensiones como la calidad del sistema educativo, la tasa de fracaso escolar o la calidad en el trabajo.

La perspectiva de innovación y aprendizaje del CMIR viene dada esencialmente por las actividades que respaldan los procesos de mejora en el resto de perspectivas. Para que esta perspectiva cumpla la función motriz del resto, debe aunar el desarrollo individual de las personas involucradas en los procesos (capacidades personales) y el propio aprendizaje plasmado por ejemplo en sistemas de delegación y motivación (capacidades institucionales). El desarrollo de los procesos sólo se produce con eficacia cuando son conducidos por personas cualificadas, motivadas e informadas. El capital cognitivo humano sólo se puede incrementar invirtiendo en educación y aprendizaje a lo largo de la vida (Bontis, 2004: 21), aunque para que este proceso de aprendizaje e innovación tenga lugar efectivamente, se requiere además la mejora continua de los sistemas de información, la modernización tecnológica y la implantación de diseños organizativos alineados con la misión del gobierno (PEA, 1999: 8). En cambio, el capital humano cuantitativo se puede potenciar con mejoras en el sistema de salud y la atracción de personas de otras regiones.

Tanto el despliegue de procesos y la acumulación de activos, como la innovación y aprendizaje del sector público, están condicionados por el marco legal. Esta influencia del marco legal opera indirectamente a través de las finanzas, pues las inversiones de recursos públicos en mejora de los procesos y activos requieren la autorización ejecutiva o legislativa. Pero hay también un impacto directo pues con frecuencia el marco legal impone una configuración jurídica dada a la organización del servicio público y al trabajo de los funcionarios públicos. En la medida que aspectos como la contratación, la remuneración y la promoción de los servidores públicos, así como actividades de la cadena de valor pública, vienen impuestos por ley, la innovación y el aprendizaje en un gobierno regional suelen ser más lentas al requerir la modificación de la propia regulación legal.

Dentro de esta dimensión se distinguen pues cuatro prioridades a perseguir en el CMIR: atraer y retener talento, promover la natalidad, desarrollar las competencias de la población, y mejorar las capacidades profesionales de la población. Estas prioridades se operativizan a través de 20 objetivos estratégicos. La figura 6.20 recoge el mapa estratégico de la dimensión capital humano.

Figura 6.20. Mapa estratégico de la dimensión capital humano de la competitividad regional ex ante.

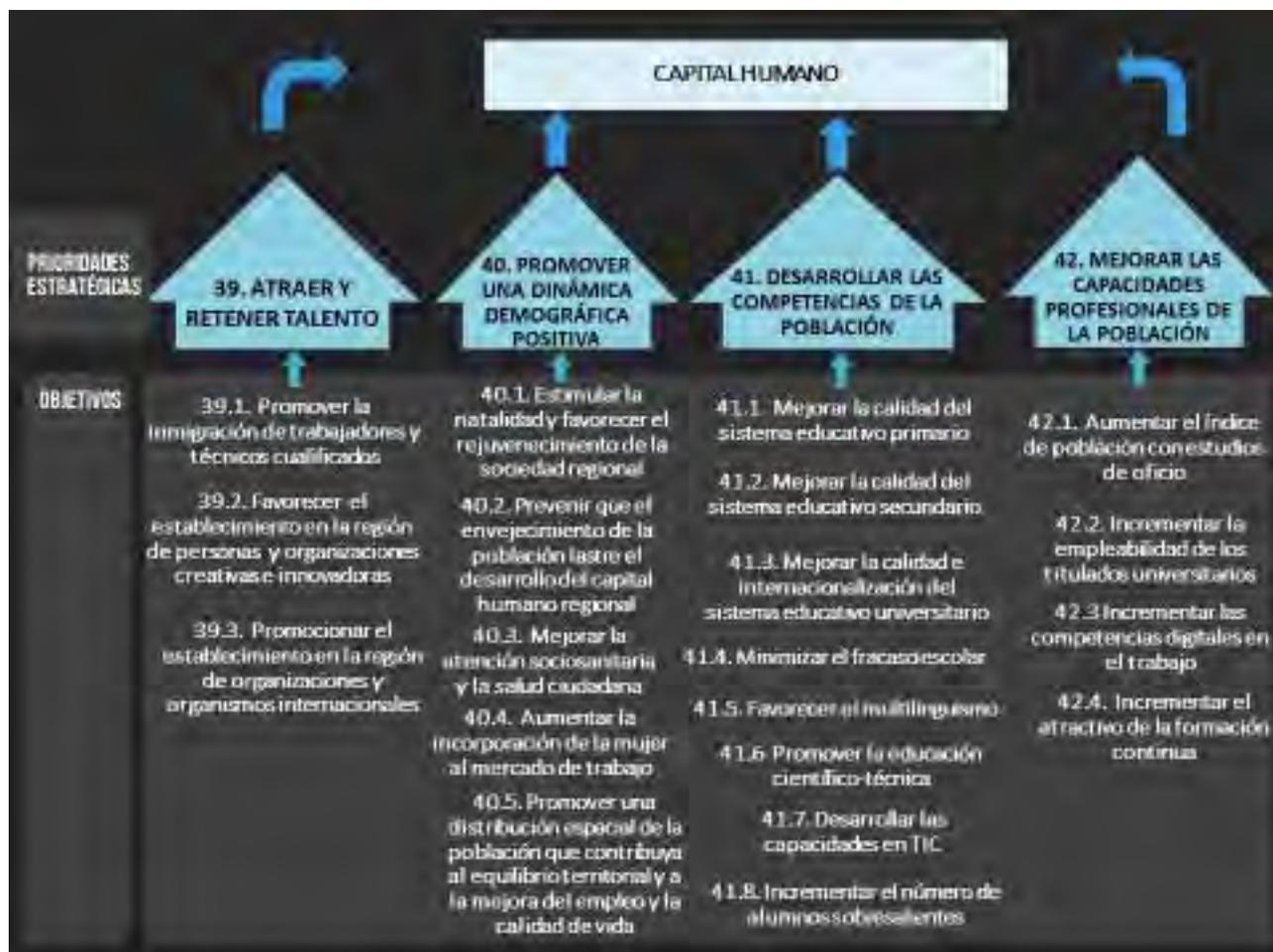


Figura 6.21. Políticas de desarrollo del capital humano.

Intervenciones públicas	Nivel de administración pública			
	Local / comarcal	Auto-nómico	Nacional	Comunitario
Sensibilización				
Planes de atracción de profesionales cualificados asegurando su futuro y la integración familiar				
Planes de atracción de investigadores externos de alto nivel asegurando su futuro y la integración familiar				
Planes de atracción de organizaciones creativas e innovadoras vendiendo la imagen regional fuera de la comunidad				
Planes de atracción de organismos internacionales vendiendo la imagen regional fuera de la comunidad				

Programas de retención de talento regional con planes de carrera atractivos para los investigadores				
Plan de búsqueda proactiva de talento interno a la región entre colectivos clave (investigadores, tecnológicos, especialistas sectoriales, emprendedores, consultores)				
Estímulos fiscales a la natalidad				
Reforma de la legislación laboral para promover la inserción de la mujer trabajadora				
Programa de apoyo a planes de igualdad en las empresas				
Creación de una Mesa regional permanente de formación y empleo				
Diagnósticos de necesidades formativas por sectores y comarcas				
Desarrollo de una red de formadores				
Desarrollo e implantación de campus de formación online				
Planes de formación del profesorado				
Aumento de la dotación de personal educativo público				
Aumento de la dotación presupuestaria para becas de ayuda al estudio				
Plan de choque contra el abandono escolar				
Implantar un sistema eficaz de formación multilingüe				
Plan de digitalización completa de la educación primaria y secundaria				
Campaña comunicativa de mejora de la percepción social de la formación profesional				
Reforma de la formación profesional para potenciar la práctica (sistema dual)				
Elaboración de planes e itinerarios de formación con currículo adaptado a la demanda				
Plan de choque contra el desempleo				
Plan de lucha contra el desempleo juvenil y de colectivos en dificultades de inserción laboral				
Plan de mejora de la gestión del Servef				
Plan de reciclaje profesional de parados descalificados				
Plan de aumento de la población activa con competencias de mercado				
Plan de digitalización de la población activa				
Plan de alfabetización tecnológica				
Plan de mejora de la cualificación del empleo y el empresariado agrario				

Plan de choque contra la pobreza				
Aumento de la dotación de personal sanitario público				
Plan de seguridad ciudadana basado en la coordinación de fuerzas públicas				
Aumentar la dotación para las universidades públicas				
Reformar planes de estudio incrementando su practicidad y especialización				
Crear títulos universitarios internacionales				
Reformar el sistema de gobernanza universitario				
Incrementar los programas de intercambio internacionales				
Plan de prácticas de titulados universitarios en el extranjero				
Ley de mecenazgo				

El desarrollo del capital humano puede ser promovido con iniciativas de diverso cuño. La figura 6.21 compila las líneas principales de intervención pública en este campo. Se aprecia que las acciones potenciales que pueden desplegarse recaen en un buen número de asuntos en competencias compartidas entre las administraciones autonómica y nacional, mientras que el apoyo que en este caso pueden brindar las administraciones local y comunitaria es mínimo.

## 6.6. Micro-entorno

### 6.6.1. Alcance

El **microentorno** es un entorno específico de las industrias y las empresas y por ello resulta clave para comprender la competitividad sectorial y empresarial. Es en este nivel donde se desarrollan el capital industrial y el capital empresarial.

Mientras que la competitividad macroeconómica se centra en factores determinantes del comportamiento del conjunto de la economía, la competitividad emanada del microentorno analiza las implicaciones del patrón de especialización productiva y comercial de la economía regional del cual deriva el capital industrial acumulado. El modelo productivo también viene dado por la pauta localizacional y la práctica de cooperación mediante redes interempresariales. La naturaleza de las actividades productivas desplegadas en una región condiciona su capacidad de adaptación a los cambios en la demanda internacional. La eficiencia de los mercados tanto de productos como de factores es igualmente decisiva.

Dentro del capital empresarial incluimos aspectos como el desempeño económico-financiero de las firmas del territorio, la demografía de empresas y la dinámica del tejido productivo, el entorno y la infraestructura para emprender, la internacionalización de las empresas territoriales, el perfil de los empresarios y directivos de organizaciones ubicadas en la zona, la cadena de valor y la organización y estrategia de las empresas regionales plasmadas en sus prácticas.

### 6.6.2. Capital industrial

El capital industrial es un eje clave del microentorno y representa el potencial competitivo de la estructura económica anclada en el territorio, definida por su especialización productiva.

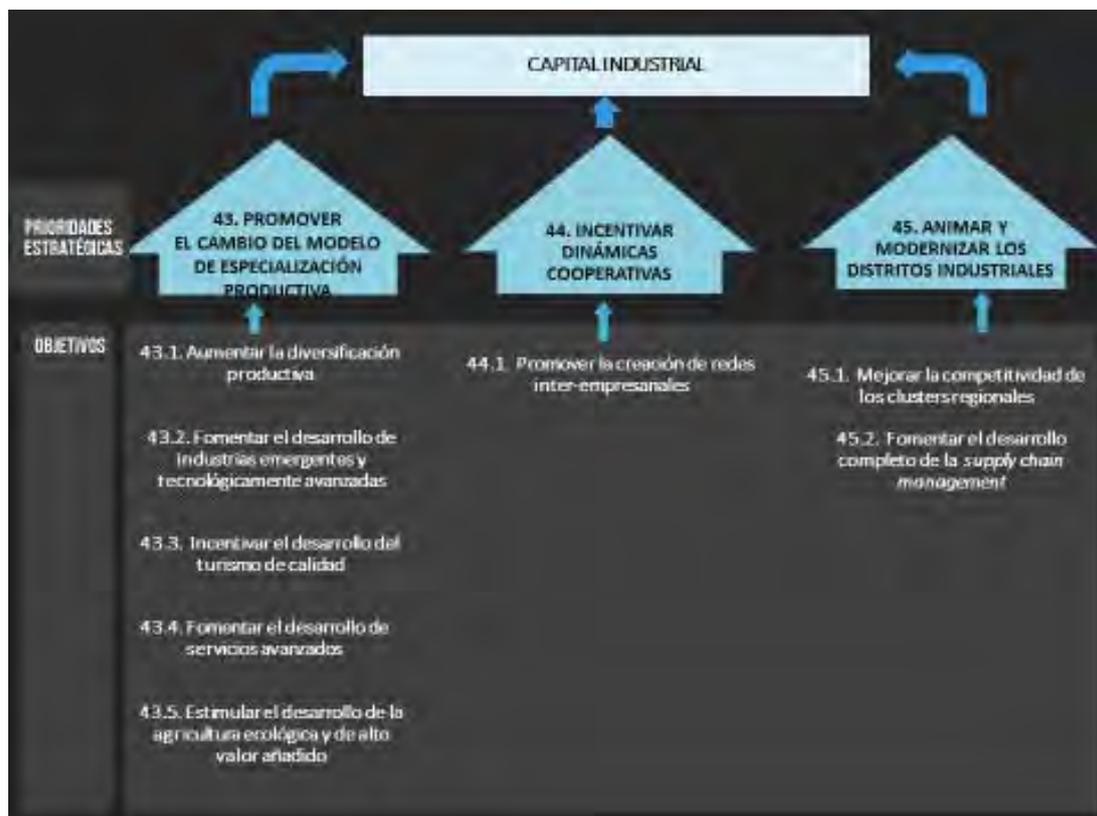
La Comunidad Valenciana es un territorio de tradición industrial, en el que la manufactura se ha mantenido históricamente como una actividad prototípica. Sin embargo, durante las dos últimas décadas el peso del sector secundario ha retrocedido, así como sus niveles de productividad relativa. Se trata de una dinámica negativa que es preciso invertir, porque la industria es el principal motor de innovación y de generación de empleo.

Para avanzar en esta dirección, cabe distinguir cuatro prioridades:

1. Promover el cambio del modelo de especialización productiva, incentivando el crecimiento de sectores emergentes y de alto valor añadido que incorporen nuevos procesos, tecnologías, materiales, modelos de negocio o sistemas de gestión.
2. Estimular mercados abiertos y exigentes, tanto de productos como de factores. Una industria competitiva precisa mercados abiertos, de un tamaño lo mayor posible y con patrones de demanda que estimulen la mejora continua y la innovación.
3. Incentivar dinámicas cooperativas. Las dinámicas de cooperación en que se involucran las empresas regionales formando redes interempresariales son un vector clave para configurar industrias con posiciones competitivas atractivas y difíciles de replicar.
4. Animar y modernizar los distritos industriales. Fortalecer las ventajas compartidas nacidas de la concentración espacial en cadenas productivas que en muchos casos constituyen los ejes nucleares de las economías regionales y locales, y donde se aprecian fuertes interconexiones entre actividades y redes interorganizativas.

Estas prioridades se operativizan a través de 8 objetivos estratégicos. La figura 6.22 recoge el mapa estratégico de la dimensión capital industrial.

**Figura 6.22. Mapa estratégico de la dimensión capital industrial de la competitividad regional ex ante.**



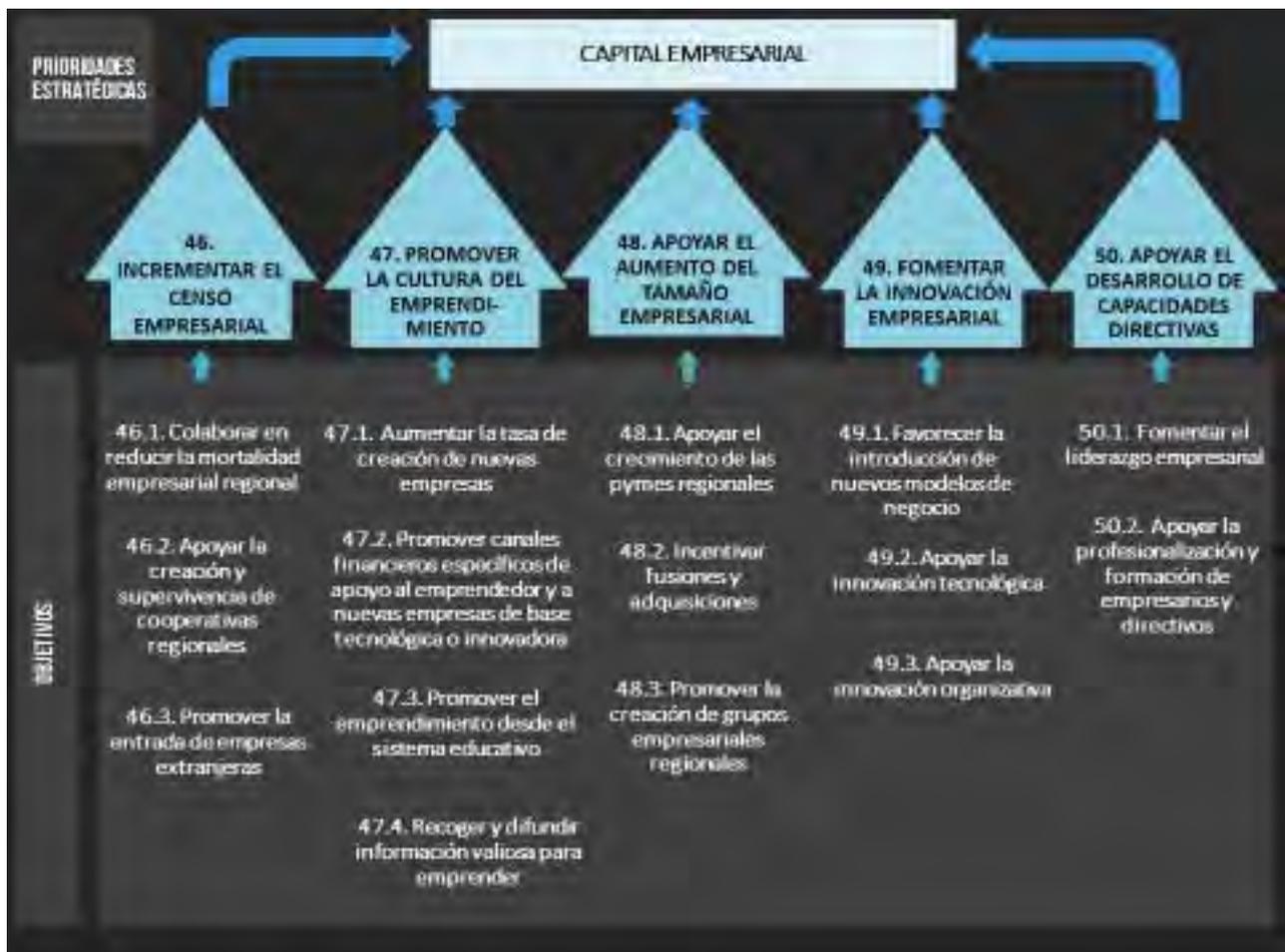
### 6.6.3. Capital empresarial

El capital empresarial, que constituye la segunda pieza clave del microentorno, viene determinado por el número, el tamaño y los recursos y capacidades de que están dotadas las empresas regionales.

Entre los componentes del capital empresarial a examinar incluimos aspectos como:

- La demografía de empresas localizadas en el territorio.
- La estructura del tejido productivo por dimensión.
- El entorno y la infraestructura para emprender.
- El perfil de los empresarios y directivos de organizaciones regionales.
- La organización y estrategia de las empresas regionales.
- La dinámica de innovaciones empresariales.

**Figura 6.23. Mapa estratégico de la dimensión capital empresarial de la competitividad regional ex ante.**



Hacer de la región un territorio competitivo y de progreso obliga a situar a la empresa en el centro del proceso de creación de riqueza. Luego para apuntalar la recuperación económica, la Comunidad Valenciana precisa reforzar la competitividad de su tejido productivo, estimulando la transformación hacia un modelo de empresa que aprenda a competir por intangibles, innovando, internacionalizándose y cooperando, apostando por el empleo de calidad, haciendo de las personas el corazón de su proyecto, y fortaleciendo sus señas de identidad mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio.

Para avanzar en esta dirección, cabe pensar que la estrategia regional podría considerar cinco prioridades a perseguir: incrementar el censo empresarial incluyendo empresas participativas, promover la cultura del emprendimiento, apoyar el aumento del tamaño empresarial, fomentar la innovación empresarial, y apoyar el desarrollo de las capacidades directivas.

Estas prioridades se operativizan a través de 15 objetivos estratégicos. La figura 6.23 recoge el mapa estratégico de la dimensión capital empresarial.

#### 6.6.4. Políticas microeconómicas

El desarrollo del capital industrial puede ser promovido con iniciativas de diverso cuño. La figura 6.24 compila las líneas principales de intervención pública en este campo. Se aprecia que las acciones potenciales que pueden desplegarse recaen mayoritariamente en el ámbito autonómico.

**Figura 6.24. Políticas de desarrollo del capital industrial.**

Intervenciones públicas	Nivel de administración pública			
	Local / comarcal	Auto-nómico	Nacional	Comunitario
Sensibilización				
Plan de nuevo modelo industrial regional				
Plan de apoyo a la industria 4.0				
Planes de apoyo a reconversiones industriales sectoriales y comarcales				
Plan de apoyo a la creación de empresas tecnológicamente avanzadas				
Planes de dinamización de sectores emergentes				
Ley de Áreas Empresariales de la Comunidad Valenciana				
Plan de calidad del turismo regional				
Plan de desestacionalización de la actividad turística				
Plan de captación de nuevos segmentos y mercados turísticos				
Marco normativo turístico que promueva el desarrollo sostenible del sector y el uso y conservación de los recursos				
Plan de fortalecimiento de las				

marcas turísticas regionales				
Plan de ampliación de la oferta de servicios avanzados				
Plan de desarrollo de las industrias culturales				
Plan de competitividad y modernización de las explotaciones agrarias				
Programa de apoyo al cooperativismo agrario				
Programa de rejuvenecimiento de la población activa agraria y de fomento del relevo generacional en el campo				
Programa de dinamización de las pequeñas explotaciones agroalimentarias				
Plan de extensión de la agricultura ecológica				
Plan de apoyo a los seguros agrarios				
Campaña de comunicación sobre nuevas formas de cultivo y riego				
Creación y apoyo a los centros comarcales de excelencia agraria				
Reformas legales para allanar barreras a la competencia y simplificar la regulación				
Crear sistemas de información para consumidores y empresas				
Plan de crecimiento de los mercados regionales				
Plan de apoyo al comercio local				
Regulación de grandes superficies y centros comerciales				
Normativa de protección de los derechos del consumidor				
Normativa de venta ambulante				
Apoyos fiscales a redes empresariales				
Campaña de mentalización sobre el valor de cooperar				
Plan estratégico de clusters industriales regionales				
Catálogo de polígonos industriales				
Plan de apoyo a los polígonos industriales				
Plan de formación de gestores de polígonos industriales				

A su vez, el desarrollo del capital empresarial puede ser apoyado con distintas iniciativas, todas ellas enfocadas en la mejora de la competitividad de las organizaciones regionales. La figura 6.25 compila las líneas principales de intervención pública en este campo. Se aprecia nuevamente que las acciones potenciales que pueden desplegarse recaen en la mayoría de veces en el gobierno regional.

**Figura 6.25. Políticas de desarrollo del capital empresarial.**

Intervenciones públicas	Nivel de administración pública			
	Local / comarcal	Auto-nómico	Nacional	Comunitario
Sensibilización				
Reformas legales de segunda oportunidad al emprendedor				
Plan estratégico de apoyo al cooperativismo				
Plan de apoyo a la creación de cooperativas de segundo grado				
Planes de promoción de la región como destino atractivo para empresas externas				
Planes de apoyo al emprendedor				
Desarrollo del capital-riesgo				
Desarrollo del capital-semilla				
Creación de incubadoras y centros de negocios				
Creación de una red comarcal de semilleros de empresas				
Campaña de mentalización social positiva ante el emprendedor				
Programas de concienciación y formación en emprendimiento en escuelas e institutos				
Concesión de premios y reconocimientos públicos a los emprendedores de éxito				
Plan de creación de spin-offs en universidades y centros tecnológicos				
Incentivos fiscales y financieros al emprendimiento				
Regular la figura de la empresa “madrina” que apadrina y acoge proyectos empresariales				
Bases de datos con información sobre mercados y oportunidades de negocio				

Mapa de recursos y oportunidades para inversores y emprendedores por comarcas				
Plan de fomento del autoempleo				
Plan de fomento de la creación de empresas de base tecnológica e innovadora				
Plan de apoyo al crecimiento internacional de las pymes				
Apoyos fiscales y financieros a las fusiones intra-regionales				
Apoyos fiscales y financieros a los grupos empresariales regionales				
Apoyos fiscales y financieros a la consolidación de multinacionales regionales				
Plan de apoyo a la creación de intangibles				
Inversión en infraestructuras digitales de apoyo a nuevos modelos de negocio				
Creación de escuelas de negocio líderes				
Promoción de los principios para una educación responsable en gestión de Naciones Unidas				
Creación de cátedras de empresa				

## 6.7. Objetivos ejecutivos

---

Si recopilamos los objetivos señalados en los sucesivos mapas estratégicos de los capitales que determinan la competitividad regional ex ante, se observa que el CMIR operativiza las 36 prioridades en 150 objetivos ejecutivos consignados en la tabla 6.1, cuyo alcance puede perseguirse con la implementación de las 300 iniciativas sugeridas.

**Tabla 6.1. Objetivos estratégicos para la estrategia regional.**

<b>Prioridades estratégicas</b>	<b>Objetivos ejecutivos</b>	
<b>Meta-entorno: Perspectivas de gobernabilidad y marco legal</b>		
<b>Capital social</b>		
15. Capital social cognitivo	15.1	Promover la participación activa y reivindicativa de los ciudadanos
	15.2	Promover comportamientos cívicos
	15.3	Desarrollar relaciones de confianza
	15.4	Fomentar las relaciones basadas en el altruismo y la reciprocidad
	15.5	Potenciar sistemas negociados de resolución de conflictos
	15.6	Propiciar un clima favorable a la concertación social entre organizaciones sindicales y empresariales
16. Capital social estructural	16.1	Promover relaciones de cooperación y redes sociales entre las organizaciones y los grupos internos a la región
	16.2	Promover el desarrollo de redes externas
	16.3	Fomentar el asociacionismo
	16.4	Fomentar el voluntariado
<b>Meta-entorno: Perspectivas de gobernabilidad y marco legal</b>		
<b>Capital institucional</b>		
17. Apoyo de las instituciones formales a la libertad y la seguridad	17.1	Reforzar el diseño para minimizar costes de transacción
	17.2	Mejorar la eficacia de los mecanismos de tutela, control y castigo de incumplimientos
	17.3	Simplificar la regulación y reducir sus costes para los ciudadanos
	17.4	Desarrollar instituciones eficientes que apoyen la formación y la innovación
	17.5	Asegurar el Estado de Derecho, la independencia judicial y la seguridad jurídica
18. Promover valores que apoyen la mejora de la competitividad	18.1	Promover valores que apoyen la aceptación social de las instituciones formales
	18.2	Promover valores que incentiven la innovación y el emprendimiento
	18.3	Promover comportamientos éticos y el rechazo a conductas oportunistas
19. Estímulo de mercados abiertos y exigentes	19.1	Incentivar estructuras de mercado transparentes y competitivas que beneficien al consumidor y estimulen la competencia
	19.2	Promover el aumento del atractivo de los mercados regionales por tamaño y poder de compra
	19.3	Mejorar la calidad de la regulación de los mercados
20. Desarrollar el capital político	20.1	Mejorar la transparencia de las instituciones políticas
	20.2	Combatir la corrupción política
	20.3	Incrementar la eficacia de las instituciones políticas
21. Optimizar el sistema de gobernanza regional	21.1	Mejorar el control interno, la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública
	21.2	Promover la coordinación entre los niveles de gobierno
	21.3	Mejorar la coordinación público-privada
	21.4	Fortalecer las capacidades de gestión de políticos y funcionarios
	21.5	Aumentar la receptividad a las expectativas de los stakeholders
	21.6	Desarrollar la e-administración
<b>Macroentorno: Perspectiva financiera</b>		
<b>Capital financiero</b>		
22. Mantener el equilibrio presupuestario	22.1	Enajenar activos públicos ociosos y no estratégicos
	22.2	Externalizar y subcontratar servicios
	22.3	Introducir fórmulas público-privadas que aumenten ingresos y/o reduzcan gastos
	22.4	Optimizar la gestión del presupuesto y la coordinación institucional

23. Mejorar la gestión del gasto público	23.1	Reducir los costes de los servicios externos y compras
	23.2	Mejorar la productividad de los empleados públicos
	23.3	Reestructurar plantillas y optimizar recursos
	23.4	Optimizar la ejecución de las inversiones
	23.5	Reducir el plazo de pago a proveedores
24. Mejorar la gestión del ingreso público	24.1	Mejorar la gestión de la recaudación
	24.2	Maximizar los ingresos no tributarios
	24.3	Aumentar la base de los impuestos reteniendo empresas existentes, atrayendo nuevas y estimulando el desarrollo
	24.4	Aumentar la presión fiscal
	24.5	Intensificar la persecución de la evasión fiscal
25. Contener y reducir el endeudamiento	25.1	Reducir la deuda financiera del sector público
	25.2	Reducir el coste de la deuda financiera del sector público
	25.3	Reestructurar la deuda financiera del sector público
26. Fortalecer la financiación al sector privado	26.1	Estimular el crédito al consumo
	26.2	Estimular el crédito a la inversión productiva
	26.3	Estimular la financiación no bancaria
	26.4	Desarrollar el sistema financiero regional
<b>Meso-entorno: Perspectiva de procesos y activos</b>		
<b>Capital natural</b>		
27. Mantener y mejorar la calidad del entorno natural	27.1	Diagnosticar el estado del entorno natural y controlar sus dinámicas
	27.2	Asegurar la preservación de la calidad del entorno natural
	27.3	Fomenta la regeneración y mejora de la calidad del entorno natural
	27.4	Desarrollar la concienciación ciudadana para promover prácticas respetuosas medioambientalmente
	27.5	Proteger y mejorar el paisaje
	27.6	Desarrollar sistemas de reciclaje y gestión de residuos
	27.7	Promover soluciones ecoeficientes en el medio urbano y en la producción económica
28. Valorizar el entorno natural	28.1	Identificar los activos naturales susceptibles de servir para crear valor
	28.2	Fomentar el desarrollo de productos que exploten activos naturales endógenos
	28.3	Promover usos de no mercado del medio natural
	28.4	Desarrollar la concienciación ciudadana sobre el valor del medio natural
	28.5	Fortalecer la asimilación del medio natural como signo identitario regional
<b>Meso-entorno: Perspectiva de procesos y activos</b>		
<b>Capital físico-construido</b>		
29. Mantener y mejorar la dotación de infraestructuras	29.1	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras para justicia y seguridad
	29.2	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras para el transporte
	29.3	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras para la producción
	29.4	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras para usos productivos del suelo agrario
	29.5	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras para explotación terciaria del suelo natural
	29.6	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras hídricas
	29.7	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras energéticas
	29.8	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras de telecomunicaciones
30. Mantener y mejorar la dotación de equipamientos públicos	30.1	Mejorar la gestión de las ciudades
	30.2	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos comerciales
	30.3	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos deportivos y recreativos
	30.4	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos sociales

	30.5	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos sanitarios
	30.6	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos culturales
	30.7	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos educativos
31. Mantener y mejorar el patrimonio cultural tangible	31.1	Conservar y proteger el patrimonio cultural tangible existente
	31.2	Aumentar el patrimonio cultural tangible
<b>Meso-entorno: Perspectiva de procesos y activos</b>		
<b>Capital imagen</b>		
32. Mejorar la imagen regional	32.1	Fortalecer el sentimiento de identidad en la comunidad
	32.2	Fortalecer la percepción positiva de la región ante grupos de interés internos
	32.3	Fortalecer la percepción positiva de la región ante grupos de interés externos
33. Fortalecer la marca regional	33.1	Desarrollar un posicionamiento atractivo de la marca regional
	33.2	Valorizar el patrimonio cultural como atributo
	33.3	Valorizar el patrimonio natural como atributo
	33.4	Desarrollar eventos que amplíen la visibilidad y conocimiento de la marca regional
34. Mejorar la reputación regional	34.1	Fortalecer la confianza institucional externa
	34.2	Cumplir los compromisos al máximo
	34.3	Optimizar la transparencia del gobierno regional
<b>Meso-entorno: Perspectiva de innovación y aprendizaje</b>		
<b>Capital intelectual</b>		
35. Aumentar el capital mercado	35.1	Desarrollar relaciones comerciales sostenibles en mercados exteriores
	35.3	Alcanzar posiciones negociadoras defendibles en los canales de distribución
	35.4	Construir redes en mercados clave
	35.5	Detectar oportunidades de internacionalización no aprovechadas
	35.6	Desarrollar capacidad de comercialización endógena
36. Aumentar el capital tecnológico	36.1	Incrementar la inversión regional en I+D+i
	36.2	Aumentar la base regional de científicos y tecnólogos
	36.3	Crear grupos investigadores regionales de excelencia
	36.4	Incrementar el stock de conocimiento
37. Aumentar el capital organizativo	37.1	Mejorar las formas de organización agraria
	37.2	Mejorar las formas de organización industrial
	37.3	Mejorar las formas de organización de la explotación de recursos hídricos
	37.4	Mejorar las formas de organización urbana
	37.5	Promover iniciativas de gestión del conocimiento regional
	37.6	Mejorar la coordinación del sistema regional de I+D+i y las redes entre sus actores
38. Aumentar el capital cultural	38.1	Conservar el patrimonio cultural intangible
	38.2	Proteger las prácticas culturales regionales y su diversidad
	38.3	Difundir y valorizar la cultura regional
	38.4	Proteger y difundir las concepciones filosóficas y religiosas de la comunidad
<b>Meso-entorno: Perspectiva de innovación y aprendizaje</b>		
<b>Capital humano</b>		
39. Atraer y retener talento	39.1	Promover la inmigración de trabajadores y técnicos cualificados
	39.2	Favorecer el establecimiento en la región de personas y organizaciones creativas e innovadoras
	39.3	Promocionar el establecimiento en la región de organizaciones y organismos internacionales
40. Promover una dinámica demográfica positiva	40.1	Estimular la natalidad y favorecer el rejuvenecimiento de la sociedad valenciana

	40.2	Prevenir que el envejecimiento lastre el desarrollo del capital humano regional
	40.3	Mejorar la atención sociosanitaria y la salud ciudadana
	40.4	Aumentar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo
	40.5	Promover una distribución espacial de la población que contribuya al equilibrio territorial y a la mejora del empleo y la calidad de vida
41. Mejorar el nivel educativo de la población	41.1	Mejorar la calidad del sistema educativo primario
	41.2	Mejorar la calidad del sistema educativo secundario
	41.3	Mejorar la calidad e internacionalización del sistema educativo universitario
	41.4	Minimizar el fracaso escolar
	41.5	Favorecer el multilingüismo
	41.6	Promover la educación científico-técnica
	41.7	Desarrollar las capacidades en TIC
	41.8	Incrementar el número de alumnos sobresalientes
42. Mejorar las capacidades profesionales de la población	42.1	Aumentar el índice de población con estudios de oficio
	42.2	Incrementar la empleabilidad de los titulados universitarios
	42.3	Incrementar las competencias digitales en el trabajo
	42.4	Incrementar el atractivo de la formación continua
<b>Micro-entorno: Perspectiva de innovación y aprendizaje Capital industrial</b>		
43. Promover el cambio del modelo de especialización productiva	43.1	Aumentar la diversificación productiva
	43.2	Fomentar el desarrollo de industrias emergentes y tecnológicamente avanzadas
	43.3	Incentivar el desarrollo del turismo de calidad
	43.4	Fomentar el desarrollo de servicios avanzados
	43.5	Estimular el desarrollo de la agricultura ecológica y de alto valor añadido
44. Incentivar dinámicas cooperativas	44.1	Promover la creación de redes interempresariales
45. Animar y modernizar los distritos industriales	45.1	Mejorar la competitividad de los clusters regionales
	45.3	Fomentar el desarrollo completo de la <i>supply chain management</i>
<b>Micro-entorno: Perspectiva de innovación y aprendizaje Capital empresarial</b>		
46. Incrementar el censo empresarial	46.1	Colaborar en reducir la mortalidad empresarial regional
	46.2	Apoyar la creación y supervivencia de cooperativas regionales
	46.3	Promover la entrada de empresas extranjeras
47. Promover la cultura del emprendimiento	47.1	Aumentar la tasa de creación de nuevas empresas
	47.2	Promover canales financieros específicos de apoyo al emprendedor y a nuevas empresas de base tecnológica o innovadora
	47.3	Promover la cultura del emprendimiento desde el sistema educativo
	47.4	Recoger y difundir información valiosa para emprender
48. Apoyar el aumento del tamaño empresarial	48.1	Apoyar el crecimiento de las pymes regionales
	48.2	Incentivar fusiones y adquisiciones
	48.3	Promover la creación de grupos empresariales regionales
49. Fomentar la innovación empresarial	49.1	Favorecer la introducción de nuevos modelos de negocio
	49.2	Apoyar la innovación tecnológica
	49.3	Apoyar la innovación organizativa
50. Apoyar el desarrollo de capacidades directivas	50.1	Fomentar el liderazgo empresarial
	50.2	Apoyar la profesionalización y formación de empresarios y directivos

## **7. EL SISTEMA DE INDICADORES PARA EL GOBIERNO REGIONAL**

---

## 7.1. Antecedentes y fuentes para el diseño de un sistema de indicadores

El CMIR, como su propio nombre indica, pretende ofrecer una información integral que cubra todas las dimensiones de la competitividad regional. Un CMIR con estas pretensiones debe construir un sistema de indicadores sobre los resultados y la estrategia de un gobierno regional, que permitan aproximarse a las fortalezas y debilidades de una economía y que recoja los factores de competitividad ex ante y ex post del sistema regional.

Los indicadores forman parte de un sistema y por tanto están vinculados por relaciones causa-efecto. Las variaciones en los diferentes indicadores informan de lo que sucede y de las causas de que suceda. Todas estas interconexiones se plasman en mapas estratégicos.

Un CMIR debe incluir modelos de control y medida que permitan evaluar indicadores tangibles e intangibles, aunando información objetiva procedente de múltiples fuentes y, cuando la misma no esté disponible, creando métodos que aseguren evaluaciones perceptuales -por ejemplo, encuestas de satisfacción ciudadana- (con las debidas precauciones para garantizar su fiabilidad y validez) en aras a que ningún aspecto quede excluido del análisis.

La literatura y la práctica han dado lugar ya a diversos modelos de indicadores de gestión para administraciones públicas. Los esfuerzos pioneros y más desarrollados para obtener este sistema de indicadores han sido los realizados por organismos internacionales o escuelas de negocios de prestigio durante las dos últimas décadas, de cara a la construcción de los ránkings internacionales de competitividad. A este respecto, cabe distinguir entre ránkings generales que adoptan y miden el concepto de competitividad en toda su complejidad, y ránkings específicos que inciden de forma más focalizada en algunas dimensiones consideradas especialmente críticas como la innovación, la facilidad para hacer negocios en un país o región, o el grado de libertad económica del país o región. En este punto nos centramos en los ránkings generales. Se hará alusión a los ránkings específicos que se han manejado al detallar el proceso de construcción del sistema de indicadores por perspectivas que se aborda en el epígrafe siguiente.

Entre los informes de competitividad nacional general, los dos sistemas más prestigiosos que se manejan son los *Global Competitiveness Reports* (GCR) elaborados por el World Economic Forum desde 1979 y los *World Competitiveness Yearbooks* (WCY) desarrollados por la escuela de negocios suiza Institute for Management Development (IMD) desde 1989. Ambos ofrecen información completa, amplia y profunda de un amplio número de economías, siendo instrumentos de gran interés para el análisis competitivo nacional.

Los informes GCR ofrecen un abanico de indicadores de competitividad para evaluar la posición competitiva internacional de una nación, comprendiendo ya 140 países en su edición 2015-16. El GCR calcula el Índice de Competitividad Global con dos enfoques complementarios. El Índice de Competitividad para el Crecimiento (*Growth Competitiveness Index*, GCI) fue introducido originalmente por Jeffrey D. Sachs y Andrew Warner y mide la capacidad de una economía nacional para lograr un crecimiento económico sostenido en el medio plazo (5-20 próximos años), según la configuración del ambiente macroeconómico, institucional y tecnológico. El Índice de Competitividad para los Negocios (*Business Competitiveness Index*, BCI, antes denominado *Microeconomic Competitive Index*) fue creado por Michael Porter y evalúa la eficiencia con que una economía utiliza su stock de recursos en función de las operaciones y estrategias de empresas, además del entorno nacional de negocios.

La metodología del GCR analiza dentro del GCI un total de 126 indicadores, divididos en tres grupos y 12 pilares. El primer bloque son medidores de los factores condicionantes básicos de la

competitividad, y agrupa cuatro pilares: eficiencia de las instituciones, calidad de las infraestructuras, entorno macroeconómico, y salud y educación primaria. La segunda categoría son factores impulsores de la competitividad, con 6 pilares donde se recogen: el tamaño del mercado, la educación superior, la facilidad de acceso a recursos tecnológicos, la eficiencia de los mercados de bienes y de recursos humanos, y el desarrollo de los mercados financieros. El tercer grupo lo forman los factores medidores de la capacidad real para innovar, con 2 pilares que reflejan la sofisticación de los negocios y la capacidad de innovación. De todo este conjunto de variables, un 30% son datos estadísticos de dominio público y el resto de una encuesta de opinión realizada entre más de 13.000 directivos de todo el mundo.

El informe GCR ha sido el fundamento para *The European 2020 Competitiveness Report* elaborado por World Economic Forum (2014), con el cual pretende medir la competitividad de las naciones europeas en este horizonte temporal.

El índice IMD en que se basa el WCY es similar al WCR, diferenciándose por la menor extensión de la muestra nacional (61 países en la edición de 2015-2016) y por una superior estructura y cantidad de indicadores. Su metodología mide cómo una economía gestiona la totalidad de sus recursos y competencias a fin de incrementar el bienestar de su población. En su informe de 2015-16, el WCY incluye un total de 342 indicadores, aunque su cálculo del índice de competitividad nacional se basa solamente en 255 criterios (manejándose los 87 criterios restantes como información adicional). De los indicadores utilizados para la confección del ranking, 137 son estadísticos medibles, procedentes de fuentes secundarias regionales, nacionales o internacionales; los 118 criterios restantes son medidores de opinión, obtenidos a partir de una encuesta primaria administrada a unas 5.400 personas de 61 países.

El WCY incluye, entre los indicadores estadísticos objetivos, las clásicas variables macroeconómicas, junto a otras como la inversión extranjera o el porcentaje de paro juvenil, el número de patentes solicitadas o el número de investigadores empleados en las empresas. Los indicadores de opinión recaban la percepción de la comunidad empresarial de cada país sobre las fortalezas y debilidades que afectan a su competitividad, entre ellas, la transparencia de las administraciones públicas, la cohesión social y la calidad de las relaciones laborales. En conjunto, el WCY extiende su análisis competitivo en cuatro ámbitos: el entorno macroeconómico (economía doméstica, comercio e inversión internacional, empleo y precios) con 83 criterios; eficiencia de gobierno (finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, regulación de los negocios y marco social) con 73 criterios; eficiencia de los negocios (productividad, mercado laboral, finanzas, prácticas de gestión y actitudes y valores) con 71 criterios; e infraestructuras (básicas, tecnológicas, científicas, salud, medio ambiente y formación) con 115 criterios.

Junto a estos antecedentes de alcance general, otros trabajos también proponen clasificaciones de la competitividad internacional de una serie de países en base a indicadores sintéticos con fines más específicos. Uno de ellos es el informe anual *Doing Business* elaborado por el Banco Mundial, que analiza en su edición de 2012 las regulaciones que afectan a las empresas locales en 183 países y clasifica las economías en 10 áreas de la regulación empresarial, tales como la apertura de una empresa, la resolución de la insolvencia y el comercio transfronterizo.

Otro ranking específico de alcance mundial es el *Índice de Libertad Económica en el Mundo*, impulsado por *The Heritage Foundation* y *The Wall Street Journal*. Este indicador mide el grado de conformidad de las instituciones y las políticas de cada país con la libertad económica. Los cuatro pilares estudiados son la libertad de elección personal, el intercambio voluntario coordinado por los mercados, la libertad de entrada y competencia en los mercados y la protección de las

personas y sus bienes frente a las agresiones de terceros. En su edición de 2012, tras 18 años de trayectoria, el índice analiza los desarrollos en 184 países.

De gran interés es también el *EU Regional Competitiveness Index* elaborado por la Comisión Europea y que ha dado lugar ya a dos ediciones en 2010 y 2013. Su finalidad es medir la competitividad de las regiones europeas a un nivel EU NUTS 2. Su metodología se basa en el GCR, si bien se han introducido ciertos refinamientos técnicos. Aunque este informe se ha convertido en el referente principal a nivel comunitario, han proliferado otros modelos de medida confeccionados normalmente a nivel regional, pero para un mismo país. La revisión de estos índices no aporta novedades significativas sobre los criterios que determinan la competitividad regional (Berger, 2010, Thissen, Jonkeren & Gianelle, 2014, Békés, 2015). Tampoco amplía los factores de competitividad regional ya considerados el intento de construir un nuevo índice de competitividad para las regiones europeas propuesto por Danon (2014).

Siendo válidos todos estos antecedentes, son referencias insuficientes para construir el sistema de indicadores de un CMIR orientado a constituir la base de la acción del gobierno regional para mejorar la competitividad regional. Tres son las razones de su alcance limitado.

1. En primer lugar, son modelos incompletos porque un CMIR debe abarcar tanto las áreas que integran el contenido del Plan Estratégico del territorio como el resto de iniciativas que el gobierno autonómico incluya en su Plan de Gobierno. Por tanto, los antecedentes citados no son modelos integrales.
2. En segundo lugar, aunque ofrecen una medida sintética de la competitividad regional y un ránking internacional de los territorios subnacionales según ese índice, no distinguen los distintos niveles de la realidad competitiva regional. No plantean pues la importante diferencia entre la competitividad regional ex post y los factores determinantes de la misma que reflejan la competitividad ex ante; ni tampoco la estructura encadenada de estos elementos inductores. Luego tampoco son modelos multinivel y su multidimensionalidad es parcial.
3. Los antecedentes de CMI para el sector público se han construido recurriendo a indicadores que evalúen la eficacia, la eficiencia y la economía de la administración. Ahora este planteamiento clásico debe ampliarse para que incorpore indicadores que respondan además a los criterios de legalidad, igualdad, transparencia, *accountability*, participación, honestidad y presunción de buena fe.

Las fuentes de información sobre los indicadores deben provenir siempre que sea posible de bases de datos secundarias públicas. Otro origen esencial son las bases de datos internas del propio gobierno, lo que normalmente obligará a su modificación junto a la adecuación de los procesos internos para que generen los datos que alimenten los indicadores seleccionados. Ambas fuentes gozan de varias ventajas: una accesibilidad más inmediata y económica, y facilidad para implantar un ejercicio de benchmarking que permita análisis comparados con otras regiones.

Sin embargo, el CMIR incluye también factores ausentes de tales fuentes, lo que obliga a incluir indicadores medidos a partir de investigaciones primarias desplegadas en base a encuestas a actores clave para conocer su percepción sobre el estado de la región. Por ejemplo, se han incluido indicadores como la valoración ciudadana de la calidad de los servicios culturales y educativos que reciben, y se propone que sean obtenidos mediante la puesta en marcha de un Barómetro Anual del Estado de la Comunidad a conducir por los servicios de la Generalitat o por expertos externos. En esta tarea, se han tomado en consideración experiencias previas de implantación de sistemas de medición de indicadores enraizados en encuestas de opinión a los ciudadanos sobre la acción del gobierno regional y su prestación de servicios públicos. El Reino

Unido ha facilitado proyectos valiosos con este fin desde que en 2007 promoviese el uso de un sistema de indicadores nacionales (*The National Indicator Set – NIS*) encaminado a evaluar el desempeño de los gobiernos locales. Los métodos de *Business Intelligence* basados en *big data* (Jarmín & O’Hara, 2016) son otra forma de conseguir información continua y fiable, especialmente de aquellos indicadores de los que se carece de datos en fuentes públicas o son inaccesibles en fuentes privadas primarias.

## **7.2. Key Government Indicators (KGI’s)**

---

La selección de los indicadores que el CMIR integrará debe estar presidida por el objetivo de hacerlo un instrumento útil y comprensible para la acción de gobierno. La ambición por construir un CMIR que incorpore un elevado número de indicadores que informen exhaustivamente de todos los aspectos de la realidad regional y de su gobierno puede disminuir la utilidad del modelo, al ocultar los datos críticos dentro de un maremágnum de información y al complicar e incrementar el trabajo político y directivo en lugar de simplificarlo y reducirlo.

Un CMIR debe pues constituir una herramienta apropiada para la visualización y presentación de forma organizada de los indicadores que rinden cuentas del valor de la acción de gobierno, facilitando su análisis conjunto y completo, pero soslayando los problemas asociados a una sobrecarga de información por incluir excesivos indicadores poco relevantes. La selección de indicadores debe enfocarse pues en los *Key Government Indicators (KGI’s)*.

La definición de los KGI’s permite recoger de manera sistemática los principios que informan la visión, orientan la acción colectiva e inspiran la proposición de valor del gobierno regional. Los KGI’s más habituales en los planes estratégicos regionales de los años 80 y 90 fueron la formación y capacitación de las personas, grandes equipamientos logísticos, infraestructuras y marketing urbano. En la actualidad los KGI’s que suelen priorizarse en los planes estratégicos de gobiernos regionales hacen referencia a cuestiones como las siguientes (González & Camisón, 2012: 200):

- Desarrollo del Capital Social.
- Cohesión Económica y Social.
- Gobernabilidad.
- Identidad.
- Innovación Social y Tecnológica.
- Sostenibilidad
- Gestión del Talento.

Además, el sistema de indicadores se ha diseñado para permitir la elaboración de un **índice sintético** que aproxime la competitividad regional con una medida general y que permita la monitorización de su evolución temporal y la comparación con otras regiones.

## **7.3. Diseño del sistema de indicadores para la gobernanza regional**

---

A partir de estos informes, hemos construido el sistema de indicadores que operativiza el CMIR. Los indicadores están segmentados según las perspectivas que le correspondan, para supervisar el cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos y el desarrollo de las iniciativas estratégicas programadas. El sistema de indicadores va en cascada desde los objetivos estratégicos hasta las iniciativas. El sistema se ofrece en las tablas 5.1 y 5.2, para los objetivos rectores y para la estrategia regional respectivamente. Como se aprecia, el sistema ofrece 1.000 indicadores, 290 de ellos referidos a la competitividad ex post y los restantes 810 que capturan la competitividad ex ante.

**Tabla 7.1. Sistema de indicadores para los objetivos rectores.**

Prioridades estratégicas	Objetivos rectores	Indicadores	
<b>Satisfacción de la comunidad</b>			
1. Satisfacción de los usuarios	1.1	Maximizar la satisfacción de los usuarios con la relación calidad/coste de los servicios recibidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de satisfacción de usuarios de servicios públicos sobre su relación calidad/coste (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Quejas recibidas de los ciudadanos a los servicios recibidos según datos de la línea de atención telefónica al ciudadano (010)</li> <li>- Quejas resueltas satisfactoriamente</li> </ul>
	1.2	Maximizar la satisfacción de los usuarios con la carta de los servicios recibidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de satisfacción de usuarios sobre la carta de servicios públicos (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Quejas recibidas de los ciudadanos a los servicios recibidos según datos de la línea de atención telefónica al ciudadano (010)</li> <li>- Quejas resueltas satisfactoriamente</li> </ul>
	1.3	Facilitar las transacciones a los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de la población que ha realizado trámites con la e-administración</li> <li>- Índice de satisfacción de usuarios de servicios públicos por vía electrónica (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	1.4	Innovar en el modo de prestar los servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiempo medio transcurrido desde la fecha de entrada de un trámite hasta su resolución</li> <li>- Tiempo medio empleado para resolver una consulta</li> </ul>
2. Satisfacción de los grupos de interés	2.1	Aumentar la satisfacción de otros gobiernos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de conflictos con otros gobiernos regionales o con el gobierno central</li> </ul>
	2.2	Aumentar la satisfacción de los funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de satisfacción de los funcionarios con el gobierno regional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	2.3	Aumentar la satisfacción de los empresarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de satisfacción de los empresarios con el gobierno regional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	2.4	Aumentar la satisfacción de los trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de satisfacción de los trabajadores con el gobierno regional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	2.5	Aumentar la satisfacción de los prescriptores, analistas e inversores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de satisfacción de analistas y prescriptores con el gobierno regional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Índice de satisfacción de inversores con el gobierno regional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	2.6	Aumentar la satisfacción de otras asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de satisfacción de otras asociaciones con el gobierno regional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	2.7	Ganar una posición ventajosa en la comunidad política nacional e internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortaleza de la posición regional en la comunidad política nacional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Fortaleza de la posición regional en la comunidad política internacional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
3. Satisfacción de la ciudadanía	3.1	Incrementar la satisfacción de la ciudadanía con la calidad de los servicios orientados al bien común	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de satisfacción de los ciudadanos con la calidad de los servicios orientados al bien común (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	3.2	Incrementar la satisfacción de la ciudadanía con la carta de los servicios orientados al bien común	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de satisfacción de los ciudadanos con la carta de servicios orientados al bien común (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>

<b>Competitividad económica</b>			
4. Intensificar el crecimiento exterior	4.1	Aumentar la presencia de las empresas valencianas en los mercados internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de empresas regionales internacionalizadas</li> <li>- Número de empresas regionales que exportan regularmente</li> <li>- Amplitud de los mercados en que operan las empresas regionales internacionalizadas</li> <li>- Porcentaje de las ventas en mercados internacionales</li> <li>- Experiencia en mercados internacionales (años)</li> <li>- Eficacia de las políticas de apoyo a la internacionalización empresarial (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	4.2	Incrementar el grado de apertura de la economía regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exportaciones de bienes (euros)</li> <li>- Exportaciones de bienes como porcentaje del PIB</li> <li>- Exportaciones de bienes per cápita (euros)</li> <li>- Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes</li> <li>- Exportaciones de servicios (euros)</li> <li>- Exportaciones de servicios como porcentaje del PIB</li> <li>- Exportaciones de servicios per cápita (euros)</li> <li>- Tasa de crecimiento de las exportaciones de servicios</li> <li>- Importaciones de bienes (euros)</li> <li>- Importaciones de bienes como porcentaje del PIB</li> <li>- Importaciones de bienes per cápita (euros)</li> <li>- Tasa de crecimiento de las importaciones de bienes</li> <li>- Importaciones de servicios (euros)</li> <li>- Importaciones de servicios como porcentaje del PIB</li> <li>- Importaciones de servicios per cápita (euros)</li> <li>- Tasa de crecimiento de las importaciones de servicios</li> <li>- Exportaciones de bienes y servicios (euros)</li> <li>- Exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB</li> <li>- Exportaciones de bienes y servicios per cápita (euros)</li> <li>- Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios</li> <li>- Importaciones de bienes y servicios (euros)</li> <li>- Importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB</li> <li>- Importaciones de bienes y servicios per cápita (euros)</li> <li>- Tasa de crecimiento de las importaciones de bienes y servicios</li> <li>- Balanza comercial absoluta (diferencia entre exportaciones e importaciones de bienes)</li> <li>- Balanza comercial relativa (diferencia entre exportaciones e importaciones de bienes en relación al PIB a precios de mercado)</li> <li>- Diferencia entre la balanza comercial relativa regional y la media nacional</li> <li>- Diferencia entre la balanza comercial relativa regional y la media UE-25</li> <li>- Cobertura de la balanza comercial (exportaciones / importaciones)</li> <li>- Penetración importadora en el mercado interior regional (importaciones / demanda final)</li> <li>- Balanza por cuenta corriente</li> <li>- Balanza por cuenta corriente relativa (balanza por cuenta corriente en relación al PIB a precios de mercado)</li> <li>- Entradas de turistas extranjeros</li> <li>- Salidas de turistas regionales al extranjero</li> <li>- Ingresos por turismo (euros)</li> <li>- Ingresos por turismo como porcentaje del PIB a precios de mercado</li> <li>- Posición en el ránking regional español de exportaciones de bienes</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posición en el ránking regional español de exportaciones de servicios</li> <li>- Posición en el ránking regional español de exportaciones de bienes y servicios</li> <li>- Posición en el ránking regional español por entradas de turistas</li> <li>- Posición en el ránking regional español por ingresos por turismo</li> </ul>
	4.3	Incrementar la cuota regional del comercio mundial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuota del mercado mundial de bienes (exportaciones de bienes sobre exportaciones mundiales de bienes)</li> <li>- Cuota del mercado mundial de servicios (exportaciones de servicios sobre exportaciones mundiales de servicios)</li> <li>- Cuota del mercado mundial de bienes y servicios (exportaciones de bienes y servicios sobre exportaciones mundiales de bienes y servicios)</li> <li>- Cuota del mercado español de bienes (exportaciones de bienes sobre exportaciones españolas de bienes)</li> <li>- Cuota del mercado español de servicios (exportaciones de servicios sobre exportaciones españolas de servicios)</li> <li>- Cuota del mercado español de bienes y servicios (exportaciones de bienes y servicios sobre exportaciones españolas de bienes y servicios)</li> <li>- Cuota del mercado turístico mundial en personas (entradas de turistas extranjeros sobre movimiento mundial de turistas)</li> <li>- Cuota del mercado turístico mundial en valor (ingresos por turismo sobre ingresos mundiales por turismo)</li> <li>- Cuota del mercado turístico español en personas (entradas de turistas extranjeros en la región sobre el total español)</li> <li>- Cuota del mercado turístico español en valor (ingresos por turismo en la región sobre el total español)</li> </ul>
	4.4	Aumentar el número de empresas multinacionales regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de empresas multinacionales regionales</li> <li>- Cuota de la inversión extranjera directa de multinacionales regionales sobre la inversión extranjera directa total de España</li> <li>- Tamaño medio de las multinacionales regionales</li> <li>- Flujo de inversión extranjera directa en el extranjero (euros)</li> <li>- Flujo de inversión extranjera directa en el extranjero sobre PIB</li> <li>- Stock de inversión extranjera directa en el extranjero (euros)</li> <li>- Stock de inversión extranjera directa en el extranjero sobre PIB</li> <li>- Desarrollo de estrategias de deslocalización de actividades productivas (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Desarrollo de estrategias de offshoring (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Desarrollo de actividades de multi-localización (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
5. Posicionamiento competitivo diferenciado	5.1	Convertir la Comunidad Valenciana en una región innovadora e inteligente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posición de las universidades regionales en los ránkings internacionales</li> <li>- Ordenadores en uso (Fuente: Computer Industry Almanac)</li> <li>- Ordenadores en uso por cada 1000 habitantes</li> <li>- % de hogares que usan ordenador</li> <li>- Número de usuarios de internet</li> <li>- % de hogares que usan internet</li> <li>- % de alumnos que usan internet para formación</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de suscriptores a servicios de banda ancha</li> <li>- % de empresas con conexión a internet mediante banda ancha</li> <li>- Velocidad media (Mbps) de la banda ancha de Internet</li> <li>- % de empresas que realizan comercio electrónico en la región</li> <li>- % de personas que han realizado compras por internet anual</li> <li>- Mercado 3G + 4G en relación al mercado global de móviles</li> <li>- Coste medio mensual de la factura de móvil por usuario (euros)</li> <li>- Conectividad de personas y empresas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	5.2	Diferenciar una oferta diferenciada en intangibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de marcas reconocidas internacionalmente</li> <li>- Número de patentes explotadas comercialmente por empresas regionales</li> <li>- Número de empresas líderes en sus respectivos negocios</li> </ul>
	5.3	Optimizar el aprovechamiento de los recursos endógenos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de marcas territoriales</li> <li>- Número de denominaciones de origen</li> <li>- Porcentaje de la producción basada en inputs endógenos</li> </ul> <p>Número de empresas que basan su modelo de negocio en recursos endógenos (<i>encuesta ad hoc</i>)</p>
6. Incrementar la productividad	6.1	Incrementar la productividad global de los factores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Productividad global de los factores (medida macro)</li> <li>- Productividad global de los factores (medida micro): (facturación±variación de existencias) / (coste del trabajo+amortizaciones)</li> <li>- Crecimiento de los precios industriales</li> <li>- Diferencial de crecimiento de los precios industriales con la media española</li> <li>- Diferencial de crecimiento de los precios industriales con la media europea</li> </ul>
	6.2	Incrementar la productividad laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coste total de la mano de obra por hora trabajada (euros)</li> <li>- Porcentaje de cambio en el coste total de la mano de obra por hora trabajada</li> <li>- PIB por persona ocupada (euros)</li> <li>- Porcentaje de cambio en el PIB por persona ocupada</li> <li>- PIB por hora trabajada (euros)</li> <li>- Porcentaje de cambio en el PIB por hora trabajada</li> <li>- PIB por hora trabajada en comparación al estándar medio español</li> <li>- PIB por hora trabajada en comparación al estándar medio europeo</li> <li>- PIB agrario por persona ocupada en agricultura (euros)</li> <li>- PIB industrial por persona ocupada en industria (euros)</li> <li>- PIB terciario por persona ocupada en servicios (euros)</li> <li>- Productividad de las grandes empresas según estándares internacionales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>- Productividad de pymes según estándares internacionales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>

<b>Bienestar social</b>			
7. Acrecentar el bienestar económico	7.1	Consolidar el crecimiento económico regional minimizando los impactos de los ciclos y entornos cambiantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PIB total (euros) a precios de mercado</li> <li>- Tasa de crecimiento (variación interanual) del PIB total a precios constantes</li> <li>- Tasa de crecimiento (variación interanual) del PIB total a precios constantes en comparación con el promedio de España</li> <li>- Tasa de crecimiento (variación interanual) del PIB total en unidades de poder de compra PPS en comparación con el promedio de la UE-25</li> <li>- Diferencial de crecimiento del PIB total a precios constantes en relación al promedio nacional</li> <li>- Diferencial de crecimiento del PIB total en unidades de poder de compra PPS en relación al promedio de la UE-25</li> <li>- Tasa de crecimiento medio anual del PIB a precios constantes en los últimos 5 /10 años</li> <li>- Tasa de crecimiento medio anual del PIB a precios constantes en los últimos 5 /10 años en comparación con España</li> <li>- Tasa de crecimiento medio anual del PIB en unidades de poder de compra PPS en los últimos 5 /10 años en comparación con la UE-25</li> <li>- PIB total (en euros) como % del PIB nacional total a precios de mercado</li> <li>- Posición en el ránking regional de España por PIB total a precios de mercado</li> <li>- Posición en el ránking regional de la UE-25 por PIB total en unidades de poder de compra PPS</li> <li>- Consumo privado (euros)</li> <li>- Consumo privado como porcentaje del PIB a precios de mercado</li> <li>- Tasa de crecimiento del consumo privado a precios constantes</li> <li>- Ahorro privado bruto (euros)</li> <li>- Ahorro privado bruto en porcentaje del PIB a precios de mercado</li> <li>- Tasa de crecimiento del ahorro privado bruto a precios constantes</li> <li>- Resiliencia de la economía a los ciclos económicos</li> </ul>
	7.2	Proteger y mejorar el patrimonio económico regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación bruta de capital fijo (euros)</li> <li>- Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB a precios de mercado</li> <li>- Tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo a precios constantes</li> </ul>
	7.3	Aumentar el PIB per cápita de forma sostenida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PIB per cápita (euros) a precios de mercado</li> <li>- Tasa de crecimiento (variación interanual) del PIB per cápita a precios constantes</li> <li>- Tasa de crecimiento (variación interanual) del PIB per cápita a precios constantes en comparación con el promedio de España</li> <li>- Tasa de crecimiento (variación interanual) del PIB per cápita en unidades de poder de compra PPS en comparación con el promedio de la UE-25</li> <li>- Diferencial de crecimiento del PIB per cápita a precios constantes en relación al promedio nacional</li> <li>- Diferencial de crecimiento del PIB per cápita en unidades de poder de compra PPS en relación al promedio de la UE-25</li> <li>- Tasa de crecimiento medio anual del PIB per cápita a precios constantes en los últimos 5 /10 años</li> <li>- Tasa de crecimiento medio anual del PIB per cápita a</li> </ul>

			<p>precios constantes en los últimos 5 /10 años en comparación con España</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de crecimiento medio anual del PIB per cápita en unidades de poder de compra PPS en los últimos 5 /10 años en comparación con la UE-25</li> <li>- PIB per cápita como % del promedio nacional del PIB per cápita a precios constantes</li> <li>- Distancia en PIB per cápita a precios constantes en comparación con la media nacional</li> <li>- PIB per cápita en unidades de poder de compra PPS en España en comparación con la media de la UE-25</li> <li>- Distancia en PIB per cápita en PPS en España en comparación con la media de la UE-25</li> <li>- Posición en el ránking regional de España por PIB per cápita a precios de mercado</li> <li>- Posición en el ránking regional de la UE-25 por PIB per cápita en unidades de poder de compra PPS</li> <li>- Consumo privado per cápita</li> <li>- Tasa de crecimiento del consumo privado per cápita a precios constantes</li> </ul>
8. Crear empleo de calidad	8.1	Crear empleo estable y bien remunerado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo total</li> <li>- Empleo total en relación a la población total</li> <li>- Creación neta de empleo en número de personas</li> <li>- Empleo en el sector privado</li> <li>- Empleo en el sector privado en relación al empleo total</li> <li>- Empleo en el sector público</li> <li>- Empleo en el sector público en relación al empleo total</li> <li>- Tasa de temporalidad laboral</li> <li>- Tasa de siniestralidad laboral</li> <li>- Número medio de horas de trabajo al año</li> <li>- Porcentaje del empleo a tiempo parcial</li> <li>- Impacto de problemas de salud (alcohol, drogas, AIDS, etc.) en el trabajo (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	8.2	Reducir la exclusión laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desempleo total</li> <li>- Tasa de desempleo (desempleados sobre población activa)</li> <li>- Porcentaje de cambio en la tasa de desempleo</li> <li>- Desempleo juvenil (por debajo de 25 años)</li> <li>- Tasa de desempleo juvenil</li> <li>- Desempleo femenino</li> <li>- Tasa de desempleo femenino</li> <li>- Desempleo de personas mayores de 50 años</li> <li>- Tasa de desempleo de mayores de 50 años</li> <li>- Desempleo de larga duración (+ 2 años)</li> <li>- Tasa de desempleo de larga duración</li> <li>- Tiempo medio de reinserción laboral de los desempleados</li> <li>- Prestación media percibida por desempleado (euros)</li> </ul>
	8.3	Incrementar la tasa de actividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de actividad laboral (población activa sobre población en edad de trabajar)</li> </ul>
9. Potenciar el desarrollo humano	9.1	Asegurar el desarrollo humano integral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de desarrollo humano IDH de Naciones Unidas (Human Development Report)</li> <li>- Variación interanual en el IDH</li> <li>- Posición en el ránking por IDH en relación a la OCDE, la UE y el mundo</li> <li>- Variación en la posición en el ránking por IDH en relación a la OCDE, la UE y el mundo</li> </ul>
	9.2	Incrementar la esperanza media de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esperanza media de vida (años)</li> <li>- Variación en la esperanza media de vida</li> <li>- Posición en el ránking regional español por esperanza media de vida</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posición en el ranking regional europeo por esperanza media vida</li> <li>- Esperanza de vida saludable (años)</li> <li>- Mortalidad infantil (tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacimientos vivos)</li> <li>- Satisfacción de los usuarios con la atención primaria del servicio valenciano de salud (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Satisfacción de los usuarios con la atención especializada del servicio valenciano de salud (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Satisfacción de los usuarios con los servicios quirúrgicos del servicio valenciano de salud (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Satisfacción de los usuarios con el funcionamiento global de Servicio Valenciano de Salud (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	9.3	Aumentar el nivel educativo y cultural de la población	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posición de la región en los rankings internacionales (PISA)</li> <li>- Ajuste del sistema educativo a las necesidades de una economía competitiva (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Satisfacción de los usuarios con los servicios educativos (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	9.4	Potenciar la mejora de la calidad de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inflación de precios al consumo (tasa promedio anual)</li> <li>- Índice del coste de la vida (cesta básica de bienes y servicios)</li> <li>- Porcentaje de la población que practica regularmente un deporte</li> <li>- Porcentaje de la población que disfruta vacaciones anuales</li> <li>- Porcentaje de la población con vivienda en propiedad</li> <li>- Precio medio mensual del alquiler de un apartamento de 3 habitaciones</li> <li>- Precio medio mensual de oficinas (en euros por metro cuadrado)</li> <li>- Precio medio del litro de gasolina de 95 octanos (euros)</li> <li>- Porcentaje de la población que percibe una pensión</li> <li>- Prestación media anual percibida por un pensionista</li> <li>- Proporción entre jubilados y población activa ocupada</li> <li>- Viabilidad del sistema público de pensiones de reparto (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Incentivos al sistema privado de pensiones (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Expectativa de vida laboral (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Ahorro medio por familia (euros)</li> <li>- Fragilidad de la posición patrimonial de las familias (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Nivel de calidad de vida (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
10. Fortalecer la cohesión regional	10.1	Profundizar en la atención a personas con dependencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de personas dependientes con cobertura</li> <li>- Número de personas con acceso a sistema de teleasistencia</li> <li>- Satisfacción de los usuarios de ayudas a dependientes (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	10.2	Fortalecer el sistema de servicios sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gasto público en servicios sociales</li> <li>- Gasto público en servicios sociales por habitante</li> <li>- Número de programas sociales en ejecución</li> <li>- Satisfacción de los usuarios con los servicios sociales (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	10.3	Reducir la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de la población por debajo del nivel de pobreza</li> <li>- Índice de pobreza multidimensional IPM de Naciones Unidas</li> <li>- Variación interanual del IPM</li> </ul>

	10.4	Desarrollar un sistema impositivo justo y equitativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de los ingresos fiscales en concepto de impuestos directos</li> <li>- Porcentaje de los ingresos fiscales en conceptos de impuestos indirectos</li> <li>- Distribución de la renta: porcentaje de hogares situados en el 10% de menor renta</li> <li>- Distribución de la renta: porcentaje de hogares situados en el 10% de mayor renta</li> <li>- Coeficiente Gini sobre igualdad en la distribución de la renta</li> </ul>
	10.5	Fortalecer la identidad regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sentimiento de identificación con la comunidad (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Aceptación de los signos identitarios de la comunidad (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Valoración social del bienestar generado por la pertenencia a la comunidad (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
11. Promover la igualdad de oportunidades	11.1	Garantizar la igualdad y la no discriminación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantía de la igualdad de oportunidades (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Estímulo de la legislación sobre igualdad de oportunidades al desarrollo económico (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>- Porcentaje de mujeres en el Parlamento regional</li> <li>- Porcentaje de mujeres en los consejos de administración</li> <li>- Porcentaje femenino de la población activa</li> <li>- Porcentaje de graduados con bachiller o máster que son mujeres</li> <li>- Índice de desigualdad de género (UNDP)</li> <li>- Ratio renta media de mujer sobre renta media de hombre</li> <li>-</li> </ul>
	11.2	Erradicar la violencia por razones de género, raza, religión o nacionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de incidentes violentos por motivos de género</li> <li>- Número de mujeres en programas de prevención de violencia doméstica</li> <li>- Número de incidentes violentos por motivos de raza, religión o nacionalidad</li> </ul>
	11.3	Potenciar la integración social de colectivos minoritarios o marginados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de programas de integración social en ejecución</li> <li>- Número de personas participantes en los programas</li> <li>- Aceptación social de personas marginadas reinsertadas (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
<b>Sostenibilidad ambiental</b>			
12. Conservación y renovación de los recursos naturales	12.1	Preservar la biodiversidad y los ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de hectáreas protegidas</li> <li>- Número de especies protegidas</li> <li>- Hectáreas de superficie de Espacios Naturales Protegidos</li> <li>- Hectáreas de superficie de la Red Natura 2000</li> </ul>
	12.2	Proteger la reserva de recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reservas de agua en hectómetros cúbicos</li> <li>- Índice de biocapacidad (hectáreas per cápita de tierras de espacio biológicamente productivo)</li> <li>- Huella ecológica (impacto de una persona sobre su entorno natural expresado por la cantidad de tierra que requiere para sostener su uso de recursos naturales) -hectáreas por persona-</li> <li>- Balance ecológico (índice de biocapacidad menos huella ecológica en hectáreas por persona)</li> </ul>
	12.3	Optimizar la eficiencia energética	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Factura energética de la administración pública regional</li> <li>- Intensidad energética de la producción (consumo comercial de energía por cada euro de PIB en kilojulios)</li> </ul>

	12.4	Incrementar la autosuficiencia energética	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Producción de energía renovable sobre la producción total de energía</li> <li>- Porcentaje del consumo satisfecho con energías renovables</li> </ul>
	12.5	Mantener y mejorar la calidad paisajística	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de paisajes reconocidos como patrimonio cultural intangible por la UNESCO</li> <li>- Atractivo de los paisajes regionales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
13. Optimizar la calidad medioambiental	13.1	Reducir las emisiones contaminantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Volumen de emisiones contaminantes causantes del efecto invernadero</li> <li>- Emisiones de CO2 (toneladas métricas de dióxido de carbono)</li> <li>- Intensidad de las emisiones de CO2 (emisiones industriales de CO2 en toneladas métricas por cada millón de euros de PIB)</li> <li>- Gravedad del impacto de la contaminación sobre la región (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	13.2	Maximizar la eficiencia medioambiental de los procesos y productos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de residuos reciclados sobre el total</li> <li>- Porcentaje de procesos medioambientalmente limpios</li> <li>- Porcentaje de productos medioambientalmente limpios</li> <li>- Número de empresas con depuración de los efluentes industriales</li> </ul>
	13.3	Promover comportamientos medioambientalmente proactivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de empresas con sistemas de gestión medioambiental (ISO 14000 o EMAS)</li> <li>- Uso por las empresas de las tecnologías renovables para ganar ventajas competitivas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>- Prioridad concedida por las empresas al desarrollo sostenible (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
14. Reducción de los desequilibrios territoriales	14.1	Ordenación sostenible del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Racionalidad del modelo de planificación del territorio (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>- Uso del territorio por debajo de su capacidad de carga (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	14.2	Potenciar el equilibrio territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de población residente en zonas con menos de 50.000 habitantes</li> <li>- Porcentaje de población residente en capital regional y capitales provinciales y comarcales</li> <li>- Coeficiente Gini sobre igualdad en la distribución espacial de la renta</li> </ul>

Tabla 7.2. Sistema de indicadores para la estrategia regional.

Prioridades estratégicas	Objetivos ejecutivos		
<b>Meta-entorno: Perspectivas de gobernabilidad y marco legal</b>			
<b>Capital social</b>			
15. Capital social cognitivo	15.1	Promover la participación activa y reivindicativa de los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje de participación electoral en las elecciones autonómicas</li> <li>– Porcentaje de participación electoral en las elecciones municipales</li> <li>– Porcentaje de participación electoral en las elecciones nacionales</li> <li>– Porcentaje de participación electoral en las elecciones europeas</li> <li>– Número de candidaturas políticas presentadas a las elecciones</li> </ul>
	15.2	Promover comportamientos cívicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Importancia de las manifestaciones cívicas (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Civismo de los ciudadanos en su comportamiento en sociedad (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	15.3	Desarrollar relaciones de confianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Grado de confianza en los vecinos (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Grado de confianza en las instituciones (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Grado de confianza entre empresas (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Consideración de los valores de los empleados en los valores corporativos (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	15.4	Fomentar las relaciones basadas en el altruismo y la reciprocidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Disposición ciudadana a prestar ayuda sin esperar nada a cambio (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Disposición ciudadana a ayudar confiando en la reciprocidad cuando la necesite (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	15.5	Potenciar sistemas negociados de resolución de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de pleitos y litigios presentados por vía judicial al año</li> <li>– Número de conflictos resueltos por arbitraje al año</li> <li>– % de conflictos resueltos por arbitraje sobre el total</li> </ul>
	15.6	Propiciar un clima favorable a la concertación social entre organizaciones sindicales y empresariales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de conflictos colectivos laborales al año</li> <li>– Número de huelgas al año</li> <li>– Días de trabajo perdidos por cada 1000 habitantes al año</li> <li>– Porcentaje de trabajadores con contratos sujetos a convenio colectivo</li> <li>– Porcentaje de empresas con políticas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal</li> </ul>
16. Capital social estructural	16.1	Promover relaciones de cooperación y redes sociales entre las organizaciones y los grupos internos a la región	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de alianzas y acuerdos establecidos con personas e instituciones internas a la región (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Disposición social a promover redes con agentes intra-regionales (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	16.2	Promover el desarrollo de redes externas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de alianzas y acuerdos establecidos con personas e instituciones externas a la región (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Disposición social a promover redes con agentes extra-regionales (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	16.3	Fomentar el asociacionismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de asociaciones registradas</li> <li>– Número de socios de las asociaciones registradas</li> </ul>
	16.4	Fomentar el voluntariado	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de campañas de voluntariado</li> <li>– Número de personas comprometidas en campañas de voluntariado</li> <li>– Disposición social al voluntariado (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>

<b>Meta-entorno: Perspectivas de gobernabilidad y marco legal</b>			
<b>Capital institucional</b>			
17. Apoyo de las instituciones formales a la libertad y la seguridad	17.1	Reforzar el diseño para minimizar costes de transacción	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de instituciones del gobierno regional</li> <li>– Número de organismos autónomos de la administración regional</li> </ul>
	17.2	Mejorar la eficacia de los mecanismos de tutela, control y castigo de incumplimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Eficacia en el desarrollo de leyes (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Eficacia en la administración de justicia (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Eficacia de los servicios de policía (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Eficacia de la lucha contra el crimen y la violencia (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Eficacia de la lucha contra el crimen organizado (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Número de delitos contra las personas</li> <li>– Número de delitos contra la propiedad</li> <li>– Costes para los negocios del sistema judicial</li> <li>– Número de atentados terroristas</li> <li>– Cumplimiento de los plazos legales de pago y la ley-anti morosidad</li> </ul>
	17.3	Simplificar la regulación y reducir sus costes para los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nivel de intervencionismo de la administración pública (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Simplificación administrativa (reducción del número de trámites) (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Simplificación de la regulación para reducir costes al ciudadano (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Estabilidad de la regulación para reducir costes al ciudadano (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	17.4	Desarrollar instituciones eficientes que apoyen la formación y la innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estímulo a la innovación de las leyes relativas a la I+D+i (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Protección de los derechos de propiedad intelectual (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Estímulo de la regulación a la formación y al aprendizaje (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	17.5	Asegurar el Estado de Derecho, la independencia judicial y la seguridad jurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Seguridad jurídica del ciudadano ante el Estado (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Protección legal de la seguridad personal (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Protección legal de los derechos de propiedad privada (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Protección legal de los derechos de los accionistas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Protección legal de los derechos de los inversores (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Independencia de la acción judicial (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
18. Promover valores que apoyen la mejora de la competitividad	18.1	Promover valores que apoyen la aceptación social de las instituciones formales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desarrollo del cumplimiento de la regulación (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Aceptación social de las normas dominantes (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Aceptación social de las instituciones formales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Respeto a las opiniones mayoritarias (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>

	18.2	Promover valores que incentiven la innovación y el emprendimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Credibilidad de los directivos y empresarios en la sociedad (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Actitud positiva hacia la globalización en la sociedad (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Apertura de la cultura regional a nuevas ideas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Flexibilidad y adaptabilidad de las personas a nuevos retos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Comprensión social de la necesidad de reformas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Apoyo del sistema de valores imperante en la sociedad a la competitividad empresarial (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Promoción en la educación de valores como responsabilidad, autonomía, esfuerzo, creatividad, curiosidad, etc. (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Aceptación social del fracaso como un proceso de aprendizaje (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Movilidad social vertical, es decir, oportunidades para cualquiera de progresar con independencia de su origen (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	18.3	Promover comportamientos éticos y el rechazo a conductas oportunistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Implantación de prácticas éticas en las empresas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Responsabilidad social de los líderes empresariales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Implantación efectiva de las prácticas de auditoría y contabilidad (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
19. Estímulo de mercados abiertos y exigentes	19.1	Incentivar estructuras de mercado transparentes y competitivas que beneficien al consumidor y estimulen la competencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Subvenciones a empresas como porcentaje del PIB a precios de mercado</li> <li>– Efecto distorsionador de la competencia originado por los subsidios (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Amenaza a la actividad empresarial derivada de la propiedad pública de compañías (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Facilidades al libre tránsito de mercancías (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Proteccionismo que traba la estrategia de las empresas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Apertura de los contratos públicos a ofertas extranjeras (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Libertad de inversores extranjeros para adquirir el control de empresas regionales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Accesibilidad a los mercados de capitales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Atractivo de los incentivos a la inversión para inversores extranjeros (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Importancia de la economía sumergida (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Intensidad de la competencia en los mercados regionales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Eficacia de la política de defensa de la competencia (procesos abiertos con sanción)</li> <li>– Grado de liberalización de los mercados en horarios y precios (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Barreras públicas a la entrada de nuevos competidores (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Nivel de información de los consumidores (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Control de las importaciones de productos que no cumplen los requisitos de calidad (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>

	19.2	Promover el aumento del atractivo de los mercados regionales por tamaño y poder de compra	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tamaño del mercado -población total en número de personas</li> <li>– Tamaño del mercado urbano (población residente en ciudades de más de 50.000 empleados)</li> <li>– Porcentaje del mercado urbano sobre el total</li> <li>– Renta media disponible por habitante (euros)</li> </ul>
	19.3	Mejorar la calidad de la regulación de los mercados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estímulo de la competitividad empresarial por el marco legal y regulatorio (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Eficiencia de la legislación sobre la competencia (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Apoyo de la regulación a la facilidad para hacer negocios (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Apoyo de la legislación a la creación de empresas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Número de días para arrancar un negocio</li> <li>– Número de procedimientos para iniciar un negocio</li> <li>– Costes fiscales y administrativos para abrir una nueva empresa</li> <li>– Estímulo a la actividad empresarial por la legislación laboral (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Incentivo a la búsqueda de trabajo por la legislación sobre desempleo</li> <li>– Impacto de las leyes medioambientales y su cumplimiento sobre la competitividad empresarial (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Costes para la empresa de las obligaciones legales y burocráticas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Protección ante quiebras y concursos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Eficacia de las normas de buen gobierno corporativo (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
20. Desarrollar el capital político	20.1	Mejorar la transparencia de las instituciones políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de bases de datos en Open Data</li> <li>– Número de buenas prácticas de evaluación y comunicación de políticas públicas</li> <li>– Información sobre los cargos electos incluyendo datos biográficos</li> <li>– Accesibilidad y completitud del Registro de Intereses de Actividades y de Bienes de los altos cargos</li> <li>– Publicación completa de las retribuciones percibidas por los cargos políticos, cargos de confianza y asesores</li> <li>– Publicación completa de las indemnizaciones percibidas por cesar en el cargo de políticos, cargos de confianza y asesores</li> <li>– Composición política de cargos electos y órganos colegiados</li> <li>– Direcciones electrónicas de los cargos electos</li> <li>– Relación de puestos de confianza e importe de sus retribuciones</li> <li>– Relación de puestos de trabajo y plantillas de personal incluyendo organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades públicas regionales</li> <li>– Ofertas de empleo público</li> <li>– Procesos selectivos de personal público</li> <li>– Disponibilidad de información sobre las leyes, normas y reglamentos</li> <li>– Disponibilidad de información sobre órdenes del día, actas y acuerdos de las reuniones del equipo de gobierno</li> </ul>

	20.2	Combatir la corrupción política	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Percepción del grado de corrupción en la política regional (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Confianza ciudadana en la honestidad política regional (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Percepción ciudadana de la voluntad de servicio público de los políticos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Desarrollo de comportamientos clientelares (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	20.3	Incrementar la eficacia de las instituciones políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Confianza pública en los políticos y en su liderazgo (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Apoyo al sistema electoral mayoritario y de listas cerradas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Percepción de despilfarro en la gestión de fondos públicos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Percepción ciudadana de la voluntad política real para la modernización (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Percepción ciudadana de la primacía del interés general en su bienestar sobre las ideologías (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Grado de estabilidad política (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
21. Optimizar el sistema de gobernanza regional	21.1	Mejorar el control interno, la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Creación de la Oficina de Buen Gobierno</li> <li>– Disponibilidad de los presupuestos autonómicos, incluyendo organismos, entes y sociedades regionales</li> <li>– Disponibilidad de las liquidaciones de los presupuestos</li> <li>– Disponibilidad de las modificaciones presupuestarias</li> <li>– Publicación en la web de la apertura de concursos para licitaciones</li> <li>– Disponibilidad de la cuantía de las operaciones con proveedores</li> <li>– Disponibilidad de la cuantía de operaciones con adjudicatarios y contratistas de obras</li> <li>– Disponibilidad de información sobre empresas concurrentes a licitaciones</li> <li>– Disponibilidad de información completa sobre adjudicaciones de licitaciones</li> <li>– Disponibilidad de información sobre contratos formalizados</li> <li>– Disponibilidad de información sobre contratos menores</li> <li>– Publicación completa de las subvenciones y ayudas públicas</li> <li>– Publicación de la relación de convenios suscritos</li> <li>– Publicación de los informes de intervención y auditoría</li> <li>– Transparencia y equidad en las decisiones públicas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Transparencia y equidad en la contratación pública (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Asignación de fondos públicos presidida por el respeto a la ley (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>

21.2	Promover la coordinación entre los niveles de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Primacía de los pactos de Estado sobre los intereses partidistas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Trabajo mancomunado y cooperativo de los organismos públicos en proyectos de interés común (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Número de convenios de cooperación inter-regional y con el gobierno central</li> <li>– Eficacia del diseño actual del Estado Autonómico desde la perspectiva regional (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Idoneidad del grado de descentralización política nacional (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Idoneidad del grado de descentralización en la gestión económica nacional (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Duplicidades innecesarias en el gasto público a distintos niveles (consejos sociales, oficinas comerciales, televisiones públicas, tribunales de la competencia, etc.) (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Fragmentación del mercado único español y barreras a la movilidad inter-regionales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Conflictividad entre regiones por el control de recursos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
21.3	Mejorar la coordinación público-privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Valor de las alianzas público-privadas que fertilicen dinámicas de transformación y modernización regional (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Disposición a la cooperación público-privada por los agentes públicos y privados (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
21.4	Fortalecer las capacidades de gestión del gobierno regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje de objetivos/compromisos concluidos</li> <li>– Porcentaje de objetivos/compromisos en ejecución</li> <li>– Grado de desarrollo del plan de gobierno</li> <li>– Adaptabilidad de la política regional a los cambios del entorno (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Eficacia en la implementación de las decisiones de política regional (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Competencias para la gestión de los políticos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Agilidad administrativa (tiempo medio para tramitar un asunto)</li> </ul>
21.5	Aumentar la receptividad a las expectativas de los stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Disposición de las instituciones a escuchar la voz ciudadana (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Número de consultas realizadas a los ciudadanos</li> <li>– Esfuerzo por desplegar un gobierno que responda a las expectativas de los stakeholders (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
21.6	Desarrollar la e-administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de proyectos de administración electrónica</li> <li>– % de trámites electrónicos</li> <li>– % de permisos y licencias gestionados online plenamente</li> <li>– % de procedimientos digitalizados</li> <li>– % de expedientes digitalizados</li> <li>– Facilidad de seguimiento del estado de tramitación online de un asunto</li> <li>– Número de empresas que se relacionan online con la administración pública</li> <li>– Modernización de la gestión pública con las nuevas tecnologías (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>

<b>Macroentorno: Perspectiva financiera</b>			
<b>Capital financiero</b>			
22. Mantener el equilibrio presupuestario	22.1	Enajenar activos públicos ociosos y no estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de inmuebles propios</li> <li>– Número de inmuebles propios ociosos</li> <li>– Ingresos por venta de inmuebles propios ociosos</li> </ul>
	22.2	Externalizar y subcontratar servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje del presupuesto por servicios externalizados</li> <li>– Porcentaje del presupuesto por subcontrataciones de servicios</li> </ul>
	22.3	Introducir fórmulas público-privadas que aumenten ingresos y/o reduzcan gastos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Volumen de proyectos de inversión público-privada (euros)</li> <li>– Aumento de ingresos en proyectos público-privados</li> <li>– Reducción de costes en proyectos público-privados</li> </ul>
	22.4	Optimizar la gestión del presupuesto y la coordinación institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Superávit / déficit presupuestario (euros)</li> <li>– Variación anual del superávit/déficit presupuestario a precios constantes</li> <li>– Superávit / déficit presupuestario por habitante</li> <li>– Superávit / déficit presupuestario en relación al PIB a precios de mercado</li> <li>– Eficacia en la gestión de las finanzas públicas (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Capacidad para cumplir los objetivos de déficit público de la UE (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Disposición a la disciplina y austeridad presupuestaria (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
23. Mejorar la gestión del gasto público	23.1	Reducir los costes de los servicios externos y compras	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gasto público en bienes corrientes y servicios</li> <li>– Gasto público en bienes corrientes y servicios por habitante</li> <li>– Gasto público en bienes corrientes y servicios sobre PIB a precios de mercado</li> <li>– Ahorro en costes con la centralización de compras</li> <li>– Ahorro en costes con la estandarización y selección de proveedores</li> <li>– Eficacia en la gestión del gasto público (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	23.2	Mejorar la productividad de los empleados públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gasto en personal público por habitante</li> <li>– Gasto en personal público sobre el gasto público total</li> <li>– Gasto en personal público sobre el PIB a precios de mercado</li> <li>– Crecimiento del número de funcionarios en relación al crecimiento del PIB a precios de mercado</li> </ul>
	23.3	Reestructurar plantillas y optimizar recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Personal involucrado en reestructuraciones de plantillas</li> <li>– Ahorro en costes tras reestructuraciones de plantillas</li> <li>– Optimización de recursos con transferencias de competencias</li> </ul>
	23.4	Optimizar la ejecución de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión pública</li> <li>– Inversión pública por habitante</li> <li>– Inversión pública sobre el PIB a precios de mercado</li> <li>– Grado de ejecución de las previsiones de inversión presupuestaria</li> </ul>
	23.5	Reducir el plazo de pago a proveedores	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Periodo medio de pago a proveedores</li> <li>– Porcentaje de contratos con plazo de pago superior al límite legal</li> </ul>
24. Mejorar la gestión del ingreso público	24.1	Mejorar la gestión de la recaudación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje de ingresos obtenidos durante el periodo de recaudación voluntaria</li> <li>– Tiempo medio para la devolución de impuestos</li> <li>– Número de visitas del ciudadano a los gestores tributarios</li> </ul>
	24.2	Maximizar los ingresos no tributarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Volumen de ingresos atípicos anuales</li> </ul>

	24.3	Aumentar la base de los impuestos reteniendo empresas existentes, atrayendo nuevas y estimulando el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inclusión fiscal de nuevas propiedades</li> <li>– Inclusión fiscal de nuevos negocios</li> <li>– Aumento de los impuestos percibidos gracias al crecimiento de las empresas existentes</li> </ul>
	24.4	Aumentar la presión fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recaudación fiscal total</li> <li>– Ingresos fiscales por habitante</li> <li>– Porcentaje de impuestos sobre el PIB a precios de mercado</li> <li>– Porcentaje de impuestos sobre la renta de personas físicas en relación al PIB</li> <li>– Tramo autonómico en el impuesto sobre la renta</li> <li>– Porcentaje de impuestos sobre sociedades en relación al PIB</li> <li>– Porcentaje de impuestos indirectos recaudados en relación al PIB</li> <li>– Tipo máximo del impuesto sobre el consumo (IVA)</li> <li>– Diferencial en el tratamiento fiscal de sucesiones y donaciones (%)</li> <li>– Diferencial en el tratamiento fiscal de los bienes inmuebles (%)</li> <li>– Porcentaje de impuestos sobre el capital en relación al PIB</li> <li>– Contribución de empleados y empleadores a la seguridad social en relación al PIB</li> </ul>
	24.5	Intensificar la persecución de la evasión fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de expedientes abiertos anualmente</li> <li>– Ingresos recaudados por inspecciones fiscales ejecutivas</li> <li>– Eficacia de la inspección fiscal (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
25. Contener y reducir el endeudamiento	25.1	Reducir la deuda financiera del sector público	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Volumen de la deuda pública autonómica (euros)</li> <li>– Variación interanual de la deuda pública autonómica a precios constantes</li> <li>– Deuda pública autonómica por habitante</li> <li>– Deuda pública autonómica en relación al PIB a precios de mercado</li> </ul>
	25.2	Reducir el coste de la deuda financiera del sector público	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pagos por intereses anual (euros)</li> <li>– Pagos por intereses anual en relación a la deuda pública autonómica viva</li> <li>– Pagos por intereses anual en relación al PIB a precios de mercado</li> </ul>
	25.3	Reestructurar la deuda financiera del sector público	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rating de la Generalitat Valenciana por empresas de calificación</li> <li>– Rating del crédito-país de la Generalitat por Institutional Investor Magazine</li> <li>– Porcentaje de la deuda pública a largo plazo</li> </ul>
26. Fortalecer la financiación al sector privado	26.1	Estimular el crédito al consumo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Volumen de créditos al consumo</li> <li>– Coste medio del crédito al consumo</li> <li>– Tasa de interés real para el descuento a corto plazo</li> <li>– Número de tarjetas de crédito en circulación</li> <li>– Transacciones por medio de tarjetas de crédito per cápita (euros)</li> <li>– Facilidad de acceso al crédito al consumo (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	26.2	Estimular el crédito a la inversión productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coste medio del capital ajeno para las empresas</li> <li>– Volumen de créditos y préstamos para inversión productiva</li> <li>– Volumen de créditos para financiación del circulante</li> <li>– Apoyo de los servicios bancarios y financieros a la actividad empresarial (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Facilidad de acceso al crédito por las empresas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>

	26.3	Estimular la financiación no bancaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje de la financiación externa empresarial de fuentes no bancarias</li> <li>– Número de operadores financieros parabancarios</li> <li>– Volumen de capital manejado por operadores financieros parabancarios</li> </ul>
	26.4	Desarrollar el sistema financiero regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Eficacia del sistema financiero regional para asegurar una financiación competitiva en costes, capital y solvencia (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Control regional de las instituciones financieras</li> <li>– Impacto de la política del Banco Central Europeo sobre los negocios (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Activos del sistema financiero como porcentaje del PIB a precios de mercado</li> <li>– Eficacia de la regulación del sistema financiero regional (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Capitalización del mercado bursátil regional (euros)</li> <li>– Capitalización del mercado bursátil regional en relación al PIB a precios de mercado</li> <li>– Número de compañías que cotizan en el mercado bursátil regional</li> <li>– Ofertas públicas de adquisición en los tres últimos años</li> <li>– Facilidad de acceso a los servicios financieros por las empresas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
<b>Meso-entorno: Perspectiva de procesos y activos</b>			
<b>Capital natural</b>			
27. Mantener y mejorar la calidad del entorno natural	27.1	Diagnosticar el estado del entorno natural y controlar sus dinámicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de planes de ordenación y gestión de los espacios naturales protegidos</li> <li>– Porcentaje del territorio con directrices territoriales definidas</li> <li>– Número de hectáreas que encajan con la delimitación como montes de utilidad pública</li> <li>– Número de estudios de impacto territorial</li> </ul>
	27.2	Asegurar la preservación de la calidad del entorno natural	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en proyectos de prevención y lucha contra la erosión y desertificación</li> <li>– Inversión en actuaciones lucha contra los incendios forestales</li> <li>– Inversión en compra de terrenos en áreas protegidas</li> <li>– Inversión en proyectos de cooperación interterritorial en asuntos de conservación de la naturaleza</li> <li>– Saturación de la costa para usos turísticos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	27.3	Fomentar la regeneración y mejora de la calidad del entorno natural	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en la recuperación de hábitats degradados</li> <li>– Número de planes de recuperación de vida silvestre aprobados</li> </ul>
	27.4	Desarrollar la concienciación ciudadana para promover prácticas respetuosas medioambientalmente	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de campañas de sensibilización ambiental</li> <li>– Inversión realizada en las campañas de sensibilización ambiental</li> <li>– Número de puntos de información sobre el medio natural</li> <li>– Inversión realizada en el establecimiento del sistema de información sobre el medio natural</li> <li>– Número de acciones formativas en las aulas de la naturaleza</li> <li>– Número de personas receptoras de acciones en aulas de la naturaleza</li> <li>–</li> </ul>
	27.5	Proteger y mejorar el paisaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión para prevenir el abandono de tierras agrícolas en explotación</li> <li>– Inversión para mejorar el paisaje natural</li> </ul>

	27.6	Desarrollar sistemas de reciclaje y gestión de residuos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacidad instalada para el tratamiento de residuos sólidos urbanos</li> <li>– Capacidad instalada para el tratamiento y depuración de aguas</li> <li>– Porcentaje de la población servida por centros de tratamiento y depuración de aguas</li> <li>– Capacidad instalada para el tratamiento de residuos industriales</li> <li>– Tasa de reciclaje de papel y cartón (porcentaje de consumo aparente)</li> </ul>
	27.7	Promover soluciones ecológicas en el medio urbano y en la producción económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de ayuntamientos con planes de protección de su entorno natural</li> <li>– Número de empresas que han adoptado sistemas ecoeficientes</li> </ul>
28. Valorizar el entorno natural	28.1	Identificar los activos naturales susceptibles de servir para crear valor	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tierra cultivable (hectáreas)</li> <li>– Tierra cultivable per cápita</li> <li>– Reservas hídricas (metros cúbicos)</li> <li>– Reservas hídricas per cápita</li> </ul>
	28.2	Fomentar el desarrollo de productos que exploten activos naturales endógenos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hectáreas de superficie forestal con actuaciones selvícolas y de restauración hidrológica y ambiental</li> <li>– Inversión realizada en hábitats cinegéticos y piscícolas</li> <li>– Volumen de negocio de empresas que explotan recursos minerales</li> </ul>
	28.3	Promover usos de no mercado del medio natural	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kilómetros de senderos del medio natural adaptados al uso público</li> <li>– Número de áreas acondicionadas de uso público en el medio natural</li> <li>– Hectáreas de montes de utilidad pública deslindados y desmojonados</li> </ul>

<b>Meso-entorno: Perspectiva de procesos y activos</b>			
<b>Capital físico-construido</b>			
29. Mantener y mejorar la dotación de infraestructuras	29.1	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras para justicia y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en instalaciones para fuerzas de seguridad</li> <li>– Inversión en instalaciones judiciales</li> <li>– Superficie ocupada por instalaciones de seguridad</li> <li>– Superficie ocupada por instalaciones judiciales</li> </ul>
	29.2	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras para el transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en infraestructuras de transporte por habitante</li> <li>– Capacidad de operaciones portuarias en los puertos regionales</li> <li>– Toneladas de mercancía movidas a través de los puertos regionales</li> <li>– Densidad de la red ferroviaria (kilómetros de red sobre kilómetros cuadrados de superficie de la región)</li> <li>– Kilómetros de ferrocarril de alta velocidad construidos</li> <li>– Kilómetros de la red ferroviaria de cercanías</li> <li>– Kilómetros de red ferroviaria para transporte de mercancías</li> <li>– Dotación de vías férreas por cada 1000 km<sup>2</sup> de superficie</li> <li>– Densidad de la red de carreteras (kilómetros de carreteras sobre kilómetros cuadrados de superficie de la región)</li> <li>– Kilómetros de carreteras de alta velocidad construidos</li> <li>– Tasa de accidentalidad en carretera (víctimas mortales por cada 1000 kilómetros)</li> <li>– Porcentaje de municipios conectados mediante una red de alta capacidad</li> <li>– Número de viajeros en avión anual</li> <li>– Número de pasajeros de alta velocidad anual</li> <li>– Capacidad de operaciones aeroportuarias en los aeropuertos regionales</li> <li>– Apoyo de la calidad del sistema de transporte al desarrollo de los negocios (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Desarrollo de las conexiones intermodales que favorezcan un sistema integrado de transporte (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	29.3	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras para la producción industrial	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en infraestructuras productivas por habitante</li> <li>– Número de centros logísticos</li> <li>– Disponibilidad de suelo industrial</li> <li>– Número de polígonos industriales y parques empresariales</li> <li>– Precio del suelo industrial por metro cuadrado</li> </ul>
	29.4	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras para usos productivos del suelo agrario	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en infraestructuras agrarias por habitante</li> <li>– Kilómetros de caminos rurales</li> </ul>
	29.5	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras para explotación terciaria del suelo natural	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en infraestructuras terciarias por habitante</li> <li>– Número de centros integrados de transporte y centros intermodales</li> <li>– Desarrollo de las infraestructuras logísticas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Eficiencia de las infraestructuras de distribución de mercancías (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>

	29.6	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras hídricas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en sistemas de almacenamiento y transporte del agua</li> <li>– Inversión en infraestructuras hídricas por habitante</li> <li>– Inversión en redes urbanas de suministro de agua</li> <li>– Capacidad instalada de desalación de agua de mar</li> <li>– Número de hectáreas de regadío con tecnología avanzada</li> <li>– Aseguramiento y gestión eficaces del acceso al agua (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Intensidad del consumo de agua (consumo de agua en metros cúbicos por cada 1000 euros de PIB)</li> </ul>
	29.7	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras energéticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en infraestructuras energéticas por habitante</li> <li>– Inversión en energías renovables</li> <li>– Número de plantas de valorización energética de residuos</li> <li>– Número de plantas de cogeneración</li> <li>– Kilómetros de la red de distribución de gas natural</li> <li>– Producción de energía en la región (MTOE, millones de toneladas de petróleo equivalentes)</li> <li>– Consumo de energía en la región (MTOE)</li> <li>– Consumo de energía en la región per cápita</li> <li>– Porcentaje de la producción energética regional sobre la demanda</li> <li>– Coste de la electricidad para clientes industriales (euros por kwh)</li> <li>– Coste de combustible y gas para clientes industriales (euros por metro cúbico)</li> <li>– Idoneidad y eficiencia de las infraestructuras energéticas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Aseguramiento de la oferta de energía para el futuro (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	29.8	Mantener y ampliar la dotación de infraestructuras de telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en infraestructuras de telecomunicaciones por habitante</li> <li>– Red de fibra óptica</li> <li>– Desarrollo de las tecnologías de comunicación (voz y datos) (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
30. Mantener y mejorar la dotación de equipamientos públicos	30.1	Mejorar la gestión de las ciudades	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoyo de la gestión urbana al desarrollo de los negocios (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Racionalidad de la planificación urbanística (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Atractivo de los espacios urbanos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	30.2	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos comerciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de centros comerciales</li> <li>– Metros cuadrados de superficie de centros comerciales</li> <li>– Número de establecimientos comerciales</li> <li>– Metros cuadrados de superficie de establecimientos comerciales</li> <li>– Variedad de tipologías comerciales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	30.3	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos deportivos y recreativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de instalaciones deportivas de acceso público</li> <li>– Inversión en mejora y en nuevas instalaciones deportivas</li> <li>– Número de centros de ocio y metros cuadrados de superficie</li> <li>– Inversión en nuevos centros de ocio</li> </ul>
	30.4	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de plazas en centros de acogida a inmigrantes</li> <li>– Número de geriátricos públicos</li> <li>– Número de plazas en geriátricos públicos</li> <li>– Presupuesto para viviendas sociales (euros)</li> <li>– Número de viviendas sociales construidas</li> </ul>

	30.5	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos sanitarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Presupuesto sanitario público (euros)</li> <li>– Presupuesto sanitario público per cápita</li> <li>– Presupuesto sanitario público como porcentaje del PIB a precios de mercado</li> <li>– Número de complejos hospitalarios públicos</li> <li>– Número de camas en hospitales públicos por 10.000 habitantes</li> <li>– Número de quirófanos en hospitales públicos por 10.000 habitantes</li> <li>– Ajuste de las infraestructuras sanitarias a las necesidades de la sociedad (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	30.6	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de museos</li> <li>– Número de bibliotecas</li> <li>– Número de centros culturales</li> </ul>
	30.7	Mantener y mejorar la dotación de equipamientos educativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de plazas de guardería y en escuelas infantiles públicas hasta 3 años</li> <li>– Número de plazas escolares para educación primaria</li> <li>– Número de plazas escolares para educación secundaria-bachillerato</li> <li>– Número de plazas escolares para formación profesional</li> <li>– Número de universidades</li> <li>– Número de centros universitarios</li> <li>– Número de grados ofertados</li> <li>– Número de postgrados ofertados</li> <li>– Inversión en nuevas guarderías y escuelas infantiles</li> <li>– Inversión en aumento de plazas escolares en educación primaria (euros)</li> <li>– Inversión en aumento de plazas escolares en educación secundarias-bachillerato (euros)</li> <li>– Inversión en aumento de plazas escolares de formación profesional (euros)</li> <li>– Inversión en aumento de oferta universitaria (euros)</li> </ul>
31. Mantener y mejorar el patrimonio cultural tangible	31.1	Conservar y proteger el patrimonio cultural tangible existente	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bienes inmuebles urbanos de valor histórico-artístico</li> <li>– Bienes culturales pictóricos y esculturales</li> <li>– Bienes culturales arqueológicos</li> <li>– Valor de los bienes culturales (euros)</li> <li>– Atractivo y mantenimiento de los casos históricos urbanos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Inversión en protección y rehabilitación del patrimonio cultural tangible (euros)</li> </ul>
	31.2	Aumentar el patrimonio cultural tangible	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en nuevos bienes de valor cultural (euros)</li> <li>– Inversión en investigación y descubrimiento de bienes arqueológicos (euros)</li> </ul>
<b>Meso-entorno: Perspectiva de procesos y activos</b>			
<b>Capital imagen</b>			
32. Mejorar la imagen regional	32.1	Fortalecer el sentimiento de identidad en la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en fortalecer el sentimiento identitario regional (euros)</li> <li>– Campañas de creación de identidad regional</li> </ul>
	32.2	Fortalecer la percepción positiva de la región ante grupos de interés internos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoyo de la imagen interior de la región al desarrollo de los negocios (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Inversión en mejorar la imagen interior de la región (euros)</li> </ul>
	32.3	Fortalecer la percepción positiva de la región ante grupos de interés externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoyo de la imagen exterior de la región al desarrollo de los negocios (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Inversión en mejorar la imagen exterior de la región (euros)</li> </ul>
33. Fortalecer la marca regional	33.1	Desarrollar un posicionamiento atractivo de la marca regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Atractivo de la región por la imagen de sus multinacionales enseña (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Atractivo de la región por su bienestar y calidad de vida (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>

	33.2	Valorizar el patrimonio cultural como atributo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Atractivo de la región por su idioma (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Atractivo de la región por sus costumbres y folklore (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Atractivo de la región por su patrimonio histórico tangible (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Atractivo de la región como lugar para disfrutar de su cultura y arte (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Atractivo de la región como espacio de diversión y tiempo libre (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Atractivo de la región como lugar para estudiar (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	33.3	Valorizar el patrimonio natural como atributo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Atractivo de la región por la belleza de su naturaleza</li> <li>– Atractivo de la región por su variedad de ecosistemas (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	33.4	Desarrollar eventos que amplíen la visibilidad y conocimiento de la marca regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de deportistas de alto rendimiento</li> <li>– Atractivo de la región por la popularidad de sus deportistas (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Número de artistas e intelectuales de relieve internacional</li> <li>– Atractivo de la región por la popularidad de sus artistas e intelectuales</li> </ul>
34. Mejorar la reputación regional	34.1	Fortalecer la confianza institucional externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acciones de información y comunicación a inversores y analistas externos</li> <li>– Valoración por inversores y analistas de la evolución regional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	34.2	Cumplir los compromisos al máximo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje de convenios firmados que se cumplen en plazo</li> <li>– Valoración por partners del cumplimiento de sus compromisos por el gobierno regional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	34.3	Optimizar la transparencia del gobierno regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en mejorar y aumentar la transparencia de la acción de gobierno (euros)</li> <li>– Valoración por inversores y analistas de la transparencia del gobierno regional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
<b>Meso-entorno: Perspectiva de innovación y aprendizaje</b>			
<b>Capital intelectual</b>			
35. Aumentar el capital mercado	35.1	Desarrollar relaciones comerciales sostenibles en mercados exteriores	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de empresas que han sido apoyadas con programas de ayuda a la internacionalización</li> <li>– Número de empresas que han participado en misiones comerciales</li> <li>– Número de empresas que utilizan las oficinas de la red de promotores de negocio en el exterior</li> <li>– Número de acciones de formación en materia de internacionalización</li> </ul>
	35.3	Alcanzar posiciones negociadoras defendibles en los canales de distribución	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacidad de influir en los canales de comercialización (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Control de la distribución internacional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	35.4	Construir redes en mercados clave	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Concentración de las exportaciones por destino (porcentaje de las exportaciones a los cinco principales mercados en relación a las exportaciones totales)</li> <li>– Concentración de las exportaciones en países desarrollados (% de las exportaciones totales)</li> </ul>
	35.5	Detectar oportunidades de internacionalización no aprovechadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estudios de mercado sobre oportunidades emergentes (euros)</li> </ul>
	35.6	Desarrollar capacidad de comercialización endógena	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoyo a la creación de centros de distribución por empresas regionales (euros)</li> <li>– Fortaleza de la capacidad de comercialización endógena en el extranjero (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>

36. Aumentar el capital tecnológico	36.1	Incrementar la inversión regional en I+D+i	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión total en I+D+i</li> <li>– Inversión total en I+D+i per cápita</li> <li>– Inversión pública en I+D</li> <li>– Inversión privada inducida en I+D+i</li> <li>– % inversión en I+D sobre PIB a precios de mercado</li> <li>– % inversión privada en I+D sobre PIB</li> <li>– Número de instituciones especializadas en I+D+i</li> <li>– Número de empresas apoyadas a través de programas regionales de ayuda a I+D+i</li> </ul>
	36.2	Aumentar la base regional de científicos y tecnólogos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Personal involucrado en I+D+i en empresas</li> <li>– Personal involucrado en I+D+i en universidades y otros centros</li> <li>– Personal total involucrado en I+D+i</li> <li>– Personal total involucrado en I+D+i por cada 1000 habitantes</li> <li>– Personal involucrado en I+D+i en empresas por cada 1000 habitantes</li> <li>– Número total de investigadores</li> <li>– Número de investigadores por cada millón de habitantes</li> <li>– Número de titulados en ciencia e ingeniería</li> <li>– Porcentaje de graduados en ciencia e ingeniería sobre graduados totales</li> </ul>
	36.3	Crear grupos investigadores regionales de excelencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje de profesorado universitario que ha completado su formación en el extranjero</li> <li>– Número de proyectos de I+D de ámbito europeo liderados por científicos regionales</li> <li>– Número de PDI universitario en proyectos de movilidad internacional</li> <li>– Número de proyectos presentados por empresas regionales a programas marco de la UE</li> <li>– Número de proyectos solicitados al CDTI y a otros programas nacionales de I+D+i</li> <li>– Nivel de la investigación científica (pública y privada) en relación a los estándares internacionales</li> </ul>
	36.4	Incrementar el stock de conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de patentes totales registradas por empresas regionales</li> <li>– Número de patentes tecnológicas registradas por empresas regionales</li> <li>– Número de patentes solicitadas por empresas regionales</li> <li>– Número de patentes solicitadas por cada 100.000 habitantes</li> <li>– Número de solicitudes de invenciones OEPM por empresas regionales</li> <li>– Número de licencias totales adquiridas por empresas regionales</li> <li>– Número de licencias tecnológicas adquiridas por empresas regionales</li> <li>– Número de artículos científicos publicados por investigadores regionales</li> </ul>
37. Aumentar el capital organizativo	37.1	Mejorar las formas de organización agraria	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de productos agrarios elaborados por firmas regionales con denominación de calidad</li> <li>– Volumen de facturación de productos agrarios con calidad diferenciada</li> <li>– Número de empresas agrarias con marcas de garantía de calidad</li> </ul>
	37.2	Mejorar las formas de organización industrial	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Volumen de facturación de productos con calidad diferenciada</li> <li>– Número de empresas con marcas de garantía de calidad</li> </ul>

	37.3	Mejorar las formas de organización de la explotación de recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Eficacia en la explotación de recursos hídricos (metros cúbicos por habitante)</li> <li>– Porcentaje de riesgos a regadío en relación a riegos a manta</li> </ul>
	37.4	Mejorar las formas de organización urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de proyectos de mejora de la organización urbana</li> </ul>
	37.5	Promover iniciativas de gestión del conocimiento regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de iniciativas regionales de gestión del conocimiento</li> <li>– Centros de gestión del conocimiento</li> </ul>
	37.6	Mejorar la coordinación del sistema regional de I+D+i y las redes entre sus actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de empresas que han colaborado con centros tecnológicos</li> <li>– Número de empresas que han colaborado con centros de I+D</li> <li>– Número de empresas que han cooperado en proyectos conjuntos de I+D+i</li> <li>– Número de proyectos universitarios efectivamente implantados por las empresas</li> <li>– Número de instituciones de interfase</li> <li>– Número de empresas instaladas en parques tecnológicos</li> <li>– Número de empresas instaladas en parques científicos</li> <li>– Número de doctores contratados por empresas regionales</li> <li>– Número de tecnólogos contratados por empresas regionales</li> <li>– Desarrollo de la transferencia de conocimiento entre empresas y universidades (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
38. Aumentar el capital cultural	38.1	Conservar el patrimonio cultural intangible	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bienes culturales intangibles</li> <li>– Valor de los bienes culturales intangibles (euros)</li> <li>– Inversión en protección del patrimonio cultural intangible (euros)</li> </ul>
	38.2	Proteger las prácticas culturales regionales y su diversidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inventario de prácticas culturales y folklóricas musicales</li> <li>– Inventario de prácticas culturales y folklóricas teatrales</li> <li>– Inventario de otros espectáculos con valor cultural</li> </ul>
	38.3	Difundir y valorizar la cultura regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inversión en difundir el patrimonio cultural intangible (euros)</li> <li>– Inversión en formación de especialistas y guías del patrimonio cultural intangible regional</li> <li>– Número de acciones de promoción del patrimonio cultural intangible regional</li> </ul>
	38.4	Proteger y difundir las concepciones filosóficas y religiosas de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inventario de la producción literaria regional</li> <li>– Inversión en estudiar la difusión nacional e internacional de la producción literaria regional (euros)</li> <li>– Inversión en apoyar la difusión nacional e internacional de la producción literaria regional (euros)</li> </ul>
<b>Meso-entorno: Perspectiva de innovación y aprendizaje</b>			
<b>Capital humano</b>			
39. Atraer y retener talento	39.1	Promover la inmigración de trabajadores y técnicos cualificados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje de inmigrantes sobre la población total</li> <li>– Porcentaje de inmigrantes con cualificación</li> <li>– Facilidades de las leyes sobre inmigración para contratar personal extranjero cualificado (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Atraer y retener talento es una prioridad para las empresas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Atracción de personal extranjero cualificado por las empresas regionales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Fuga de cerebros de la región (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>

	39.2	Favorecer el establecimiento en la región de personas y organizaciones creativas e innovadoras	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Captación de personal científico o investigador internacional en número</li> <li>– Captación de artistas e intelectuales internacionales en número</li> <li>– Número de organizaciones creativas e innovadoras externas a la región que han instalado en ella sede</li> </ul>
	39.3	Promocionar el establecimiento en la región de organizaciones y organismos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de organismos internacionales con sede en la región</li> <li>– Número de expertos que trabajan en la sede regional de organismos internacionales</li> <li>– Número de convenios firmados por capital humano de la sede regional de organismos internacionales</li> </ul>
40. Promover una dinámica demográfica positiva	40.1	Estimular la natalidad y favorecer el rejuvenecimiento de la sociedad valenciana	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Población por número de habitantes</li> <li>– Población juvenil (por debajo de 15 años)</li> <li>– Porcentaje de la población juvenil sobre la total</li> <li>– Tasa de natalidad (número de hijos por pareja)</li> <li>– Número de nacimientos</li> </ul>
	40.2	Prevenir que el envejecimiento lastre el desarrollo del capital humano regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– % de la población con una edad superior a 65 años</li> <li>– Porcentaje de la tercera edad sobre la población total</li> <li>– Ratio de dependencia (población juvenil+tercera edad / población activa)</li> <li>– Impacto del envejecimiento sobre el desarrollo económico (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	40.3	Mejorar la atención sociosanitaria y la salud ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Demora media en acceso a primera consulta en atención especializada</li> <li>– Tiempo de espera quirúrgica en días</li> <li>– Personal sanitario por cama</li> <li>– Número de habitantes por médico y enfermera</li> <li>– Grado de ocupación de camas instaladas</li> <li>– Número de consultas de asistencia primaria al día</li> <li>– Tasa de derivación de atención primaria a atención especializada</li> <li>– Porcentaje de pacientes con historias clínicas electrónicas</li> </ul>
	40.4	Aumentar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Eficacia de las políticas de integración social y laboral de la mujer (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Eficacia de las políticas fiscales para la integración laboral de la mujer (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Porcentaje de empresas con programas de conciliación familiar y laboral</li> </ul>
	40.5	Promover una distribución espacial de la población que contribuya al equilibrio territorial y a la mejora del empleo y la calidad de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de contratos de instalación de jóvenes en explotaciones agrarias</li> <li>– Incentivos económicos y fiscales a la repoblación de zonas abandonadas (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Incentivos económicos y fiscales a la localización de actividades productivas en zonas de baja densidad poblacional (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Incentivos económicos y fiscales a la localización de actividades productivas en zonas de baja renta (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
41. Mejorar el nivel educativo de la población	41.1	Mejorar la calidad del sistema educativo primario	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de estudiantes de primaria</li> <li>– Porcentaje de la población con estudios primarios</li> <li>– Ratio de alumnos por profesor en primaria</li> <li>– Gasto público en educación primaria (euros)</li> <li>– Gasto público en educación primaria per cápita</li> <li>– Gasto público en educación primaria sobre PIB a precios de mercado</li> </ul>

	41.2	Mejorar la calidad del sistema educativo secundario	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de estudiantes de secundaria</li> <li>– Porcentaje de la población con estudios secundarios</li> <li>– Ratio de alumnos por profesor en secundaria</li> <li>– Gasto público en educación secundaria (euros)</li> <li>– Gasto público en educación secundaria per cápita</li> <li>– Gasto público en educación secundaria sobre PIB a precios de mercado</li> </ul>
	41.3	Mejorar la calidad e internacionalización del sistema educativo universitario	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de estudiantes universitarios</li> <li>– Porcentaje de la población con estudios universitarios</li> <li>– Porcentaje de la población de entre 25-34 años con estudios universitarios</li> <li>– Número de alumnos Erasmus recibidos en las universidades regionales</li> <li>– Número de alumnos Erasmus recibidos en las universidades regionales por cada 1000 habitantes</li> <li>– Número de alumnos Erasmus desplazados desde las universidades regionales</li> <li>– Número de alumnos Erasmus desplazados desde las universidades regionales por cada 1000 habitantes</li> <li>– Posición de las universidades regionales en los rankings internacionales</li> <li>– Número de titulaciones de grado evaluadas positivamente por Aneca</li> <li>– Número de titulaciones de postgrado evaluadas positivamente por Aneca</li> <li>– Gasto público en educación universitaria (euros)</li> <li>– Gasto público en educación universitaria per cápita</li> <li>– Gasto público en educación universitaria sobre PIB a precios de mercado</li> <li>– Adaptación de la educación universitaria a las necesidades de una economía competitiva (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	41.4	Minimizar el fracaso escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nivel de analfabetismo (mayores de 15 años analfabetos como porcentaje de la población total)</li> <li>– Tasa de abandono escolar antes de finalizar la escolarización obligatoria</li> <li>– Número de alumnos que reciben apoyo específico</li> <li>– Número de horas de clase de refuerzo impartidas</li> </ul>
	41.5	Favorecer el multilingüismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje de la población con conocimiento certificado del valenciano</li> <li>– Porcentaje de la población con conocimiento avanzado certificado del valenciano</li> <li>– Porcentaje de la población con conocimiento certificado del inglés</li> <li>– Porcentaje de la población con conocimiento certificado avanzado de inglés</li> <li>– Puntuación media de pruebas de Proficiency y TOEFL</li> <li>– Porcentaje de la población con dominio de un segundo idioma</li> <li>– Porcentaje de estudiantes de primaria y secundaria en centros bilingües</li> <li>– Ajuste de las habilidades lingüísticas a las necesidades de las empresas (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	41.6	Promover la educación científico-técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Énfasis de las escuelas en la ciencia y la tecnología (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Porcentaje de alumnos que optan por el Bachillerato de Ciencias</li> <li>– Disponibilidad de ingenieros cualificados en el mercado de trabajo regional (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
	41.7	Desarrollar las capacidades en TIC	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje de profesores habilitados para el uso de las TIC como recurso</li> <li>– Habilidades en tecnologías de la información por la población (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>

	41.8	Incrementar el número de alumnos sobresalientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de alumnos con capacidades sobresalientes</li> <li>– Porcentaje de alumnos sobresalientes sobre total de alumnado</li> <li>– Número de alumnos en programas de excelencia educativa</li> </ul>
42. Mejorar las capacidades profesionales de la población	42.1	Aumentar el índice de población con estudios de oficio	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Facilidad para encontrar mano de obra cualificada (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Porcentaje de la población activa con cualificación profesional</li> <li>– Porcentaje de egresados de formación profesional sobre población total</li> </ul>
	42.2	Incrementar la empleabilidad de los titulados universitarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentaje de alumnos universitarios que han hecho prácticas dentro de su itinerario formativo</li> </ul>
	42.3	Incrementar las competencias digitales en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de ingenieros de telecomunicaciones e informática</li> <li>– Capacidad de gestión de los riesgos de ciberseguridad (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Nivel de competencias digitales de los empleados (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	42.4	Incrementar el atractivo de la formación continua	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de participantes en programas de formación continua</li> <li>– Número de personas mayores de 55 años que han recibido formación continua</li> <li>– Prioridad concedida por las empresas a la formación y el reciclaje laboral (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Grado de implantación del sistema de aprendizaje en el puesto (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
<b>Micro-entorno: Perspectiva de innovación y aprendizaje</b>			
<b>Capital industrial</b>			
43. Promover el cambio del modelo de especialización productiva	43.1	Aumentar la diversificación productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Concentración de las exportaciones por producto (porcentaje de las exportaciones de los cinco principales productos en relación a las exportaciones totales)</li> <li>– Peso de la construcción en el PIB</li> <li>– Peso de sectores manufactureros en el PIB</li> <li>– Peso de la industria de bienes de equipo en el PIB</li> <li>– Peso de la industria automovilística en el PIB</li> <li>– Peso de la industria agroalimentaria en el PIB</li> </ul>
	43.2	Fomentar el desarrollo de industrias emergentes y tecnológicamente avanzadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoyo al desarrollo y aplicación de tecnologías (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Disponibilidad de financiación para desarrollo tecnológico (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Apoyo de la regulación tecnológica al desarrollo de negocio y la innovación (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Exportaciones de bienes <i>high-tech</i> (millones de euros)</li> <li>– Porcentaje de las exportaciones <i>high-tech</i> sobre las exportaciones totales de bienes</li> <li>– Valor añadido por las industrias KTI (<i>knowledge and technology industries</i>) en relación al PIB a precios de mercado</li> <li>– Peso de la industria de telecomunicaciones en el PIB</li> <li>– Peso de la industria de energías renovables en el PIB</li> <li>– Peso de la industria de tratamiento de aguas y residuos en el PIB</li> <li>– Peso de la industria biotecnológica en el PIB</li> <li>– Peso de la industria de nuevos materiales en el PIB</li> <li>– Peso de la industria de equipos y productos sanitarios en el PIB</li> </ul>

	43.3	Incentivar el desarrollo del turismo de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Flujo de turistas</li> <li>– Estancia media del turista</li> <li>– Gasto medio del turista</li> <li>– Contribución del turismo al PIB</li> <li>– Ocupación laboral en establecimientos turísticos</li> <li>– Índice de apertura anual de establecimientos turísticos</li> <li>– Tasa de ocupación hotelera por categoría del alojamiento</li> <li>– Grado de satisfacción de la demanda turística</li> <li>– Percepción de la imagen de marca del destino</li> <li>– Calidad de la oferta de hostelería por categoría del establecimiento</li> <li>– Calidad de la oferta de restauración por categoría del establecimiento</li> <li>– Calidad del resto de la oferta turística por categoría del establecimiento</li> <li>– Número de establecimientos con certificación “Q” de calidad</li> <li>– Certificaciones de calidad de destinos turísticos</li> <li>– Calidad de las playas por número de banderas azules</li> </ul>
	43.4	Fomentar el desarrollo de servicios avanzados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Peso de servicios intensivos en conocimiento en el PIB</li> <li>– Peso de servicios de ingeniería y consultoría en el PIB</li> <li>– Exportaciones de servicios basados en TIC (millones de euros)</li> <li>– Porcentaje de las exportaciones de servicios TIC sobre exportación total de servicios</li> </ul>
	43.5	Estimular el desarrollo de la agricultura ecológica y de alto valor añadido	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de profesionales agrarios que participan en programas de formación continua</li> <li>– Hectáreas dedicadas a producción ecológica</li> <li>– Volumen de negocio de la agricultura ecológica</li> <li>– Peso de la agricultura ecológica sobre la producción agraria</li> </ul>
44. Incentivar dinámicas cooperativas	44.1	Promover la creación de redes interempresariales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cooperación tecnológica entre empresas (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Ayudas públicas a programas de cooperación interempresarial</li> <li>– Número de empresas beneficiadas de ayudas públicas a la cooperación</li> </ul>
45. Animar y modernizar los distritos industriales	45.1	Mejorar la competitividad de los clusters regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de distritos industriales</li> <li>– Número de empresas instaladas en distritos industriales</li> <li>– Peso de los distritos industriales sobre el PIB sectorial</li> </ul>
	45.3	Fomentar el desarrollo completo de la <i>supply chain management</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cantidad de proveedores regionales (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Calidad de los proveedores regionales (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> <li>– Amplitud de la cadena de valor (encuesta <i>ad hoc</i>)</li> </ul>
<b>Micro-entorno: Perspectiva de innovación y aprendizaje</b>			
<b>Capital empresarial</b>			
46. Incrementar el censo empresarial	46.1	Colaborar en reducir la mortalidad empresarial regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tasa de supervivencia de las empresas al año de su creación</li> <li>– Tasa de supervivencia de las empresas a los 3 años de su creación</li> <li>– Porcentaje de empresas que salen con éxito de concursos de acreedores</li> </ul>
	46.2	Apoyar la creación y supervivencia de cooperativas regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de nuevas cooperativas de primer grado</li> <li>– Número de nuevas cooperativas de segundo grado</li> <li>– Porcentaje de nuevas cooperativas sobre total de nuevas empresas</li> <li>– Porcentaje de nuevas cooperativas sobre población cooperativa total</li> </ul>

	46.3	Promover la entrada de empresas extranjeras	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de empresas multinacionales instaladas en la región</li> <li>– Cuota de la inversión extranjera directa en España</li> <li>– Flujo de inversión extranjera directa desde el extranjero (euros)</li> <li>– Flujo de inversión extranjera directa desde el extranjero sobre PIB</li> <li>– Stock de inversión extranjera directa desde el extranjero (euros)</li> <li>– Stock de inversión extranjera directa desde el extranjero sobre PIB</li> </ul>
47. Promover la cultura del emprendimiento	47.1	Aumentar la tasa de creación de nuevas empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de nuevas empresas</li> <li>– Número de nuevas empresas de más de un trabajador</li> <li>– Porcentaje de natalidad empresarial sobre población empresarial total</li> </ul>
	47.2	Promover canales financieros específicos de apoyo al emprendedor y a nuevas empresas de base tecnológica o innovadora	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Disponibilidad de <i>venture capital</i> o capital riesgo por los emprendedores: número de instituciones y capital manejado</li> <li>– Disponibilidad de <i>business angels</i>: número y capital manejado</li> <li>– Disponibilidad de capital semilla: número de instituciones y capital manejado</li> <li>– Número de empresas con participaciones de capital riesgo</li> <li>– Número de empresas con participaciones de <i>business angels</i></li> <li>– Número de empresas con participaciones de capital semilla</li> </ul>
	47.3	Promover la cultura del emprendimiento desde el sistema educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de start-ups y spin-offs con origen en universidades regionales</li> <li>– Orientación del sistema educativo hacia el emprendimiento (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	47.4	Recoger y difundir información valiosa para emprender	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de euroventanillas</li> <li>– Número de ayuntamientos con ventanilla única</li> <li>– Número de viveros e incubadoras de empresas</li> <li>– Número de consultas de emprendedores en euroventanillas, ventanillas únicas y otros puntos de información empresarial</li> </ul>
48. Apoyar el aumento del tamaño empresarial	48.1	Apoyar el crecimiento de las pymes regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tamaño medio de las empresas regionales (nº de ocupados)</li> <li>– Porcentaje de pymes dentro del tejido empresarial</li> <li>– Porcentaje de grandes empresas dentro de tejido empresarial</li> </ul>
	48.2	Incentivar fusiones y adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Operaciones de fusión o adquisición en los tres últimos años</li> <li>– Disposición de las empresas regionales a fusiones o adquisiciones (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	48.3	Promover la creación de grupos empresariales regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de grupos empresariales bajo control regional</li> <li>– Porcentaje del empleo en grupos empresariales regionales sobre población activa ocupada</li> </ul>
49. Fomentar la innovación empresarial	49.1	Favorecer la introducción de nuevos modelos de negocio	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Énfasis en la búsqueda de nuevos modos de satisfacer al cliente (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Número de empresas que han introducido innovaciones en el modelo de negocio</li> <li>– Porcentaje de empresas con innovación en modelos de negocio sobre total de empresas innovadoras</li> </ul>

	49.2	Apoyar la innovación tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Número de empresas que han recibido subvenciones para inversiones en innovación tecnológica</li> <li>– Capacidad de las empresas para generar nuevos productos o procesos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Número de empresas que han introducido innovaciones tecnológicas</li> <li>– Porcentaje de empresas con innovación tecnológica sobre total de empresas innovadoras</li> </ul>
	49.3	Apoyar la innovación organizativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Implantación de prácticas avanzadas de gestión de recursos humanos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Desarrollo de equipos de alto nivel (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Modelos retributivos flexibles e individualizados (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Desarrollo de innovaciones en la organización del trabajo (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Desarrollo de innovaciones en modelo de negocio (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Desarrollo de innovaciones en la gestión (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Número de empresas que han introducido innovaciones organizativas</li> <li>– Porcentaje de empresas con innovación organizativa sobre total de empresas innovadoras</li> </ul>
50. Apoyar el desarrollo de capacidades directivas	50.1	Fomentar el liderazgo empresarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Liderazgo y visión de la clase empresarial (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Capacidad de adaptación de las empresas a los cambios en el mercado (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Emprendimiento por los directivos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Productividad de las relaciones laborales (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Motivación del trabajador en su compañía (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Grado de absentismo laboral (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>
	50.2	Apoyar la profesionalización y formación de empresarios y directivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Competencia de los altos directivos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Experiencia internacional de los altos directivos (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Supervisión efectiva de la dirección por el consejo de administración (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Adaptación de la educación directiva a las necesidades de la comunidad de negocios (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Número de estudiantes de grados en economía y negocios</li> <li>– Porcentaje de los estudiantes de grados en economía y negocios sobre el total de estudiantes universitarios de grado</li> <li>– Número de estudiantes de postgrados en economía y negocios</li> <li>– Porcentaje de los estudiantes de postgrados en economía y negocios sobre el total de estudiantes universitarios de postgrado</li> <li>– Disponibilidad y calidad de escuelas de negocio (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> <li>– Prioridad concedida por las empresas a atraer y retener talento (<i>encuesta ad hoc</i>)</li> </ul>

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A. (2004), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth". *Working Paper 10481*, National Bureau of Economic Research". Publicado como Capítulo 6 en Aghion, P., Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, volumen I. North Holland, Amsterdam.
- Abegglen, J.C., Stalk, G. (1985), *Kaisha. The Japanese Corporation*. Basic Books, Nueva York.
- Abernathy, W.J. (1978), *The productivity dilemma: Roadblock to innovation in the automobile industry*. Johns Hopkins University Press, Philadelphia.
- Abernathy, W.J., Clark, K.B., Kantrow, A.M. (1981), "The new industrial competition". *Harvard Business Review*, 59(5), pp. 68-81.
- Ackroyd, S., Procter, S. (1998), "Are the British bad at flexible manufacturing". En Delbridge, R., Lowe, J. (eds.), *Manufacturing in transition*. Routledge, Londres, pp. 38-52.
- Adler, P., Kwon, S. (2000), "Social capital: The Good, the Bad, and the Ugly". En *Knowledge and social capital: Foundations and applications*. Butterworth-Heinemann, Boston MA.
- AECA (1997), "Indicadores de gestión para las entidades públicas". *Principios de Contabilidad de Gestión nº 16*, AECA, Madrid.
- Ajuntament de Barcelona (2003), *Primer Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*. Barcelona.
- Akcomak, S., Ter Weel, B. (2009), "Social capital, innovation and growth: Evidence from Europe". *European Economic Review*, 53(5), pp. 544-567.
- Albi, E. (coord., 1992), *Europa y la competitividad de la economía española*. Ediciones Ariel, Barcelona.
- Amidon, D. (2001), *The intellectual capital of nations*.  
Disponible en: [www.entovation.com/whatsnew/ic-nations.htm](http://www.entovation.com/whatsnew/ic-nations.htm).
- Andriessen, D.G., Stam, C.D. (2004), *IC oif the EU, MNeasuring the Lisbon Agenda*. Center for Research of Intellectual Capital, Diemen.
- Aoki, M. (1988), *Information, incentives and bargaining in the Japanese economy*. Cambridge University Press, Nueva York.
- Aoki, M. (1994), "The firm as a system of attributes". En Aoki, M., Dore, R. (eds.), *The Japanese Firm. The Sources of Competitive Strenght*. Oxford University Press, Nueva York, pp. 11-40.
- Aoki, M., Dore, R. (eds., 1994), *The Japanese Firm. The Sources of Competitive Strenght*. Oxford University Press, Nueva York.
- Arkolakis, C. (2008), "Market penetration costs and the new consumers margin in international trade". *NBER Workin Paper nº 14214*, Cambridge MA.
- Arora, A., Gambardella, A. (1997): "Domestic Markets and International Competitiveness: Generic

and Product-Specific Competencies in the Engineering Sector”. *Strategic Management Journal*, 18 (special summer), pp. 53-74.

Arrow, K.J. (1962), “The economic implications of learning by doing”. *The Review of Economic Studies*, 29(3), pp. 155-173.

Arrow, K.J. (1973), “Higher education as a filter”. *Journal of Public Economics*, 2(3), pp. 193-216.

Atkinson (2002), *The 2002 state new economy index: benchmarking economic transformation in the states*. The progressive Policy Institute.

Bajo, O., Torres, A. (1989), “Contenido factorial y abundancia revelada de factores en el comercio exterior de España, 1975 y 1980”. *Información Comercial Española*, nº 672-673, pp. 9-26.

Balassa, B. (1966), “Tariff reductions and trade in manufactures among the industrial countries”. *American Economic Review*, 56, pp. 466-473.

Baldwin, R., Forslid, R. (2004), “Trade liberalization with heterogeneous firms”. *CEPR Discussion Paper*, no 4635, CEPR, Londres.

Baldwin, R.E., Forslid, R. (2006), “Trade liberalization with *heterogeneous firms*”. *NBER Working Papers 12192*, National Bureau of Economic Research.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2001), “Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y desarrollo”. Disponible en <http://www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm>, agosto, 2001.

Banco Mundial (2000), Página sobre pobreza y capital social.

Disponible en [www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm).

Bandrés, E. (1990), “Equipamientos e infraestructuras: un costoso legado de la transición”. En García Delgado, J.L. (dir., 1990), *Economía española de la transición y la democracia*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 273-306.

Bañón, R. (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Díaz de Santos, Madrid.

Barney, J. B. (1986), “Strategic Factor Markets: Expectations, Luck and Business Strategy”, *Management Science*, 32 (10), pp. 1231-1241.

Barro, R. (1990a), “The stock market and investment”. *Review of Financial Studies*, 3, pp. 115-132.

Barro, R. (1990b), “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”. *Journal of Political Economy*, 98(5), pp. 103-S125.

Barro, R. (1991), “Economic growth in a cross section of countries”. *The Quarterly Journal of Economics*, CVI(2), May, pp. 407-443.

Barro, R. (1999), “Notes on Growth Accounting”. *Journal of Economic Growth*, 4, June, pp. 119-137.

Barro, R., Jong-Wha Lee. (1994), “Losers and Winners in Economic Growth”. *Proceedings of the*

*World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, pp. 267-297. The World Bank, Washington, D.C.

Barro, R., Mankiw, G., Sala-i-Martin, X. (1992), "Capital Mobility in Neoclassical Models of Growth". *National Bureau of Economic Research*, November, Working Paper No. 4206.

Barro, R., Sala-i-Martin, X. (1992), "Convergence". *Journal of Political Economy*, 100(2), pp. 223-251.

Barros, J.B., Rodríguez, R. (2004), "Una nueva visión del cuadro de mando integral para el sector público". *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*, nº 4, pp. 117-148.

Batey, P.W.J., Friedrich, P. (eds., 2000), *Regional Competition*, Springer-Verlag, Berlín.

Baumol, W. (1986), "Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show". *The American Economic Review*, 76(5), Dec, pp. 1072-1085.

Becker, G. (1964), *Human capital*. Columbia University Press, Nueva York.

Becker, G. (1972), "Investment in human capital: A theoretical analysis". *Journal of Political Economy*, 70, pp. 9-49.

Becker, G., Chiswick, B. (1966), "Education and the distribution of earnings". *American Economic Review*, 56, pp. 363-369.

Becker, G., Murphy, K.M., Tamura, R. (1990), "Human capital, fertility, and economic growth". *Journal of Political Economy*, 98(5), pp. S12-S37.

Békés, G. (2015), *Measuring regional competitiveness: a survey of approaches, measurement and data*. Institute of ERconomics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.

Bekke, H.J.G.M., Kickert, W.J.M., Kooiman, J. (1995), "Public management and governance". En Kickert, W.J.M., Van Vught, F. (1995), *Public policy and administrative sciences in the Netherlands*. Prentice Hall, Londres.

Belossi, F. (1996), "Local systems, industrial districts and institutional networks: Towards an evolutionary paradigm of industrial economics". *European Planning Studies*, 4, pp. 5-26.

Berger, P., Luckman, T. (1979), *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.

Berger, T. (2010), "An overview and analysis on índices of regional competitiveness". *Review of Economics & Finance*, 1, pp. 17-33.

Berkes, F., Folke, C. (1993), "A systems perspective on the interrelationships between natural, human made and cultural capital". *Ecological Economics*, 5, pp. 1-8.

Bernard, A., Redding, S.J., Schott, P.K. (2007), "Comparative advantage and heterogeneous firms". *Review of Economic Studies*, 74, pp. 31-66.

- Bernard, A., Wagner, J. (2001), "Export entry and exit by German firms". *Review of World Economics*, 137(1), pp. 105-123.
- Bernard, A.B., Eaton, J., Jensen, J.B., Kortum, S.S. (2003), "Plants and productivity in international trade". *American Economic Review*, 93(4), pp. 1268-1290.
- Bernard, A.B., Jensen, J.B. (1995), "Exporters, jobs and wages in U.S. manufacturing: 1976-87". *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, pp. 67-112.
- Bernard, A.B., Jensen, J.B. (1999), "Exceptional exporter performance: Cause, effect, or both?". *Journal of International Economics*, 47(1), pp. 1-25.
- Bernard, A.B., Jensen, J.B. (2003), "Firm structure, multinationals, and manufacturing plant deaths". *Review of Economics and Statistics*, 89(1), pp. 1-11.
- Bernard, A.B., Jensen, J.B. (2004), "Entry, expansion, and intensity in the US export boom: 1987-1992". *Review of International Economics*, 12(4).
- Bernard, A.B., Jensen, J.B., Redding, S.J., Schott, P.K. (2007), "Firms in international trade". *Journal of Economics Perspectives*, 21(3), pp. 105-130.
- Bernard, A.B., Jensen, J.B., Schott, P.K. (2006a), "Trade costs, firms and productivity". *Journal of Monetary Economics*, 53(5).
- Bernard, A.B., Jensen, J.B., Schott, P.K. (2006b), "Survival of the best fit: Exposure to low-wage countries and the (Uneven) growth of US manufacturing plants". *Journal of International Economics*, 68, pp. 219-237.
- Bernhofen, D.M., Brown, J.C. (2005), "An empirical assessment of the comparative advantage gains from trade: Evidence from Japan". *American Economic Review*, 95(1), pp. 208-225.
- Berry, H., Sakakibara, M. (2007), "Resource accumulation and overseas expansion by Japanese multinationals". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 65(2), pp. 277-302.
- Beugelsdijk, S., van Shaik, T. (2005), "Differences in social capital between 54 western European regions". *Regional Studies*, 39(8), pp. 1053-1064.
- Bhagwati, J. (1964), "The pure theory of international trade: A survey". *Economic Journal*, 74(293), pp. 1-29.
- Bhagwati, J. (1970), *Crecimiento y desarrollo*. Alianza Editorial, Madrid.
- Bilbao Metr poli 30 (1996), *Plan Estratégico para la revitalizaci3n del Bilbao Ez Metropolitano*. Bilbao.
- Bontis, N. (1998), "Intellectual Capital: An Exploratory Study that Develops Measures and Models". *Management Decision*, 36(2), pp. 67-76.
- Bontis, N. (2002), *National intellectual capital index: intellectual capital development in the Arab Region*. United Nations Office for Project Service, Nueva York.

- Bontis, N. (2004), "National Intellectual Capital Index. A United Nations Initiative for the Arab Region". *Journal of Intellectual Capital*, 5(1), pp. 13-39.
- Bontis, N., Keow, W.C.C., Richardson, S. (2000), "Intellectual capital and business performance in Malaysian industries". *Journal of Intellectual Capital*, 1(1), pp. 85-100.
- Bounfour, A., Edvinsson, L. (eds., 2005), *Intellectual capital for communities, nations, regions and cities*. Elsevier, Londres.
- Bourdieu, P. (1979), "Les trois états du capital culturel". *Actes de la recherche en sciences sociales*, nº 30, pp. 3-6.
- Bourdieu, P. (1985). "The forms of capital". In Richardson, J. (Ed.), *Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press, Westport, pp. 241-258.
- Bourdieu, P. (1997), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama, Barcelona.
- Bowen, H.P., Leamer, E.E., Sveikauskas, L. (1987), "Multifactor, Multicountry Tests of the Factor Abundance Theory". *American Economic Review*, 77, pp. 791-809.
- Bradford, C. (1991), *International competitiveness: interaction of the public and private sectors*. Banco Mundial, Washington.
- Bradley, K. (1997), "Intellectual capital and the new Wealth of Nations". *Business Strategy Review*, 8(1), pp. 53-62 y 8(4), pp. 33-44.
- Brander, J., Spencer, B. (1985), "Export subsidies and international market share rivalry". *Journal of International Economics*, febrero, pp. 83-100.
- Brander, J.A. (1981), "Intraindustry trade in identical commodities". *Journal of International Economics*, 11, pp. 1-14.
- Brander, J.A., Krugman, P. (1983), "A reciprocal dumping model of international trade". *Journal of International Economics*, 15, pp. 313-321.
- Bravo, S., Gordo, E. (2005), "El análisis de la competitividad". En Servicio de Estudios del Banco de España, *El análisis de la economía española*. Alianza, Madrid, pp. 489-518.
- Brugué, Q., Gomá, R., Subirats, J. (2002), "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas". *Revista Internacional de Sociología*, 33, pp. 7-45.
- Bryden, J. (1998), "Nuevas perspectivas para la Europa rural: tendencias globales, respuestas locales LEADER". *Magazine, nº 18. Rural-Europe, Europea Commission-AEIDI*.
- Bryden, J. (2000), "¿Declive? ¿Qué declive?: el renacimiento demográfico ya se percibe en muchos territorios rurales". *Repoblar el medio rural. LEADER Magazine nº 22. Rural-Europe, Europea Commission-AEIDI*.
- Camagni, R. (1989), "Cambiamento tecnologico, milieu locale e reti di imprese: verso una teoría dinamica dello spazio economico". *Economia e política industrial*, 64, pp. 209-236.

Camagni, R. (ed., 1991), *Innovation networks. Spatial perspectives*. GREMI-Belhaven Press, Londres.

Camagni, R. (2002), "On the concept of territorial Competitiveness: Sound or misleading?" *Urban Studies*, 39(13), pp. 2395-2411.

Camagni, R. (2004), *Economía urbana*. Antoni Bosch Editor, Barcelona.

Camisón, C. (2004), "Shared, competitive and comparative advantages: A competence-based view of industrial-district competitiveness". *Environment and Planning A*, 36 (12), pp. 2227-2256.

Camisón, C. (2008), "Los desafíos de la empresa del siglo XXI y las respuestas de las teorías de la gestión". En Granda, G., Camisón, C. (dirs.), *El modelo de empresa del siglo XXI: hacia una estrategia competitiva y sostenible*. Ediciones Cinca / Forética, Madrid, pp. 17-31.

Camisón, C. (2009), "Factores determinantes de la competitividad empresarial: revisión del estado de la cuestión y propuesta de un modelo integrador". En Menguzzato, M. (dir., 2009), *La dirección de empresas ante los retos del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan José Renau Piqueras*. Publicacions de la Universitat de València, Valencia, pp. 47-59.

Camisón, C. (2014), "Dinámica de la competitividad regional valenciana 1984-2012". En *El desarrollo territorial valenciano: reflexiones en torno a sus claves*. Publicacions de la Universitat de València, Valencia, pp. 125-154.

Campa, J.M., Guillén, M.F. (1996), "Evolución y determinantes de la inversión directa en el extranjero por empresas españolas". *Papeles de Economía Española*, 66, pp. 235-247.

Capellini, R. (2003), *Territorial knowledge management: Towards a metrics of the cognitive dimension of agglomeration approach*. UOC Working Papers Series.

Carmeli, A., Tishler, A. (2004), "Resources, Capabilities, and the Performance of Industrial Firms: A Multivariate Analysis". *Managerial and Decision Economics*, 25(6-7), pp. 299-315.

Caselli, F. (2004), "Accounting for cross-country income differences". *Working Paper 10828*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Castells, M. (1986), *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Alianza Editorial, Madrid.

Castells, M. (1996), *The rise of the network society*. Oxford Blackwell.

Chan, L. (2004), "Performance measurement and adoption of balanced scorecards". *International Journal of Public Sector Management*, 17(3), pp. 204-221.

Chandler, A.D. (1962), *Strategy and Structure. Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. The MIT Press, Cambridge.

Chandler, A.D., Daems, H. (eds., 1980), *Managerial Hierarchies: Comparative Perspectives on the Rise of Modern Industrial Enterprise*. Harvard University Press, Cambridge.

Chandler, A.D., Hagström, P., Sölvell, Ó. (eds., 1998), *The Dynamic Firm. The Role of Technology, Strategy, Organization, and Regions*. Oxford University Press, Nueva York.

Chesnais, F. (1981), *The notion of international competitiveness*. OCDE, París.

Chiesura, A., De Groot, R.S. (2003), "Critical natural capital: a socio-cultural perspective". *Ecological Economics*, 44, pp. 219-231.

Chou, T., Chen, J., Pan, S. (2006), "The impacts of social capital on information technology outsourcing decisions". *International Journal of Information Management*, 26, pp. 249-256.

Cole, H.L. Mailath, G.J., Postlewaite, A. (1992), "Social norms, savings behavior, and growth". *The Journal of Political Economy*, 100(6), pp. 1092-1125.

Coleman, J.S. (1987), "Norms as social capital". En Radnitzky, G., Bernholz, P. (eds.), *Economic imperialism* Paragon, Nueva York, pp. 133-155.

Coleman, J.S. (1988), "Social capital in the creation of human capital". *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.

Coleman, J.S. (1990), *Foundations of social theory*. Harvard University Press, Cambridge.

Comisión Europea (2001), *Libro Blanco sobre La Gobernanza Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Comisión Europea (2013), *EU Regional Competitiveness Index. RCI 2013*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Constanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R.V., Paruelo, J., Raskin, G.R., Sutton, P., van der Belt, M. (1997), "The value of the world's ecosystem services and natural capital". *Nature*, 387, pp. 253-260.

Constanza, R., Daly, H. (1992), "Natural capital and sustainable development". *Conservation Biology*, 6, pp. 37-46.

Conti, S., Giaccaria, P. (2001), *Local development and competitiveness*. Kluwer, Boston.

Cooke, P., Morgan, K. (1993), "The network paradigm: New departures in corporate and regional development". *Society and Space*, 11, pp. 543-564.

Cooke, P., Morgan, K. (1998), *The associational Economy: Firms, regions, and innovation*. Oxford University Press, Oxford.

Cordero, P., Chavarría, H., Echeverri, R., Sepúlveda, S. (2003), "Territorios rurales, competitividad y desarrollo". *Cuaderno Técnico IICA*, nº 23.

Corrado, C., Hulten, C., Sichel, D. (2006), *Intangible capital and economic growth*. NBER Working Paper nº 11948, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Cuervo, L.M. (2003), "Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución". *Cuadernos de Gestión pública nº 40*, CEPAL, Santiago de Chile.

Daly, G.C. (1997), *Nature's services: social dependence on natural ecosystems*. Island Press, Washington.

Daly, H.E. (1980), "The steady-state economy: Toward a political economy of biophysical equilibrium and moral growth". En Daly, H.E. (ed.), *Economics, ecology, ethics: Essays toward a steady-state economy*. Freeman, San Francisco, pp. 324-356.

Daly, H.E. (1990), "Toward some operational principles of sustainable development". *Ecological Economics*, 2, pp. 1-6.

Daly, H.E., Cobb, J.R. (1989), *For the common good: Redirecting the economy toward community, the environment and a sustainable future*. Beacon, Boston.

Danish Government (2000), *Structural monitoring-International Benchmarking of Denmark*. Danish Government, Copenhagen.

Danon, M. (2014), *Constructing a novel competitiveness index for European regions*. Groupe de Recherche en Droit, Economie, gestion, GREDED Working paper Nop. 2014-42, Université Nice Sophia Antipolis.

Davis, D.R., Weinstein, D.E. (2001), "An Account of Global Factor Trade". *American Economic Review*, 91(5), pp. 1423-1453.

Davis, D.R., Weinstein, D.E. (2003), "Why countries trade: Insights from firm-level data". *Journal of the Japanese and International Economies*, 17(4), pp. 432-447.

Deardoff, A.V. (1984), "Testing trade theories and predicting trade flows". En Jones, R.W., Kenen, P.B. (comps.), *Handbook of international economics*, North-Holland, Amsterdam, volume I, pp. 467-513.

Deardoff, A.V. (2005), "How robust is comparative advantage". *Review of International Economics*, 13(5), pp. 1004-1016.

De Blasio, G., Nuzzo, G. (2006), "The legacy of history for development: The case of Putnam's social capital". *Bank of Italy Working Paper*, nº 591.

Del Canto, C. (ed., 1992), *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. MAPA, Madrid.

Delgado, J.M., Ramírez, M., Espitia, M. (2004), "Intangible resources as a key factor in the internationalisation of Spanish firms". *Journal of Economic Behavior & Organization*, 53(4), pp. 477-494.

Delios, A., Beamish, P.W. (2001), "Survival and profitability: The roles of experience and intangible assets in foreign subsidiary performance". *Academy of Management Journal*, 44(5), pp. 1028-1038.

Denison, E.F. (1962), *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us*. Committee for Economic Development, Washington

- Dertouzos, M.L., Lester, Solow, R. (1989), *Made in America*. MIT Press, Cambridge.
- Dhanaraj, C., Beamish, P.W. (2003), "A resource-based approach to the study of export performance". *Journal of Small Business Management*, 41(3), pp. 242-261.
- Dixit, A., Stiglitz, J. (1977), "Monopolistic competition and optimum product diversity". *American Economic Review*, 67, pp. 297-308.
- Dosi, G. (1988), "Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation." *Journal of Economic Literature*, XXVI, pp. 1120-1171.
- Durston, J. (2000), *¿Qué es el capital social comunitario?* CEPAL, Serie de Políticas Sociales, nº38, Santiago de Chile.
- Eaton, J., Kortum, S., Kramarz, F. (2008), "An anatomy of international trade: Evidence from French firms". *NBER Working Papers*, nº 14610, Cambridge MA.
- Edvinsson, L. (2002), "¿Quiénes y dónde controlarán el capital intelectual de naciones del mañana?". *Revista Madrid+d Organización e innovación: una nueva mirada*, nº 11.
- Edvinsson, L. (2005), "Regional intellectual capital in waiting: A strategic intellectual capital quest". En Bounfour & Edvinsson (eds.).
- Edvinsson, L., Kivikas, M. (2003), "The new longitude perspective for value creation". *Controlling*, 3-4, pp. 163-167.
- Edvinsson, L., Stenfelt, C. (1999), "Intellectual capital of nations – for future wealth creation". *Journal of Human Resource Costing and Accounting*, 4(1), pp. 21-33.
- Ekins, P., Simon, S., Deutsch, L., Folke, C., De groot, R. (2003), "A framework for the practical application of the concepts of critical natural capital and strong sustainability". *Ecological Economics*, 44, pp. 165-185.
- Enright, M. (1996), "Regional clusters and economic development: A research agenda". En Staber, U., Schaefer, N., Sharma, B. (eds.), *Business networks: Prospects for regional development*. Walter de Gruyter, Berlín.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., Meyer-Stamer, J. (1992), *Neue Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Erfahrungen aus Lateinamerika und Ostasien*. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., Meyer-Stamer, J. (1994), *Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., Meyer-Stamer, J. (1996), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política". *Revista de la CEPAL*, nº 59, pág. 39 – 52.
- Ez (2000), *Benchmarking. The Netherlands*. Ministry of Economic Affairs, La Haya.
- Fagerberg, J. (1988), "International competitiveness". *The Economic Journal*, 98(2), pp. 355-374.

- Fagerberg, J. (1996), "Technology and competitiveness". *Oxford Review of Economic Policy*, 12(3), pp. 39-51.
- Fariñas, J.C., Martín, C. (1990), "Ventaja comparativa y proporción de factores en el comercio español de productos manufacturados". *Investigaciones Económicas*, 14(2), pp. 269-290.
- Farinós, J., Boira, J.V., Palomo, V., Del Río, D. (2015), "Planificación territorial estratégica supramunicipal en España: actualización regional y tipologías resultantes". En de la Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Universidad de Zaragoza-AGE, Zaragoza, pp. 89-98.
- Farinós, J., Olcina, J., Rico, A., Rodríguez, C., del Romero, L., Espejo, C., Vera, F. (2005), "Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal". *Boletín de la AGE*, nº 39, pp. 117-149
- Feldstein, M., Horioka, C. (1980), "Saving and international capital flows". *Economic Journal*, 90, pp. 314-329.
- Fenech, A., Foster, J., Hamiltou, K., Hansell, R. (2003), "Natural capital in ecology and economics: An overview". *Environmental Monitoring and Assessment*, 86(1-2), pp. 3-17.
- Fernández, J.M. (1997), *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili, Barcelona.
- Fernández-Guell, J.M. (2007), "25 años de planificación estratégica de ciudades". *Ciudad y Territorio*, XXXIX(154), pp. 621-637.
- Flor, M.L., Camisón, C., Oltra, M.J. (2004), "El efecto de la estrategia de innovación tecnológica y de la estrategia exportadora en el desempeño internacional de la empresa". *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, nº 20, julio-septiembre, pp. 151-174.
- Flor, M.T. (2003), *La influencia de la innovación tecnológica sobre el comportamiento internacional de la empresa*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- Flor, M.T., Oltra, M.J. (2003), "La influencia de las capacidades de innovación tecnológica sobre el desempeño exportador de la empresa. Una aplicación en la industria española de baldosas cerámicas". En Navas, J.E., Nieto, M. (eds.), *Estrategias de innovación y creación de conocimiento tecnológico en las empresas industriales españolas*. Thompson / Civitas, Madrid, pp. 177-199.
- Florida, R., Kenney, M. (1990), *The breakthrough illusion: Corporate America's failure to move from innovation to mass production*. Basic Books, Nueva York.
- Foley, M.W., Edwards, B. (1999), "Is it time to disinvest in social capital?". *Journal of Public Policy*, 19(2), pp. 141-173.
- Folke, C. (1991), "Socio-economic dependence on the life-supporting environment". En Folke, C., Kaberger, T. (eds.), *Linking the natural environment and the economy: Essays from the Eco-Eco group*. Kluwer, Dordrecht, pp. 77-94.
- Fonfría, A. (2000), "Innovación tecnológica e internacionalización: un análisis causal". *Dirección & Organización*, nº 24, septiembre, pp. 30-50.

- Fountain, J.E., Atkinson, R. (1998), "Innovation, social capital, and the new economy". *Progressive Policy Institute (PPI) Briefing*, July.1.
- Francis, A. (1992), "The Process of National Industrial Regeneration and Competitiveness". *Strategic Management Journal*, 13 (1), pp. 61-78.
- Francis, A., Tharakan, P.K. (eds., 1989), *The Competitiveness of European Industry*. Routledge, Nueva York.
- Franke, R.H., Hofstede, G., Bond, M.H. (1991), "Cultural Roots of Economic Performance". *Strategic Management Journal*, 12, pp. 165-173.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: Social virtues and the creation of prosperity*. The Free Press, Nueva York.
- Fukuyama, F. (1999), "Social capital and civil society". *IMF Conference in Second Generation Reforms*. Disponible en [www.imf.org/external/puibs/ft/seminar/1999/reforms/Fukuyama.htm](http://www.imf.org/external/puibs/ft/seminar/1999/reforms/Fukuyama.htm).
- Fukuyama, F. (2001), "Social capital, civil society, and development". *Third World Quarterly*, 22(1), pp. 7-20.
- Fukuyama, F. (2003), "Capital social y desarrollo: la agenda venidera". Ponencia presentada en el *Seminario En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, CEPAL - Universidad de Michigan, 24 – 26 de septiembre, 2001 Santiago, Chile.
- Fundación Metròpoli (2009), *Provincia de Alicante. Programa de Innovación y Territorio*. Madrid.
- Gadgil, M. (1987), "Diversity: cultural and ecological". *Trends in Ecological Evolution*, 2, pp. 369-373.
- Gallardo, DF., Castilla, F. (2005), "Qualitative analysis of the presence of intellectual capital in less developed zones: Implications for business management". *1<sup>st</sup> Workshop on Visualiting, Measuring and Managing Intangibles and Intellectual Capital*, Ferrara, Italia.
- González, T., Camisón, C. (2012), "La dirección estratégica en el ámbito de las entidades territoriales: contenido, enfoque y proceso". En *Segona Trobada Universitat de Valencia-Institut d'Estudis Comarcals. Aportacions per a la reflexió al voltant del territori*. Publicacions de la Universitat de València, Valencia, pp. 196-203.
- Granovetter, M. (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91(3).
- Grootaert, C., van Bastelaer, T. (2001), "Understanding and measuring social capital: A synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative". *Social Capital Initiative Working Paper n° 24*, The World Bank.
- Grossman, M.G., Helpman, E. (1991), *Innovation and growth in the global economy*. The MIT Press, Cambridge MA.

- Grossman, M.G., Helpman, E. (1994), "Endogenous innovation in theory of growth". *Journal of Economic Perspectives*, 8, pp. 23-44.
- Grubel, H.G., Lloyd, P. (1975), *Intra-industry trade: The theory and measurement of international trade in differentiated products*. MacMillan, Londres.
- Guerrero, D. (1995), *Competitividad: teoría y política*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Guiso, L., Sapienza, P., Zingales, L. (2004), "The role of social capital in financial development". *American Economic Review*, 94(3), pp. 526-556.
- H.M. Government Office (1994), *Competitiveness. Helping Business to Win*. HMSO, Londres.
- Haberler, G. (1936), *The theory of international trade*, Hodgem, Londres.
- Hakura, D. (2001), "Why does HOV fail? The role of technological differences within the EC". *Journal of International Economics*, 54, 361-382.
- Hall, R.H. (1992), "The Strategic Analysis of Intangible Resources". *Strategic Management Journal*, 13 (2), pp. 135-144.
- Hall, R.H. (1993), "A Framework Linking Intangible Resources and Capabilities to Sustainable Competitive Advantage". *Strategic Management Journal*, 14 (8), pp. 607-618.
- Hamel, G. (2008), *El futuro del management*. Planeta, Barcelona.
- Hamel, G., Prahalad, C.K. (1994), *Competing for the Future*. Harvard Business School Press, Cambridge.
- Haque, I.U. (ed., 1991), *International Competitiveness. Interaction of the Public and Private Sectors*. The World Bank, Washington.
- Hayes, R.H., Abernathy, W.J. (1980), "Managing our way to economic decline". *Harvard Business Review*, 58(4), pp. 67-77.
- Heckscher, E. (1919), "The effect of foreign trade on the distribution of income". *Ekonomist Tidskrift*, 21, pp. 497-512. Reproducido en En Ellis, H.S., Metzler, L.A. (eds., 1950), *American Economic Association Readings in the theory of international trade*. Richard D. Irwin, Homewood.
- Heller, H.R. (1983), *Comercio internacional. Teoría y evidencia empírica*. Tecnos, Madrid.
- Helliwell, J.F., Putnam, R. (2000)), "Economic growth and social capital in Italy". En Sasgupta, P., Serageldin, I. (eds.), *Social capital: A multifaceted perspective-* The World Bank, Washington, pp. 253-268.
- Helpman, E., Krugman, P. (1985), *Market structure and foreign trade: Increasing returns, imperfect competition and international economy*. MIT Press, Cambridge MA.

- Hickman, B.H. (ed., 1992), *International Productivity and Competitiveness*. Oxford University Press, Nueva York.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.
- Hood, C. (1998), *The art of the State: Culture, rhetoric and public management*. Clarendon Press, Oxford.
- Horvath & Partners (2003), *Dominar el cuadro de mando integral*. Gestión 2000, Barcelona.
- Howes, C., Singh, A. (eds., 2000), *Competitiveness Matters: Industry and Economic Performance in the U.S.* The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- IADE-CIC (2003), *Modelo Intellectus: medición y gestión del capital intelectual. Documento Intellectus nº 5*. Centro de Investigación sobre la Sociedad del Conocimiento (CIC), IADE, Madrid.
- Iglesias, A. (2005), "Gobernanza y redes de acción pública. La planificación estratégica como herramienta de participación". *Cuarto Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Mora, A., VivasPúblicas*. Accesible en <http://web.archive.org/web/http://www.sinaloa.gob.mx/NR/rdonlyres/0545BB14-B81D-4D60-9634-5D35A081D4A7/0/AngelIglesias.pdf>.
- Itami, H. (1987), *Mobilizing Invisible Assets*. Harvard University Press, Cambridge.
- Izquierdo, H., Rodríguez, C., Gascón, Y. (2008), "Diseño de un modelo de gestión para evaluar la mejora de programas de desarrollo endógeno como una aproximación al ámbito regional o local". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 14(2), pp. 131-160.
- Jarmín, R.S., O'Hara, A.B. (2016), "Big data and the transformation of public policy analysis". *Journal of Policy Analysis and Management*, 0(0), pp. 1-7.
- Johnson, H.T., Kaplan, R.S. (1986), *The rise and fall of management accounting*. Harvard Business School Press, Boston.
- Jolly, R. et al. (2007), *UN contributions to development thinking and practice*. Indiana University Press, Indiana.
- Kaldor, N. (1978), "The effects of devaluation on trade in manufactures". En Kaldor, N., *Further essays on applied economics*. Duckworth, Londres.
- Kaldor, N. (1981), "The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth". *Economie Appliquée*, 34(4), pp. 593-617.
- Kaplan, R.S. (1983), "Measuring Manufacturing Performance: A New Challenge for Managerial Accounting Research". *The Accounting Review*, 54, pp. 686-705.
- Kaplan, R.S. (1984), "The Evolution of Management Accounting". *The Accounting Review*, 59, pp. 390-418.

- Kaplan, R.S. (1999), "The balanced-scorecard for public-sector organizations". *Balanced Scorecard Report*, 15/11/1999, Harvard Business School Publishing, Boston.
- Kaplan, R.S. (2001), "Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations". *Nonprofit Management & Leadership*, 11(3).
- Kaplan, R.S. (ed., 1990), *Measures for Manufacturing Excellence*. Harvard Business School Press, Boston.
- Kaplan, R.S. y Norton, D.P. (1992), "The Balance Scorecard: Measures That Drive Performance". *Harvard Business Review*, 70 (1), pp. 71-79.
- Kaplan, R.S. y Norton, D.P. (1993), "Putting the Balanced Scorecard to Work". *Harvard Business Review*, 71 (5), pp. 134-147.
- Kaplan, R.S. y Norton, D.P. (1996a), "Linking the Balanced Scorecard to Strategy". *California Management Review*, 39 (1), pp. 53-79.
- Kaplan, R.S. y Norton, D.P. (1996b), *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press, Boston. Edición española: *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*. Ediciones Gestión 2000, Madrid, 1998.
- Kaplan, R.S. y Norton, D.P. (1996c), "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System". *Harvard Business Review*, 74 (1), pp. 75-85.
- Kaplan, R.S. y Norton, D.P. (1996d), "Strategic Learning and the Balanced Scorecard". *Strategy and Leadership*, septiembre-octubre, pp. 18-24.
- Kaplan, R.S., Norton, D.P. (2001), *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral para implantar y gestionar su estrategia*. Gestión 2000, Barcelona.
- Kaplan, R.S., Norton, D.P. (2004), *Mapas estratégicos*. Gestión 2000, Barcelona.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010), "The Worldwide Governance Indicators. Methodology and analytical issues". *Policy Research Working Paper* nº 5430, The World Bank, Development Research group, Macroeconomics and Growth Team.
- Kiyota, K. (2006), "Reconsidering the Effects of Intranational and International R&D Spillovers on Productivity Growth: Firm-level Evidence from Japan". *Discussion papers 06001*, Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI).
- Klickert, W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan, J.F.M. (1997), *Managing complex networks strategies for the public sector*. Sage, Londres.
- Kliksberg, B. (2000), "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo" en Kliksberg, B., Tomassini, L. (2000), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BID, Washington.

- Knack, S., Keefer, P. (1997), "Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation". *Quarterly Journal of Economics*, 112, pp. 1251-88
- Kogut, B. (1985), "Designing Global Strategies: Comparative and Competitive Value-Added Chains". *Sloan Management Review*, verano, pp. 15-27.
- Kogut, B. (1991), "Country Capabilities and the Permeability of Borders". *Strategic Management Journal*, 12, pp. 33-47.
- Kogut, B. (Ed. 1993), *Country competitiveness: Technology and the organizing of work*. Oxford University Press, Nueva York.
- Kotler, P., Jatusripitak, S., Maesincee, S. (1998), *El marketing de las naciones. Una aproximación estratégica a la creación de la riqueza nacional*. Piados, Barcelona.
- Krugman, P. (1979), "Increasing returns, monopolistic competition, and international trade". *Journal of International Economics*, 9(4), pp. 469-479.
- Krugman, P. (1980), "Scale economies, product differentiation and the pattern of trade". *American Economic Review*, 70(5), pp. 950-959.
- Krugman, P. (1981), "Intraindustry specialization and the gains from trade". *Journal of Political Economy*, 89, pp. 959-973.
- Krugman, P. (1991a), *Geography and trade*. The MIT Press, Cambridge MA.
- Krugman, P. (1991b), "Increasing returns and Economic Geography". *Journal of Political Economy*, 99, pp. 483-499.
- Krugman, P. (1993), "On the relationship between trade theory and location theory". *Review of International Economics*, 1, pp. 110-122.
- Krugman, P. (1995), "Increasing returns, imperfect competition and the positive theory of international trade". En Grossman, G.M., Rogoff, K. (eds.), *Handbook of international economics*. North-Holland, Amsterdam, vol. III, pp. 1243-1277.
- Krugman, P. (1996), "Making sense of the competitiveness debate". *Oxford Review of Economic Policy*, 12(3), pp. 17-25.
- Krugman, P. (1997), *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Editorial Crítica, Barcelona. Edición original: *Pop internationalism*. MIT Press, Cambridge, 1996.
- Krugman, P., Obstfeld, M. (2006), *Economía internacional. Teoría y política*. Pearson, Madrid.
- Landry, R., Amara, N., Lamari, M. (2001), "Social capital: Innovation and public policy". *Canadian Journal of Public Research*, 2(2), pp. 73-79.
- Landry, R., Amara, N., Lamari, M. (2002), "Does social capital determine innovation?: To what extent?". *Technological Forecasting & Social Change*, 69, pp. 681-701.

- Lawrence, R.Z. (1984), *Can American Compete?*. The Brookings Institution, Washington.
- Leamer, E.E. (1980), "The Leontief Paradox Reconsidered". *Journal of Political Economy*, 88, pp. 495-503.
- Lechner, N. (2000), *Desafíos de un Desarrollo Humano: Individualización y capital social*. Instituto Internacional de Gobernabilidad Instituciones y Desarrollo N°7. Disponible en [www.iigov.org](http://www.iigov.org).
- Leontief, W. (1953), "Domestic production and foreign trade: the American capital position reexamined". *Proceedings of the American Philosophical Society*, 97, pp. 332-349. Reimpreso en Leontief, W. (1966), *Input-output economics*. Oxford University Press, Nueva York, chapter 5.
- Leontief, W. (1956), "Factor proportions and the structure of American trade: further theoretical and empirical analysis". *Review of Economics and Statistics*, 38, pp. 386-407.
- Lerro, A., Carlucci, D. (2005), "Intellectual Capital Index. Relationships between Intellectual Capital and Value Creation Capability within Italian regions". *1<sup>st</sup> Workshop on Visualitng, MNeasuring and Managing Intangibles and Intellectual Capital*, Ferrara, Italia.
- Leseure, M.J., Bauer, J., Birdi, K., Neely, A., Denyer, D. (2004), "Adoption of promising practices: A systematic review of the evidence". *International Journal of Management Reviews*, 5-6(3-4), pp. 169-190.
- Lever, W., Turok, I. (1999), "Competitive cities: introduction to the Review". *Urban Studies*, 36(5), pp. 791-793.
- López, I. (2001), "Contenido factorial del comercio exterior español". *Información Comercial Española*, n° 794, pp. 91-102.
- López, J. (2006), "La internacionalización de la empresa manufacturera española: efectos del capital humano genérico y específico". *Cuadernos de Gestión*, 6(1), pp. 11-24.
- López, V.R., Nevado, D., Baños, J. (2008), "Indicador sintético de capital intelectual, humano y estructural. Un factor de competitividad". *Revista eure*, XXXIV(101), pp. 45-703.
- Luo, Y. (2004), "Building a strong foothold in an emerging market: A link between resource commitment and environment conditions". *Journal of Management Studies*, 41(5), pp. 749-773.
- Lyon, T.P. (2005), "Making capitalism work: Social capital and economic growth in Italy, 1970-1995". *FEEM Working Paper*, n° 70.05
- MacDougall, G.D.A. (1951), "British and American export: a study suggested by the theory of comparative costs". *Economic Journal*, 61(244), pp. 697-724 y 62(247), pp. 487-521.
- Malhotra, Y. (2000), "Knowledge assets in the global economy: assessment of national intelectual capital". *Journal of Global Information Management*, 8(3), pp. 5-15.
- Mandl, I., Oberholzner, T., Dörflinger, C. (2007), *Social capital and job creation in rural Europe*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxemburgo.

- Mankiw, N.G., Romer, D., Weil, D. (1992), "A contribution to the empirics economic growth". *Quarterly Journal of Economics*, 107, pp. 407-438.
- Maskell, P. (2000), "Social capital, innovation, and competitiveness". En *Social capital: Critical perspectives*. Oxford University Press, Oxford.
- Maskell, P., Malmberg, A. (1999), "Localised learning and industrial competitiveness". *Cambridge Journal of Economics*, 23, pp. 167-185.
- Merino, C., Díaz, E. (2004), *Informe ISCI – Informe Spring sobre capital intelectual en la Comunidad de Madrid*. Fundación para el Conocimiento Madrid y Centro de Investigación sobre la Sociedad del Conocimiento, Madrid.
- Merton, R.K. (1964), *Teoría y estructura sociales*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Messner, D. (1995), *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Problem gesellschaftlicher Steuerung*, Weltforum, Colonia.
- Messner, D. (1996), *Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la competitividad 'sistémica'*. Instituto Paz y Desarrollo de Duisburg, Duisburg. <http://www.fes.cl/prosur/prosur96-0.html>.
- Meyer-Stamer, J. (1993). *Von der Industriepolitik zur Standortpolitik. Perspektiven der Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit in der EG*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Meyer-Stamer, J. (1994). *Technologie und industrielle Wettbewerbsfähigkeit nach dem Ende der Imports substitution. Allgemeine Überlegungen und Erfahrungen aus Brasilien*. Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo.
- Minogue, M., Polidano, C., Hulme, D. (1998), *Beyond the new public management*. Edward Elgar, Northampton MA.
- Molina, E., Belarbi, E.H., Ación, F.G., Robles, A., Chisti, Y. (2003), "Recovery of microalgas biomass and metabolites: process options and Economics". *Biotechnology Advances*, 20, pp. 491-515.
- Montesinos, V., Serrano, L., Fernández, J., Pérez, F. (2005), *La medición del capital social. Una aproximación económica*. Fundación BBVA, Madrid.
- Mora, A., Vivas, C. (2001), *Nuevas herramientas de gestión pública. El cuadro de mando integral*. AECA, Madrid.
- Morgan, K. (1997), "The learning region: Institutions, innovation and regional renewal". *Regional Studies*, 31(5), pp. 491-503.
- Morita, A. (1986), *Made in Japan: Akio Morita and Sony*. E.P. Dutton, Nueva York.
- Musgrave, R.A. (1959), *The theory of public finance: A study of public economy*. McGraw-Hill, Nueva York.

- Nelson, R.R. (1996), *The Sources of Economic Growth*. Harvard University Press, Cambridge.
- Nelson, R.R. (1998), "The agenda for growth theory: a different point of view." *Cambridge Journal of Economics*, 22, pp. 497-520.
- Nelson, R.R., Rosenberg, N. (1993), "Technical Innovations and National Systems". En Nelson, R.R. (ed., 1993), *National Innovation Systems*. Oxford University Press, Nueva York, pp. 3-21
- Nelson, R.R., Winter, S.G. (1982), *An evolutionary theory of economic change*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Nelson, R.R., Winter, S.G. (2002), "Evolutionary Theorizing in Economics". *Journal of Economic Perspectives*, 16, pp. 23-46.
- Niven, P.R. (2003), *Balanced Scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*. John Wiley, Nueva York.
- Norgaard, R.B. (1987), "Economics as mechanics and the demise of biological diversity". *Ecological Modelling*, 38, pp. 107-121.
- North, D. (1990), *Instituciones, cambio social y desempeño económico*. FCE, México.
- North, D.C. (1984), *Estructura y cambio en la historia económica*. Alianza Universidad, Madrid.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Observatorio Europeo LEADER (1999), "La competitividad territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER". *Cuadernos de Innovación Rural*, número 6, Fascículo 1.
- Observatorio Europeo LEADER (2000a), "La competitividad social: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER". *Cuadernos de Innovación Rural*, número 6, Fascículo 2.
- Observatorio Europeo LEADER (2000b), "La competitividad medioambiental: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER". *Cuadernos de Innovación Rural*, número 6, Fascículo 3.
- Observatorio Europeo LEADER (2000c), "La competitividad económica: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER". *Cuadernos de Innovación Rural*, número 6, Fascículo 4.
- OCDE (1990), *Technology/Economy Programme (TEP)*. OCDE, París.
- OCDE (1996), *Globalization and competitiveness; relevant indicators*. OCDE, STI Working Paper 96/5, París.
- OCDE (2001), *El bienestar de las naciones. Papel del capital humano y social*. OCDE, París.

- Odum, E.P. (1975), *Ecology: The link between the natural and social sciences*. Holt-Saunders, Nueva York, 2ª ed.
- OECD, (1992), *Technology and the Economy: the Key Relationships*. OCDE, Paris.
- Ohlin, B. (1933), *Interregional and international trade*. Harvard University Press, Cambridge MA.
- Ohmae, K. (1985), *Triad power: The coming shape of global competition*. The Free Press, Nueva York.
- Olstrom, E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Nueva York.
- ONU (1987), *Informe Brundtland. Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. ONU. Nueva York.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*. Addison-Wesley, Reading
- Osterman, P. (1992), "Internal labor markets in a changing environment: Models and evidence". En Lewin, D.; Mitchell, O.S.; Sherer, P.D. (eds.), *Research frontiers in industrial relations and human resources*. Industrial Relations Research Association, Wisconsin, pp. 273-308.
- Osterman, P. (1994), "How common is workplace transformation and who adopts it?". *Industrial and Labor Relations Review*, 47, pp. 173-188.
- Osterman, P. (1998), "The shifting structure of the American labor market". En Gual, J. (ed.), *Job creation. The role of labour market institutions*. Edward Elgar, Northampton, pp. 71-97.
- Osterman, P. (2000), "Work reorganization in an era of restructuring: Trends in diffusion and effects on employee welfare". *Industrial and Labor Relations Review*, 53, pp. 179-196.
- Parissaki, M., Humphreys, E. (2005), *Regional social capital in Europe*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxemburgo.
- Pasher, E. (1999), *The intellectual capital of the state of Israel: A look to the future – The Hidden Values of the Desert*. Ed. Pasher&Co., Hwerzlia Pituach.
- Pasher, E. and associates (2004), *The intellectual capital of the state of Israel*. Ministry of Industry, Trade and Labour of Israel, 2ª ed.
- Pasher, E., Shachar, S. (2005), "The intellectual capital for the state Israel". En Bounfour & Edvinsson (eds., 2005).
- PEA, Procurement Executives Association (1999), *Guide to a balanced scorecard performance management methodology*. Disponible en <http://oamweb.osec.doc.gov/bsc/guide.htm>
- Pearce, D. Turner, R., (1990), *Economics of natural resources and the environment*. John Hopkins University Press, Baltimore.

Peluffo, M.E., Catalán, E. (2002), *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, Naciones Unidas CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.

Peñalosa, J., Restoy, F. (2005), "Implicaciones de la integración en la UEM y en el nuevo contexto internacional". En Servicio de Estudios del Banco de España (2005), *El análisis de la economía española*. Alianza, Madrid, pp. 63-85.

Perrin, J.C. (1991), "Reseaux d'innovation-milieux innovateurs. Développement territorial". *Revue d'Economie Régionale Eturbane*, 34, pp. 343-373.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (2011), *Desarrollo local y regional*. Publicaciones de la Universitat de València, Valencia.

Porter, M.E. (1990), *The competitive advantage of nations*. The Free Press, Nueva York.

Porter, M.E. (1991), "Towards a Dynamic Theory of Strategy". *Strategic Management Journal*, 12 (special issue winter), pp. 95-117.

Porter, M.E. (1992), *Capital Choices: Changing the Way America Invests in Industry*. The Council of Competitiveness.

Porter, M.E. (1996), "What is strategy?" *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, pp. 61-78.

Porter, M.E. (2003), "The economic performance of regions". *Regional Studies*, 37(6/7), pp. 549-578.

Porter, M.E.; Takeuchi, H.; Sakakibara, M. (2000), *Can Japan compete?* Macmillan Press, Londres.

Pöyhönen, A., Smedlund, A. (2004), "Assessing intelectual capital creation in regional cluster". *Journal of Intellectual Capital*, 5(3), pp. 351-365.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2000), *Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago de Chile.

Pulido, A. (2008), "Una revision de conjunto de la economía de los intangibles". *Estudios de Economía Aplicada*, 26(2), pp. 29-42.

Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.

Putnam, R. (1995), "Bowling alone: America's declining social capital". *Journal of Democracy*, 6(1), pp. 65-78.

Putnam, R. (2000), *Bowling alone: The Collapse and revival of American Community*. Simon and Schuster, Nueva York.

Putnam, R., Leonardi, R., Nanetti, R. (1993), *Making democracy work: civil traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.

Ramírez, M. (2004), "La importancia de los recursos intangibles en la internacionalización de la empresa". *Universia Business Review*, nº 3, tercer trimestre, pp. 62-69.

Ramírez, Y. (2010), "Medición y gestión del capital intelectual en el ámbito territorial". *Revista de Estudios Regionales*, nº 88, pp. 223-249.

Reig, E. (dir., 2007), *Competitividad, crecimiento y capitalización de las regiones españolas*. Fundación BBVA / IVIE, Bilbao.

Rembe, A. (1999), *Invest in Sweden: report 1999*. Halls FOCET AB, Estocolmo.

Requejo, J. (2007), "Clases de capital territorial y desarrollo sostenible".

Disponible en [http://www.atclave.es/publicaciones/descargas/pub\\_desarrollo/17\\_clases\\_de\\_capital\\_territorial.pdf](http://www.atclave.es/publicaciones/descargas/pub_desarrollo/17_clases_de_capital_territorial.pdf).

Rhodes, R.A.W. (1996), "The New Governance: Governing without Government?" *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.

Rivera, L., Romer, P.M. (1991), "International trade with endogenous technological change". *European Economic Review*, 35, pp. 971-1001.

Robertson, R. (2000), "Globalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad". *Zona abierta*, 92-93, pp. 213-242.

Rodríguez, D. (1992), "Contenido factorial del comercio español de manufacturas: nueva evidencia". *Investigaciones Económicas*, 16(2), pp. 317-326.

Romer, P. (1994a), "The origins of endogenous growth". *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), pp. 3-22.

Romer, P. (1994b), "New goods, old theory, and the Welfare costs of trade restrictions". *Journal of Development Economics*, 43, pp. 5-38.

Romer, P. (2002), *Macroeconomía avanzada*. McGraw-Hill, Madrid.

Romer, P., Jones, Ch. (2010), "The New Kaldor facts: Ideas, institutions, population, and human capital". *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(1), pp. 224-245.

Romer, P.M. (1986), "Increasing returns and long-run growth". *Journal of Political Economy*, 94(5), pp. 1002-1037.

Romer, P.M. (1987), "Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization". *The American Economic Review*, 77(2), pp. 56-62.

Romer, P.M. (1990), "Endogenous technological change". *Journal of Political Economy*, 98(5), pp. S71-102.

Romer, P.M. (1993), "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas." *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, The World Bank, Washington, D.C., pp. 63-91.

Rumelt, R. (2011), *Good strategy, bad strategy. The difference and why it matters*. Profile Books, Londres.

Rumelt, R.P., Schendel, D., Teece, D.J. (1991), "Strategic Management and Economics". *Strategic Management Journal*, 12 (winter special issue), pp. 5-29.

Sabatini, F. (2005), *An inquiry into the empirics of social capital and economic development*. Tesis Doctoral Departamento de Economía Pública, Università Roma-La Sapienza,

Samuelson, P.A. (1948), "International trade and the equalization of factor prices". *Economic Journal*, 58, pp. 163-184.

Samuelson, P.A. (1962), "Las ventajas del comercio internacional una vez más". En Bhagwati, J. (1962), *Comercio internacional. Textos escogidos*. Tecnos, Madrid, pp. 137-146.

Santos, M. (2000), *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ariel, Barcelona.

Schneider, U. (1998), *The Austrian approach to the measurement of intellectual potential*. Disponible en <http://www.measuring-ip.at>.

Scitovsky, T. (1941), "A Note on Welfare Propositions in Economics". *Review of Economic Studies*, 9, pp. 77-88.

Scott, B.R., Lodge, G. (1986), *US Competitiveness in the World Economy*. Harvard Business School Press, Boston.

Sebastián, C. et al. (2008), *Instituciones y economía. Cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española*. Editorial Fundación Ramón Areces, Madrid.

Segura, J. (2005), "Rasgos básicos de la economía española". En Servicio de Estudios del Banco de España, *El análisis de la economía española*. Alianza, Madrid, pp. 87-111.

Sforzi, F. (1999), "La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local". En Rodríguez, F. (ed.), *Manual de desarrollo local*. Ed. Trea.

Smith, M. (2000), "strategic management accounting. The public sector challenge". *Management Accounting*, enero, pp. 40-42.

Solow, R. (1956), "A contribution to the theory of economic growth". *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), pp. 65-94.

Solow, R. (1957), "Technical change and the aggregate production function". *The Review of Economics and Statistics*, 39(3), pp. 312-320.

- Solow, R. (2001), "What have learned from a decade of empirical research on growth? Applying growth theory across countries". *The World Bank Economic Review*, 15(2), pp. 283-288.
- Solow, R.M. (1962), "Technical progress, capital formation, and economic growth". *American Economic Review*, 52, pp. 76-86.
- Solow, R.M. (1970), *Growth Theory. An exposition*, Clarendon Press, Oxford.
- Solow, R.M. (1988), "Growth Theory and After". *The American Economic Review*, 78(3), pp. 307-317.
- Solow, R.M. (1994), "Perspective on Growth Theory". *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 45-54.
- Stahle, P., Bounfour, A. (2008), "Understanding dynamics of intellectual capital of nations". *Journal of Intellectual Capital*, 9(2), pp. 164-177.
- Stewart, T. (1998), *Intellectual capital: The new wealth of organizations*. Doubleday/Currency, Nueva York.
- Storper, M. (1992), "The limits of globalization: technology districts and international trade". *Economic Geography*, 68, pp. 60-93.
- Storper, M. (1995), "The resurgence of regional economies, ten years later: The Region as a nexus of untraded interdependencies". *European urban and Regional Studies*, 2, pp. 191-221.
- Storper, M. (1997), *The regional world: Territorial development in a global Economy*. Guilford Press, Nueva York.
- Sullivan, P. (2000), *Value-driven intellectual capital*. John Wiley & Sons, Toronto.
- Sunkel, G. (2001), "La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas" Documento preparado para la Conferencia *En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*", CEPAL, Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre de 2001.
- Teece, D.J., Pisano, G., Shuen, A. (1997), "Dynamic Capabilities and Strategic Management". *Strategic Management Journal*, 18(7), pp. 509-533.
- Thissen, M., Jonkeren, O., Gianelle, C. (2014), *The European Regional Competitiveness Scoreboard. Developing regional economic policy strategies using information on competitiveness*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, La Haya.
- Trefler, D. (1995), "The Case of the Missing Trade and Other Mysteries". *American Economic Review*, 85(5), pp. 1029-1046.
- UNESCO (1991), *Education for all: Purpose and Context*. Unesco, París.

Unión Europea (1999), *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*. Luxemburgo.

Unión Europea (2007), *Agenda Territorial de la Unión Europea*. Luxemburgo.

Vanek, J. (1968), "The factor proportions theory: The n-factor cases". *Kyklos*, 21, 749-756.

Veltz, P. (1999), *Mundialización, ciudades y territorios*. Ariel, Barcelona.

Viedma, J.M. (2005), "CICBS Operations Intellectual Benchmarking System. A methodology and a framework for measuring and managing intellectual capital of regions". *The First World Coingress on Intellectual Capital for Communities*, París.

Vogt, W. (1948), *Road to survival*. Sloane Associates, Londres.

Weber, M. (1964), *The theory of social and economic organization*. The Free Press, Nueva York.

Wernerfelt, B. (1984), "A Resource-Based View of the Firm". *Strategic Management Journal*, 5(2), pp. 171-180.

Weziak, D. (2007), *Measurement of national intellectual capital: Applications to EU countries*. IRISS Working Paper Series, 2007-13, CEPS-INSTEAD, Differdange, Luxemburgo.

Whipp, R., Rosenfeld, R., Pettigrew, A. (1989), "Culture and Competitiveness: Evidence from Two Mature UK Industries". *Journal of Management Studies*, 26(6), pp. 561-585.

Wisniewski, M., Olafsson, S. (2004), "Developing balanced scorecards in local authorities: A comparison of experience". *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53(7), pp. 602-610.

Woolcock, M. (1998) "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, 27 (2), pp. 151-208.

World Bank (1999), *World development report 1998/99*. Oxford University Oress, Nueva York

World Economic Forum (2014), *The Europe 2020 Competitiveness Report. 2014 Edition. Building a more competitive Europe*. World Economic Forum, Génova.

World Economic Forum (2015), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. World Economic Forum, Génova.

Young, A. (1991), "Learning by doing and the dynamic effects of international trade." *The Quarterly Journal of Economics*, CVI(2), pp. 369-405.