LA ESTRATEGIA DE LA ECONOMÍA RIOJANA

FERNANDO GÓMEZ-BEZARES
Universidad de Deusto

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es plantear un modelo estratégico para la economía riojana basado en el Plan Estratégico de la Rioja (PER). El citado Plan fue impulsado por el Gobierno Regional en 1993, que contrató a la empresa Coopers & Lybrand para su realización, nombrándome a mí director del mismo; concluido a comienzos de 1995[1] el PER[2] puede ser, durante bastante tiempo, una referencia obligada para la economía regional.

Cuando se plantea la posibilidad de una planificación estratégica para una región, como es el caso de La Rioja, una de las primeras preguntas que aparecen sobre la mesa es si la propia idea es buena. Refiriéndose a la política impulsada desde el ministerio de industria se ha hecho célebre la frase: "la mejor política industrial es la que no existe"; y aunque la mayoría no estemos de acuerdo con tal afirmación, la frecuente referencia a ese eslogan nos está indicando un estado de opinión. Creo que es claro que no corren buenos tiempos para las ideas de planificación, sobre todo para la planificación impulsada desde el sector público. Tal como plantea Zaragoza (1989)[3] la planificación en la década de los noventa debe ser, sobre todo, planificación del sector público hacia unos objetivos. El intervencionismo de las administraciones públicas ha sido criticado, y nos encontramos en una época de mayor liberalización, pero el importante peso del sector público hace que su línea de

---

[1] Concretamente fue el 27 de enero cuando fue aprobado por el Comité Técnico del PER, compuesto por Fernando Gómez-Bezares (director), José Luis Marín y Ana Negueruela (Gobierno de la Rioja), Javier Bonet, Carlos Marquerie y Luis Guillermo Rivero (Coopers & Lybrand).

[2] Véase Gómez-Bezares et al. (1995).

[3] Pueden ser también interesantes otros trabajos de este mismo número.

actuación sea fundamental para la orientación del desarrollo. Por otro lado, la existencia de un plan permite también orientar a la actividad privada, bien, simplemente, aportándole información, o también favoreciendo determinadas actuaciones.

La polémica entre los partidarios de los sistemas de planificación centralizada de la economía y los partidarios del libre mercado ha sido amplia, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial. La importante crisis de los años treinta supuso un duro golpe para los que pensaban que el estado no debía intervenir en la economía; después de la guerra, el aparente éxito de la economía planificada de la Unión Soviética, volvió a suponer un impulso para los partidarios de una importante intervención del estado. Para éstos, lo mejor es que la autoridad económica, normalmente el estado, tome las riendas de la economía, y de una manera más o menos autoritaria, decida cómo se asignan los recursos en el país. Para los defensores del libre mercado, lo mejor es que sean los propios individuos, en el juego de la oferta y la demanda, los que decidan dicha asignación. Los hechos acaecidos en la década de los ochenta, con el fracaso de las economías comunistas, parece que han dado la razón a los partidarios del mercado.

Pero quizá sea bueno recordar a algunos autores que han tratado este tema, para lo que citaré a dos carismáticos defensores del libre mercado. Tal es el caso de Friedrich August von Hayek, que en su trabajo "The use of knowledge in society"[4] se plantea el problema de la toma centralizada de decisiones en economía, dándose cuenta de que nadie tiene todo el conocimiento para poder tomar todo tipo de decisiones, sin embargo sí parece importante que las decisiones se tomen por aquellos que poseen el mejor conocimiento, lo que lleva al interés de la descentralización. Este economista británico, de origen austriaco, premiado con el Nobel de economía en 1974, ha sido uno de los grandes defensores del liberalismo económico, y opuesto a la intervención estatal; el trabajo que estamos comentando se escribió durante la polémica que se dio en Inglaterra, en los años cuarenta, sobre la conveniencia de la planificación central. Hayek (1945) se opone a la planificación centralizada, pues entiende que dará lugar a malas decisiones. Otro fervoroso partidario del mercado, como es Milton Friedman (Nobel de 1976), se ha manifestado frecuentemente en contra de la planificación[5] y, en general, de la intervención del estado en la economía.

Especialmente interesante me parece el trabajo de Jensen y Meckling (1995). En él, estos dos prestigiosos profesores norteamericanos, hacen un lúcido análisis de los problemas de la planificación, tanto a nivel general de la economía, como de la empresa, mostrándose partidarios de profundizar en las ideas de descentralización.

Pero a pesar de todo lo anterior, pocos son los que defenderían que una empresa debe prescindir del plan estratégico. Tampoco es lógico pretender que los gobiernos, centrales o regionales, funcionen sin una planificación; lo que hay que hacer es ajustarla a lo que hoy en día se entiende como conveniente: un plan que, consciente

---

[4] Hayek (1945).

[5] Véase, por ejemplo, Friedman (1995).

de las limitaciones, pero también de las grandes potencialidades del mercado, sirva de guía para la actuación del sector público, a la vez que puede orientar al sector privado, pero restando el menor protagonismo posible a los mecanismos del mercado. Así, desde mi punto de vista, una planificación económica regional debe atender, al menos, a cuatro grandes cuestiones:

-Decisiones sobre gasto del sector público en la región.

-Decisiones normativas de carácter económico.

-Decisiones de apoyo al sector privado.

-Orientación al sector privado.

En este contexto, un plan estratégico regional deberá ser un marco que oriente las grandes líneas de gasto de las administraciones públicas, priorizando determinadas actuaciones sobre otras. También deberá guiar la actuación normativa en la línea deseada, así como toda la política de apoyos e incentivos al sector privado. Pero a todo lo anterior yo creo que se debe añadir la posibilidad de orientar al sector privado en un doble sentido: indicándole por dónde irán las prioridades de los máximos responsables de la política económica regional, y también mostrando cuáles son las líneas que, de cara al futuro, se ven con más posibilidades para los agentes económicos de la región. En un lugar como La Rioja, con un importante minifundismo empresarial, esta última cuestión la considero de la máxima importancia, pues nuestras empresas carecen, en muchos casos, de la información y la capacidad de análisis necesarias para definir sus estrategias en un entorno dinámico y globalizado. Un plan estratégico, como el PER, permite a nuestros pequeños empresarios, y a otras muchas personas, tener una idea sobre las actividades que pueden resultar más competitivas en el futuro.

La elección de unas determinadas estrategias supone priorizar unos logros sobre otros, renunciando a ideas y programas atractivos para poder conseguir otros que se consideran más interesantes, de ahí la importancia de que la reflexión estratégica se haga con las máximas garantías. Y esta reflexión es fundamentalmente técnica, pues un plan estratégico pretende proporcionar un "gran marco de actuación" dentro del que se pueden mover sin dificultad diferentes ideologías. En este sentido me parece importante resaltar que el PER optó deliberadamente, y de acuerdo con los diferentes grupos políticos, por diseñar las grandes líneas dentro de las que debería avanzar el desarrollo de La Rioja, para que después cada gobierno, y cada responsable político, priorizara sus actuaciones según sus preferencias ideológicas, pero siempre dentro de un marco armonioso y coherente. De hecho, el PER fue impulsado y asumido por un gobierno de coalición del Partido Socialista y el Partido Riojano, y ahora ha sido bien valorado por uno del Partido Popular. Un plan que pretende tener un horizonte alejado, tiene que ser aceptado por diferentes grupos políticos, de manera que pueda mantenerse a pesar de las alternancias que se produzcan en el poder. En cualquier caso, en nuestros días, un plan estratégico ha de plantearse como un instrumento dinámico y en evolución, que sirva como guía a la administración pública y como orientación al sector privado de la economía, adaptándose a las cam-

biantes circunstancias del entorno. Y todo esto, sin olvidar que "el mercado" es, hoy por hoy, el mejor sistema de asignación de recursos que conocemos, y que hay que respetar y potenciar su protagonismo.

En resumen, en una época en que los excesos de la planificación económica han sido criticados, pero en la que simultáneamente la mayoría entendemos que un plan es necesario en toda actividad, en unos momentos en los que muchos creemos en la importancia de dar el máximo protagonismo al mercado, aunque somos conscientes de sus limitaciones, nació el Plan Estratégico de La Rioja (PER). Fue a comienzos de 1993, cuando el entonces Consejero de Hacienda y Economía, Florencio Alonso, me visitó en mi despacho de la Universidad de Deusto invitándome a dirigir el PER. El hecho me sorprendió, por lo inesperado, pues yo no había tenido contacto con el Gobierno de la Rioja desde hacía años, concretamente desde que fue Consejero Javier Bonet, en un gobierno encabezado por el Partido Popular. En aquella ocasión (1988-1989), colaboré con un equipo de Price Waterhouse en la elaboración de un Plan de Desarrollo Regional (PDR)[6] para La Rioja. En ésta, mi colaboración sería con Coopers & Lybrand, que nos proporcionó un importante equipo[7] de trabajo. Supongo que mis anteriores trabajos sobre La Rioja[8] influyeron en mi designación; a mí, personalmente, me produjo una gran satisfacción, y creo que todo el equipo[9] trabajamos con ilusión.

LA ELABORACIÓN DEL PLAN

En una aproximación muy sencilla, podemos decir que un plan estratégico es un plan a largo plazo que intenta orientar las actuaciones futuras de una determinada entidad. En las empresas, hace ya tiempo que se habla de planificación estratégica, para hacer referencia a un conjunto de actividades que, tras la fijación de los grandes objetivos de la institución, tratan de buscar áreas producto-mercado y cursos de acción que permitan conseguir tales objetivos. Para hacer todo esto, las empresas analizan sus puntos fuertes y débiles, proponiendo estrategias y objetivos concretos que habrá que alcanzar mediante planes a medio y corto plazo. Cuando se trata de la planificación estratégica regional, el planteamiento es similar: buscaremos los grandes objetivos de la región, en nuestro caso La Rioja, y estudiaremos su situación actual hasta conseguir una relación de sus puntos fuertes y débiles; con lo anterior estaremos preparados para definir las estrategias y líneas estratégicas que desemboquen en los planes de acción; estos últimos permitirán alcanzar, en la mayor medida posible, los objetivos previamente definidos.

El objetivo marcado por el PER fue "mejorar la competitividad de la región y la calidad de vida de los riojanos". Para lograrlo, se establecieron una serie de estrate-

---

[6] Véase Varios (1989).

[7] Encabezado por Javier Bonet, Carlos Marquerie y Luis Guillermo Rivero.

[8] Pueden verse Gómez-Bezares (1980, 1985, 1987 y 1991). En estos trabajos se proponía, entre otras cosas, una comarcalización, que fue aceptada en el PDR (Varios, 1989, y Bonet, 1989), así como en el PER.

[9] En el que José Luis Marín y Ana Negueruela representaban al Gobierno de la Rioja.

gias, que sirvieran de marco para la actividad económica riojana en un horizonte de diez o quince años. En un plan de estas características es necesario contar con la participación de amplios colectivos, y esto, al menos, por un doble motivo: en primer lugar, lo disperso del conocimiento preciso para acometer esta tarea, hacen necesarias las aportaciones de expertos provenientes de muy diferentes campos, así como de personas que conocen de cerca los diferentes problemas; pero además, es necesario que los grupos sociales y políticos tengan un cauce adecuado para manifestar sus opiniones, lo que redundará en una más fácil aceptación de las conclusiones del Plan; y esto último parece no sólo aconsejable, sino realmente necesario, en un plan que pretende ser útil para el conjunto de una región, y a lo largo de un dilatado espacio temporal.

Para lograr la antes mencionada participación, se estableció un organigrama en el que el Comité Técnico, responsable de la redacción del Plan, estaba asesorado por un Comité Consultivo, donde aparecían representados los diferentes Partidos Políticos, Sindicatos, Federación de Empresarios, Cámara de Comercio, Colegio de Economistas, Gobierno Central y Autonómico, Universidad, Federación de Municipios, Asociaciones de Agricultores y Asociación Ecologista, entre otros grupos invitados. Por otro lado, se establecieron relaciones directas con los partidos políticos del parlamento regional, así como se consultó a una larga lista de expertos que, en diferentes grupos, fueron emitiendo opiniones y revisando los diferentes documentos en las distintas fases del Plan. En total cerca de 150 personas se vieron involucradas en la elaboración del Plan, y entre ellas nos encontramos desde responsables de grupos políticos y sociales riojanos, hasta expertos locales, nacionales o internacionales, sin olvidar el amplio apoyo prestado por las diferentes consejerías del Gobierno de La Rioja, tal como se recoge en los documentos del PER. El organigrama correspondiente puede verse en la Figura 1. La organización diseñada para la elaboración del Plan pretendía, no sólo su enriquecimiento, sino también que el PER fuera visto no como el plan de un gobierno concreto, sino como un marco de referencia de todos los riojanos. En dicho marco cada gobierno podrá establecer sus planes de acción concretos, priorizando lo que políticamente considere más urgente.

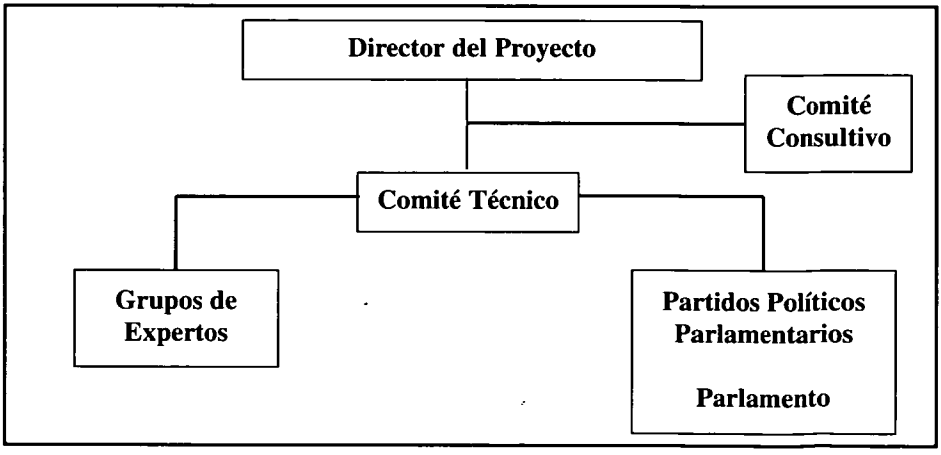

Figura 1

El Plan Estratégico de La Rioja se articuló en 4 fases (figura 2): en la primera, "Prediagnóstico", se trata de establecer una aproximación inicial a la realidad de la región, presentando además una relación provisional de "Puntos Críticos", en base a la documentación existente, reuniones con expertos, reuniones en las consejerías, etc. Se llega así al "Informe de Prediagnóstico".

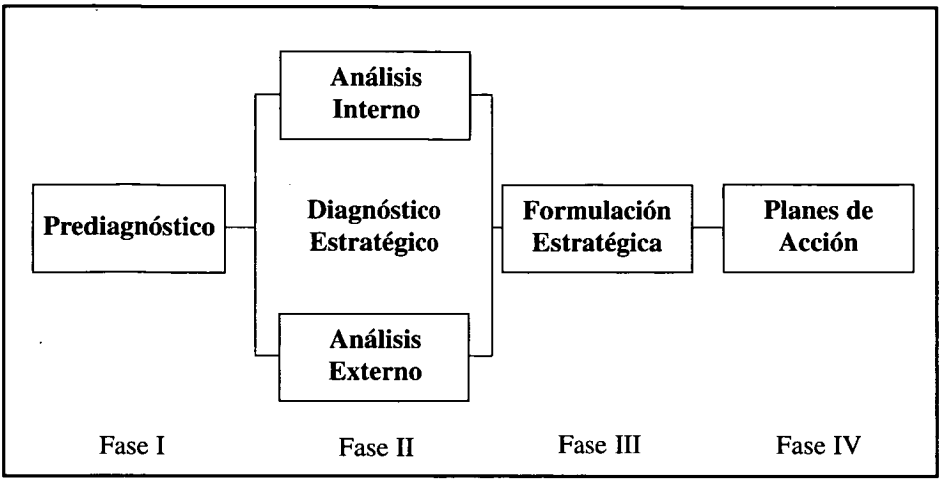

Figura 2

Un punto interesante a aclarar desde este momento, es el significado que en el Plan hemos dado a: "Punto Crítico". Denominamos de esta manera a determinadas realidades que entendemos que van a resultar claves para el desarrollo socio-económico de La Rioja. En algunas ocasiones tales realidades sitúan a la región en una posición ventajosa, en otras sucederá lo contrario.

La segunda fase del Plan nos proporciona el "Diagnóstico Estratégico". Para ello se realizó una profundización en el Prediagnóstico y una revisión de los Puntos Críticos, en base a un Análisis Interno y Externo. Se organizaron una serie de mesas de trabajo, se analizaron regiones españolas, europeas y norteamericanas de las que La Rioja podía obtener ejemplos interesantes, se hizo un estudio estático y dinámico de los sectores de la economía riojana, etc. hasta concluir el diagnóstico.

En la tercera fase, "Formulación Estratégica", se establecen los Puntos Críticos definitivos para determinar las Estrategias Generales, las Estrategias Sectoriales y Horizontales, y las Líneas Estratégicas. Todo este diseño se contrastó de forma continuada con los grupos de expertos, y con los agentes sociales, políticos y económicos de la región. Llegamos así a la cuarta fase, "Planes de Acción", en la que se desarrollan, para cada Línea Estratégica, una serie de planes que los redactores del PER consideraron interesantes.

Evidentemente, el Plan Estratégico de La Rioja deberá irse actualizando en el futuro, pero no todas sus partes habrán de revisarse con la misma periodicidad. Las conclusiones del Diagnóstico Estratégico y los Puntos Críticos creo que seguirán

siendo vigentes durante algún tiempo (de hecho en muchas cosas coinciden con lo que ya aparecía en el PDR de 1989), así como las estrategias más aconsejables para la región. No ocurrirá lo mismo con la descripción de la realidad de La Rioja que aparece en el PER, que lógicamente irá cambiando, impulsada además por actuaciones coincidentes con las propugnadas en el Plan. Los Planes de Acción, entiendo que deberán ser revisados con una mayor periodicidad, y ajustados, entre otras cosas, a los objetivos políticos del Gobierno de La Rioja.

Desde un punto de vista metodológico, se han utilizado diferentes herramientas de análisis estratégico, entre las que pueden destacarse: el modelo de las cinco fuerzas (Porter, 1991, págs. 65 y ss.), la cadena de valor (Porter, 1991, págs. 73 y ss.) regional o el modelo del diamante (Porter, 1991, págs. 110 y ss.), sin olvidar otras clásicas como el ciclo de vida.

DIAGNÓSTICO Y FORMULACIÓN ESTRATÉGICA

La conclusión del Diagnóstico Estratégico es que[10] "la actual estrategia de crecimiento orgánico endógeno, ha estado basada en una alta posición competitiva histórica favorecida por sus recursos naturales. Si bien parece que la Comunidad de La Rioja podría desarrollar una estrategia regional basada en la diferenciación buscando alcanzar mayores valores añadidos, especialmente en el sector agroindustrial, existen heterogeneidades internas que dificultan esta alternativa con carácter general. La Comunidad de La Rioja puede perder su posición estratégica si no consigue una masa crítica competitiva y una mayor especialización".

Para llegar a esta conclusión el PER analiza pormenorizadamente[11] los siguientes aspectos:

- Entorno de la Comunidad Autónoma:
  - Entorno Europeo.
  - Acuerdos del GATT.
  - Crecimiento, Competitividad y Empleo.
  - Macromagnitudes Básicas.
- Factores de Apoyo al Desarrollo Regional:
  - Localización Espacial.
  - Infraestructuras.
  - Ordenación del Territorio.
  - Recursos Naturales.
  - Medio Ambiente.

---

[10] Gómez-Bezares et al. (1995, Resumen, pág. 103).

[11] Gómez-Bezares et al. (1995, Anexo IV).

- Recursos Humanos y Estructura Educativa.
- Investigación y Desarrollo.
- Salud y Bienestar Social.
- Economía.
- Gobierno Comunitario.

- Factores Productivos del Desarrollo Regional:
  - Sector Primario.
  - Sector Secundario.
  - Sector Terciario.

Para completar lo anterior[12] estudiamos, también, los siguientes temas:

- La Rioja en su Entorno Europeo y Regional:
  - Análisis Comparativo Nacional.
  - Análisis Comunidades Colindantes.
  - Análisis Regiones Similares.
  - Análisis de las Regiones Europeas.
  - Análisis de las Regiones Americanas.

- Estudio Delphi:
  - Delphi General.
  - Delphi Sector Primario.
  - Delphi Sector Secundario.
  - Delphi Sector Terciario.

- Análisis de la Estructura Industrial de La Rioja (donde se aplicaron técnicas estadísticas de análisis multivariante).

Una vez elaborado el Diagnóstico Estratégico y revisados los Puntos Críticos, el Plan pasó a la fase de Formulación Estratégica. El proceso seguido contiene las siguientes subfases:

- Definición de las Estrategias Generales.
- Cruce de las Estrategias Generales con los Puntos Críticos.
- Definición de las Estrategias Horizontales y Sectoriales, resultado de lo anterior.
- Determinación de las Líneas Estratégicas para cada Punto Crítico.

Las Estrategias Generales propuestas en el PER son las siguientes: diferenciación, adaptación, concentración competitiva, especialización productiva, equilibrio endógeno y extensión transnacional. Estas estrategias se plantean con un orden jerár-

---

[12] Gómez-Bezares et al. (1995, Anexos I, II y III).

quico, al entender que su importancia para el desarrollo de la economía riojana es distinta. De esta manera, el PER entiende que la estrategia de diferenciación es la más importante, y que es la que recoge el mensaje principal del Plan Estratégico; en segundo lugar, vendría la estrategia de adaptación, y así sucesivamente. Vamos a describirlas brevemente:

– Mediante la estrategia de **diferenciación** se pretende que La Rioja, en todos sus ámbitos y productos, se diferencie por la aportación de un mayor valor añadido, que a su vez permita la obtención de un mayor precio en su venta; para ello es preciso que el producto Rioja sea diferente y se perciba como diferente en los mercados.

– La estrategia de **adaptación** se dirige a la consecución de que todas las estructuras socio-económicas, privadas y públicas, sean un apoyo claro para la estrategia de diferenciación. Aquí incluiríamos desde la necesaria mejora de distintas infraestructuras, hasta la adecuación de la actividad del sector público para conseguir la deseada diferenciación.

– La **concentración competitiva** busca adecuar el tamaño de las unidades productivas riojanas a las exigencias de los mercados globales, obteniendo una masa crítica que las haga competitivas. La importancia de esta estrategia viene provocada por el conocido minifundismo de las unidades productivas riojanas, hecho que se produce en casi todas las actividades.

– La **especialización productiva** trata de dirigir a nuestras empresas hacia aquellos segmentos de mercado donde se pueden establecer precios acordes a la calidad de los productos que La Rioja debe ofrecer. El actual modelo productivo de La Rioja está muy centrado en estrategias de liderazgo en costes, difíciles de mantener contra los productos importados desde países menos desarrollados. La ventaja de estos países, por su menor coste de la mano de obra, parece insalvable en muchos casos. La especialización en determinados sectores, o en segmentos concretos de mercado, puede permitirnos superar estos problemas.

– La estrategia de **equilibrio endógeno** se enfrenta a los problemas de desequilibrio existentes en la actual ordenación territorial de La Rioja. Este desequilibrio es patente, tanto desde el punto de vista económico, como poblacional, al concentrarse la actividad en la zona del valle, y sobre todo en Logroño y sus alrededores.

– Finalmente, la estrategia de **extensión transnacional**, pretende obtener ventajas del nuevo orden socio-económico, en una economía crecientemente globalizada. Muchos productos riojanos tienen un alto potencial de desarrollo en los mercados exteriores, y es preciso poner los medios necesarios para introducirlos en dichos mercados; de la misma manera, es conveniente favorecer la captación de inversiones extranjeras para la región.

Establecidas las Estrategias Generales, el paso siguiente es cruzarlas con los Puntos Críticos, al objeto de obtener las Estrategias Horizontales y Sectoriales. Veremos, a continuación, los citados Puntos Críticos, con una breve descripción de los mismos y su "orientación estratégica", lo que dará lugar a la correspondiente Estrategia Horizontal o Sectorial. La lista de Puntos Críticos, tal como ya he comen-

tado con anterioridad, se fue revisando desde el Prediagnóstico hasta la redacción final del PER, y ha sido un elemento importante para conocer las fuerzas y debilidades del desarrollo económico riojano, posibilitando la identificación de temas clave, lo que ha facilitado la Formulación Estratégica. Me permito recordar aquí que al adjetivo "crítico" le damos el significado de "trascendente" para el futuro de La Rioja, independientemente de su carácter positivo o negativo. Evidentemente, se podría hacer una lista mucho más extensa, y de hecho manejamos muchos más puntos críticos a lo largo de la elaboración del Plan, pero, finalmente, es preciso pasar a un proceso de selección, en el que algunas ideas se consideran más importantes que otras, y eso es lo que hicimos. Veamos, a continuación, cómo quedaron los diez Puntos Críticos definitivos, así como su correspondiente orientación estratégica:

– **Infraestructuras de soporte**: se detecta obsolescencia en la red ferroviaria y escasez de medios e instalaciones. Hay buenas infraestructuras viarias a lo largo del valle del Ebro, si bien son insuficientes en la sierra. Las infraestructuras hidráulicas no permiten el aprovechamiento de los recursos hídricos, etc. La "orientación estratégica" de este punto es: **adaptación de las infraestructuras de soporte**.

– **Diversificación industrial**: el desarrollo industrial de La Rioja se ha basado, en gran parte, en el potencial endógeno, con una importante participación del sector agroalimentario. Por otro lado, se observa una acusada concentración geográfica, y una excesiva dedicación a sectores de demanda débil. En cualquier caso, se aprecia una alta diversificación productiva que, junto al reducido tamaño de la región, da lugar a una estructura con insuficientes enlaces, lo que dificulta la generación de valores añadidos importantes, a la vez que hace difícil la obtención de la masa crítica necesaria para competir en los mercados. La "orientación estratégica" de este punto es: **especialización industrial**.

– **Calidad de vida**: los datos económicos de renta por habitante, la ausencia de graves problemas medioambientales, el bajo nivel de desempleo y de conflictividad social, etc., sitúan la calidad de vida de La Rioja a un buen nivel, hasta convertirla en una ventaja competitiva a la hora de atraer recursos humanos y financieros. Esto no es óbice para que los servicios y equipamientos en muchas poblaciones de la sierra sean insuficientes. La "orientación estratégica" de este punto es: **fortalecimiento de la calidad de vida**.

– **Producción agraria**: la agricultura riojana sigue siendo un sector importante en la región, con una buena imagen de calidad para sus productos, sobre todo en el caso del vino. Sin embargo, hay problemas por el reducido tamaño de las explotaciones, que dificulta alcanzar una masa crítica adecuada, a la vez que se limita la accesibilidad a los grandes canales de distribución. También se ha observado la escasa diferenciación de muchos de los productos agrícolas riojanos. La "orientación estratégica" de este punto es: **diferenciación de la producción agraria**.

– **Ordenación del territorio**: Logroño concentra gran parte de la población, de la actividad socio-económica y cultural. El Plan plantea el interés de realizar una planificación territorial que lleve a una distribución más equilibrada de los recursos

humanos y económicos. La "orientación estratégica" de este punto es: **desconcentración y descentralización territorial**.

– **Dimensión**: la reducida dimensión de la región da lugar a limitaciones de diferentes tipos: presupuestarias, de equipamientos, de influencia, etc. Pero, simultáneamente, el pequeño tamaño permite un mayor acercamiento del ciudadano y la administración, o hace que los problemas que aparecen sean más fácilmente solucionables. La "orientación estratégica" de este punto es: **orientación estratégica de la dimensión**.

– **Recursos humanos**: se ha detectado un problema de envejecimiento de la población activa, junto a un crecimiento del volumen de las clases pasivas, lo que puede ser un peligro para algunos sectores productivos, en especial para la agricultura, a la vez que afecta a la estructura de ingresos y gastos del sector público. Junto a esto, se aprecia un problema de despoblación en la zona de la sierra. La cualificación de la mano de obra es baja en algunos sectores. Por otro lado, el bajo coste salarial y la baja conflictividad laboral, dan lugar a un entorno estable que permite una adecuada planificación de los recursos. La "orientación estratégica" de este punto es: **especialización educativa y equilibrio poblacional**.

– **Localización geográfica**: situada en el valle del Ebro, La Rioja se encuentra en una de las áreas de mayor proyección. Por otro lado, tiene fácil acceso a mercados importantes, a la vez que está cerca de la frontera francesa. Su situación respecto a las redes transeuropeas de transporte es ventajosa, si bien, como el resto de la península Ibérica, su localización geográfica es periférica en el ámbito europeo. El diferente régimen fiscal de las haciendas forales del País Vasco y Navarra, sitúan a La Rioja en una posición de desventaja competitiva. La "orientación estratégica" de este punto es: **aprovechamiento y defensa de la posición geográfica**.

– **Estructura y gestión empresarial**: las empresas riojanas son en muchos casos pequeñas sociedades familiares, poco capitalizadas, y que se transmiten por herencia. Dadas sus características, suelen tener escasa capacidad de inversión, sobre todo en investigación, a la vez que tienen una dirección poco profesionalizada. Por otro lado, su propio tamaño limita su acceso a los grandes canales de distribución. Sin embargo, parece posible la incorporación de los productores riojanos a los canales ya establecidos, dada la buena situación de La Rioja, y su cercanía a importantes centros de consumo. También parece posible la agrupación de productores para impulsar la comercialización, tanto en España como en el extranjero. La "orientación estratégica" de este punto es: **cultura y gestión empresarial**.

– **Sector servicios**: el turismo ha experimentado un importante crecimiento, y puede ser una buena alternativa para algunas comarcas de la sierra, pero sería necesario definir una clara oferta turística regional. El subsector de servicios avanzados a empresas, también ha experimentado un gran crecimiento en los últimos años, pero esta tendencia se encuentra limitada por el propio tamaño de las empresas, y la falta de cultura empresarial que demande tales servicios. La "orientación estratégica" de este punto es: **desarrollo del sector servicios**.

ESTRATEGIAS SECTORIALES Y HORIZONTALES, LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Llegados a este punto, contamos con un Diagnóstico Estratégico, unos Puntos Críticos, unas Estrategias Generales, y, finalmente, como resultado del cruce entre las citadas Estrategias Generales y los Puntos Críticos, aparecen las "orientaciones estratégicas" de dichos Puntos Críticos, tal como ya ha sido señalado. Esas orientaciones estratégicas, son las denominadas "Estrategias Sectoriales y Horizontales"; en total se trata de diez estrategias (una por cada punto crítico), de las cuales tres serán sectoriales (las referidas a agricultura, industria y servicios) y el resto horizontales. Cada una de estas Estrategias Sectoriales y Horizontales dará lugar a una serie de Líneas Estratégicas, como expondremos a continuación. Lo que el lector va a encontrar en las próximas líneas es la formulación de cada una de las diez estrategias, con un pequeño comentario, y la enunciación de sus correspondientes Líneas Estratégicas.

Adaptación de las Infraestructuras de Soporte: se trata de una Estrategia Horizontal que busca el fortalecimiento de las infraestructuras de soporte, para lograr su adaptación a las necesidades de comunicación, mayor equilibrio territorial, y mejor acceso a los recursos naturales. Sus Líneas Estratégicas serían:

- Modernización de las infraestructuras ferroviarias.
- Mejora de las comunicaciones aéreas.
- Mejora de las infraestructuras viarias intercomarcales.
- Aprovechamiento del potencial de los recursos hídricos.
- Mejora de las infraestructuras viarias en los ejes norte-sur, este-oeste.
- Apoyar el desarrollo de las infraestructuras que mejoren la competitividad riojana.

Especialización Industrial: se trata de una Estrategia Sectorial que propone la especialización del tejido industrial riojano, mediante la concentración en los sectores con mayores ventajas competitivas; se trata también de evitar la excesiva diversificación, que lleva a mantener unidades productivas sin el suficiente tamaño crítico. La especialización trata de ir a segmentos más pequeños, lo que permite aumentar la competitividad. Por otra parte, será necesaria la concentración productiva cuando sea preciso aumentar la masa crítica. Sus Líneas Estratégicas serían:

- Mejora de la calidad de los procesos de producción.
- Incentivación de la masa crítica competitiva.
- Especialización del tejido industrial.
- Aprovechamiento de los mercados próximos.

Fortalecimiento de la Calidad de Vida: se trata de una Estrategia Horizontal que, basada en la constatación de que la calidad de vida es una de las principales características diferenciadoras de La Rioja, y que se presenta como una clara venta-

ja competitiva para la atracción de recursos humanos y económicos, pretende su máximo aprovechamiento y fortalecimiento. Sus Líneas Estratégicas serían:

- Fortalecimiento de los factores de calidad de vida menos desarrollados.
- Promoción externa de la imagen de calidad de vida en La Rioja.
- Desarrollo de una mejor calidad de vida en áreas rurales.
- Fortalecimiento de las medidas de control medioambiental.

Diferenciación de la Producción Agraria: se trata de una Estrategia Sectorial que pretende defender y potenciar la diferenciación de la producción agraria riojana, en orden a la consecución de ventajas competitivas en el tiempo. Sus Líneas Estratégicas serían:

- Desarrollo de cultivos diferenciadores y especializados.
- Establecimiento de controles de calidad.
- Adaptación a la normativa establecida por la política agraria común.
- Promoción de la imagen de calidad de la agricultura riojana.
- Coordinación con el subsector agroindustrial.

Desconcentración y Descentralización territorial: se trata de una Estrategia Horizontal que quiere conseguir cierto equilibrio en la distribución de los recursos y actividades económicas, sociales y culturales de la región. Tal desequilibrio es especialmente notorio entre las zonas del valle y la sierra. Lo que propone esta estrategia es una doble actuación: por un lado una descentralización jerárquica de servicios, de manera que los núcleos más importantes cuenten con servicios completos, y los menos importantes tengan, al menos, unos servicios mínimos; la desconcentración, por su parte, propone la creación de un sistema espacial basado en la especialización y complementariedad de los diferentes núcleos urbanos. Sus Líneas Estratégicas serían:

- Descentralización espacial jerarquizada de servicios y actividades públicas.
- Potenciación de la zona de la sierra mediante el aprovechamiento de sus recursos naturales.
- Incentivación de las iniciativas municipales conjuntas.
- Desconcentración espacial complementaria, teniendo presente la identidad socio-económica propia de los núcleos de población más importantes.

Orientación Estratégica de la Dimensión: se trata de una Estrategia Horizontal que pretende entender el factor dimensión como un factor estratégico del que se pueden explotar sus ventajas, tratando de paliar sus inconvenientes. Se trata de un factor respecto al que no es posible plantear estrategias de cambio o desarrollo, pero sí parece viable reorientarlo conceptualmente, de manera que permita obtener un amplio abanico de ventajas competitivas. Sus Líneas Estratégicas serían:

- Aprovechamiento del potencial de atención al ciudadano.

– Fortalecimiento de la integración social en todas las actividades socio-económicas.

– Amortiguación de los efectos negativos de la dimensión regional.

Especialización Educativa y Equilibrio de la Estructura Poblacional: se trata de una Estrategia Horizontal que busca el desarrollo de un modelo de especialización educativa adecuado a la demanda de la estructura social, cultural y económica regional, así como el establecimiento de medidas de reducción de los desequilibrios poblacionales. Sus Líneas Estratégicas serían:

– Desarrollo de una oferta universitaria especializada y adecuada a la estructura social, cultural y económica regional.

– Ajuste de la oferta y demanda del mercado de trabajo.

– Equilibrio de la estructura poblacional.

Aprovechamiento y Defensa de la Posición Geográfica: se trata de una Estrategia Horizontal que pretende el aprovechamiento de la proximidad geográfica de La Rioja a importantes ejes nacionales y europeos de desarrollo, así como la adopción de una estrategia encaminada al fortalecimiento de la posición de La Rioja dentro de su entorno geográfico. Sus Líneas Estratégicas serían:

– Fomento de iniciativas que potencien el aprovechamiento de las ventajas derivadas de las relaciones con Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca.

– Acercamiento a los ejes nacionales y europeos de desarrollo.

– Instrumentación de las medidas necesarias para contrarrestar el efecto frontera.

Cultura y Gestión Empresarial: se trata de una Estrategia Horizontal para fomentar una cultura empresarial avanzada, mediante el acceso al conocimiento y la dinamización de la gestión empresarial. Sus Líneas Estratégicas serían:

– Fortalecimiento de un sistema de gestión empresarial.

– Articulación adecuada del sistema de ciencia y tecnología regional.

– Coordinación de las funciones del ciclo productivo empresarial.

– Mejora de las funciones de marketing.

Desarrollo del Sector Servicios: se trata de una Estrategia Sectorial que pretende el desarrollo de este sector, hasta los niveles requeridos en función de las necesidades de la estructura socio-económica riojana, y de su ámbito de influencia. De esta manera, el sector terciario servirá como un elemento de atracción, a la vez que proporcionará el apoyo requerido por el tejido productivo. Una industria competitiva de servicios en La Rioja deberá siempre cuidar la diferenciación. Sus Líneas Estratégicas serían:

– Generación de un tejido de servicios avanzados como soporte de la rivalidad competitiva y de la capacidad de atracción de inversiones y negocios.

– Dimensionamiento adecuado y aprovechamiento del potencial turístico de La Rioja.

– Creación de instrumentos alternativos de comercialización y distribución.

– Fomento de iniciativas que permitan que la capacidad financiera del sector bancario riojano se implique en el desarrollo regional y en la generación de riqueza endógena.

Una vez repasadas las Estrategias Sectoriales y Horizontales, y sus correspondientes Líneas Estratégicas, puede apreciarse que ha habido un proceso de selección entre las actuaciones posibles, guiado por la coherencia con las Estrategias Generales previamente enunciadas. Las citadas Líneas Estratégicas dan lugar a más de cien Planes de Acción, que no exponemos aquí[13] por no descender a un detalle demasiado pormenorizado.

CONCLUSIÓN

La Rioja ha mantenido históricamente una buena posición competitiva, debido, principalmente, a sus recursos naturales, sin olvidar el talante empresarial de los riojanos; también ha conseguido un buen nivel en su calidad de vida. El objetivo del PER es mantener y mejorar la competitividad y la calidad de vida en La Rioja. Quizá, lo más importante que hemos encontrado en el Diagnóstico Estratégico, es que los niveles de bienestar alcanzados en La Rioja, pueden estar amenazados si no se toman las medidas adecuadas para resolver los problemas detectados. Muchos de estos problemas han sido sistemáticamente denunciados en diferentes estudios económicos[14] hechos sobre La Rioja, y si no han sido resueltos es, en gran parte, por su propia dificultad. Pero sin duda el establecimiento de un plan completo y coherente, como pretende ser el PER, puede servir como un apoyo importante para avanzar en su solución.

Las estrategias planteadas en el Plan parecen bastante lógicas, de hecho son el resultado de una prolongada reflexión en la que han participado un importante número de especialistas. Y sin duda proponen una línea de actuación para la Administración riojana. Yo creo que también deberían servir como orientación del sector privado, pues indican claramente cuáles son las actuaciones que previsiblemente van a resultar más interesantes. En cualquier caso, lo expuesto en este trabajo no es sino un resumen, muy sintetizado, de algunas de las principales ideas del PER, documentos a los que remito al lector interesado.

---

[13] El lector interesado puede encontar los Planes de Acción en Gómez-Bezares et al. (1995, Anexo V).

[14] Véase, por ejemplo, Gómez-Bezares (1991, pág. 157).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONET, J.J. (1989): "La planificación en la comunidad autónoma de La Rioja", *Boletín de estudios económicos*, Diciembre, págs. 467-478.

FREIJE, A. (1989): *Estrategia y políticas de empresa*, Deusto, Bilbao.

FRIEDMAN, M. (1995): "La enseñanza pública: ¡privaticémosla!", *Cinco días*, 17-7-95, págs. 16-17.

GÓMEZ-BEZARES, F. (1980): *Estudio unificado del análisis multivariante mediante la utilización de proyectores y su aplicación al estudio socioeconómico de La Rioja*, Tesis Doctoral, Universidad de Deusto, Bilbao. Resumen publicado en el *Boletín de estudios económicos*, Diciembre 1980, págs. 561-580. E íntegramente en microficha, Universidad de Deusto, Bilbao, 1989.

GÓMEZ-BEZARES, F. (1985): "Una aproximación multivariante a la homogeneidad y nodalidad de las comarcas riojanas", *Berceo*, 108-109, págs. 95-119.

GÓMEZ-BEZARES, F. (1987): "Realidad estructural de La Rioja preautonómica", *Berceo*, 112-113, págs. 177-227.

GÓMEZ-BEZARES, F. (1991): "Desarrollo comarcal en La Rioja", *Berceo*, 120, págs. 155-164.

GÓMEZ-BEZARES, F. (1993): *Gestión de carteras*, Desclée de Brouwer, Bilbao.

GÓMEZ-BEZARES, F. ET AL. (1995): *Plan Estratégico de La Rioja*, Coopers & Lybrand, Logroño, 12 documentos y 5 anexos. Resumen publicado por el Gobierno de La Rioja, Logroño.

HAYEK, F.A. (1945): "The use of knowledge in society", *American economic review*, nº 35, septiembre, págs. 1-18.

JENSEN, M.C. y W.H. MECKLING (1995): "Specific and general knowledge, and organizational structure", *Journal of applied corporate finance*, vol. 8, nº 2, págs. 4-18.

PORTER, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza & Janés, Barcelona.

SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA (1989): *Plan de reconversión regional y social de España 1989-1993*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

VARIOS (1989): *Plan de desarrollo regional de La Rioja*, Price Waterhouse, Logroño, 2 vol.

ZARAGOZA, J.A. (1989): "Nuevas perspectivas de la planificación económica", *Boletín de estudios económicos*, Diciembre, págs. 395-417.