

# La planificación económica en el País Vasco

Luis Atienza Serna

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

No es casualidad que en el acuerdo de gobierno suscrito por los dos partidos que sustentan el Gobierno de coalición en el País Vasco, el Partido Socialista y el Partido Nacionalista Vasco, figure el compromiso de elaborar un plan económico a medio plazo como primer punto del capítulo dedicado a política económica y empleo. La razón fundamental estriba en que no se desea una política económica continuista, ni un Gobierno dedicado sólo a gestionar el día a día, conformándose con garantizar la estabilidad política.

La importancia adquirida por el sector público vasco que, con las transferencias del Insalud, del Inersu y de los medios materiales de la Administración de Justicia a partir del 1 de enero de 1988, superará el 20 por 100 del PIB de la Comunidad Autónoma, y su, en consecuencia, cada vez mayor influencia sobre la evolución económica y social de Euskadi, hacen imprescindibles, en ejercicio de las competencias conferidas por el artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía, la racionalización de sus políticas de acción y la definición de un esquema coherente de prioridades de gasto. Su resultado debe ser una estrategia global para el cuatrienio 1989-92, al mismo tiempo que debe iniciarse una reflexión a más largo plazo, que permita definir la sociedad vasca del año 2000, y elaborar las grandes líneas estratégicas para el comportamiento del Sector Público.

En mi exposición trataré de precisar los objetivos y las características del proceso de planificación, cuya estructura organizativa acabamos de poner en marcha, y aportaré algunas reflexiones sobre la política de promoción de la actividad económica que constituirá uno de los capítulos importantes del Plan. No obstante, creo que es importante repasar, aunque sea esquemáticamente, algunos de los elementos que configuran y explican el diagnóstico de la situación actual de la economía vasca.

## 2. EL DECLIVE DE LA ECONOMÍA VASCA

La economía vasca viene sufriendo, fundamentalmente a partir de 1977, una profunda crisis económica cuyas consecuencias se reflejan de manera significativa en la evolución de la población, de la producción y del empleo.

En lo que se refiere a población, el País Vasco ha pasado de registrar tasas de crecimiento natural netamente superiores al conjunto de España en el período 1971-75, a tasas sólo ligeramente superiores en el período 76-81, e inferiores entre 1981 y 1986. Por otro lado, en lo que se refiere al saldo migratorio, el País Vasco ha pasado de ser receptor neto de población con cifras todavía muy elevadas en el período 1971-75, a tener un saldo negativo entre 1976 y 1981, y a figurar a la cabeza de las Comunidades Autónomas españolas por saldo migratorio negativo en el período 1981-86. El resultado total ha sido un fuerte crecimiento de la población durante el primer período, un crecimiento atenuado en el segundo, y una pérdida de población en términos absolutos entre 1981 y 1986.

Cuadro I  
Evolución de la población, tasas anuales medidas, en %

	1971-75		1976-81			1981-86			
	<i>Cremto. natural</i>	<i>Saldo migrat.</i>	<i>Cremto. total</i>	<i>Cremto. natural</i>	<i>Saldo migrat.</i>	<i>Cremto. total</i>	<i>Cremto. natural</i>	<i>Saldo migrat.</i>	<i>Cremto. total</i>
P. Vasco . . . . .	13,1	6,1	19,2	9,7	-1,8	7,9	4,4	-4,9	-0,5
España . . . . .	10,8	-1,1	9,7	9,2	1,1	10,3	5,2	-1,1	4,1

FUENTE: INE.

La evolución de la producción también refleja un comportamiento muy negativo. El peso del PIB vasco en el conjunto de España, según los datos del Banco de Bilbao, cae desde el 7,80 por 100 de 1975 al 6,54 por 100 del 1983. La comparación de los datos de la Contabilidad Nacional del INE y del EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística) disponibles reflejan una continuación de la caída o del peso del PIB vasco en total español entre 1982 y 1984. En 1982 suponía un 6,42 por 100, en 1983 un 6,23 por 100 y en 1984 un 6,04 por 100. Aunque los datos no son estrictamente comparables, y por tanto las cifras deban ser tomadas con reservas, sirven para reflejar una tendencia inequívoca. Tendencia confirmada por las estimaciones del crecimiento de las economías española y vasca durante 1985 y 1986.

La evolución del empleo y del paro reflejan aún más dramáticamente la gravedad de la crisis. Entre 1975 y 1986 el País Vasco ha perdido 179.200 empleos, de los que 136.600 sólo en el sector industrial, lo que representa para este sector el 37,3 por 100 de los puestos de trabajo preexistentes. La tasa de paro ha pasado del 2,4 por 100 en 1975 al 24,1 por 100 en 1986, 3 puntos por encima de la tasa española. Ello a pesar de la caída en la tasa de actividad como consecuencia de que la dificultad para obtener un empleo,

junto con las jubilaciones anticipadas, han expulsado a hombres del mercado de trabajo, y ha contenido temporalmente el proceso natural de incorporación progresiva de la mujer al trabajo.

Un reciente estudio de Ikei<sup>1</sup>, sitúa al País Vasco, Navarra, Cantabria y Asturias entre las regiones europeas con evolución más desfavorable entre 1975 y 1981. Este mismo estudio considera que el País Vasco y Asturias constituyen un grupo específico en el contexto europeo cuyo perfil se sitúa por encima de la media en el factor «desarrollismo», y por debajo en los factores «nivel de desarrollo» y «capacidad de ajuste». Sus rasgos característicos son:

- dinamismo demográfico superior a la media de la CE-10;
- fuerte concentración del empleo en el sector industrial;
- evolución muy negativa en el período 1975-81;
- tasa de paro más de 6 puntos por encima de la media comunitaria;
- nivel de renta per cápita casi 20 puntos por debajo de la media comunitaria;
- nivel de productividad ligeramente por encima de la media comunitaria;
- evolución negativa de la producción entre 1975 y 1981;
- bajas tasas de crecimiento de la renta per cápita y de la productividad;
- situación periférica.

En otra parte del análisis se clasifica al País Vasco como región en recesión y declive porque los indicadores de evolución de la productividad, del empleo y de la producción evolucionan por debajo de la media comunitaria.

Existe un consenso bastante generalizado sobre los factores causantes de la crisis. En primer lugar, se encontraría la crisis internacional y española, que ha afectado con especial intensidad a una economía con una fuerte especialización industrial, fundamentalmente en sectores en declive como la siderurgia y construcción naval, así como en otros transformados metálicos destinados a la producción de bienes de inversión y por tanto también especialmente afectados por la crisis. El tejido industrial poco diversificado ha generado por otro lado una menor flexibilidad frente a los cambios.

A continuación se encuentra el escaso desarrollo del sector servicios, que no se corresponde con el nivel de desarrollo económico de la sociedad vasca. En consecuencia, este sector no ha podido actuar en la medida deseable como amortiguador de la crisis industrial. Dentro del sector servicios, además de la debilidad de los servicios públicos, hay que destacar el infradesarrollo de los servicios ligados a la producción, como consecuencia del minifundismo empresarial y de la orientación de los empresarios hacia la producción más que a otras áreas de la gestión empresarial, al

<sup>1</sup> IKEI (1987): *El País Vasco y Navarra en la Europa de las Regiones*, Donostia, 172 págs.

encontrarse con un mercado protegido, caracterizado por el exceso de demanda, así como de la dependencia tecnológica. Otro de los factores del infradesarrollo de este sector se encuentra en la pérdida de centralidad en el área metropolitana de Bilbao.

El deterioro de la posición de Bilbao como centro de gravedad del desarrollo regional se explica como consecuencia del debilitamiento de su «hinterland» económico; de la pérdida parcial del espíritu liberal y del carácter cosmopolita de Bilbao, que entre otras cosas ha reducido su área de influencia económica a los límites de la Comunidad Autónoma, sin que las autoridades vascas hayan impulsado una política de cooperación con las Comunidades Autónomas vecinas para evitarlo; de los altos niveles de congestión y deterioro del medio ambiente, así como del abaratamiento de los costes de transportes y telecomunicaciones, que permite alejar los centros de decisión y los servicios a las empresas de las unidades productivas, en búsqueda de economías de aglomeración.

El déficit de infraestructura y equipamientos sociales, aunque común a la mayor parte de España se ha traducido en Euskadi en una más grave inadecuación a su nivel de desarrollo, y en un freno para el mismo. Hay que añadir el alto grado de congestión urbana, que eleva los costes de localización y de operación y encarece las infraestructuras, junto con un alto grado de deterioro del medio ambiente, que reduce la calidad de vida y desincentiva la instalación de actividades tecnológicamente avanzadas.

Aunque su evaluación sea difícil, no se puede dejar de citar como un factor importante de agravamiento de la crisis el efecto de rechazo para los inversionistas generado por la inestabilidad política, con un marco institucional que es frecuentemente puesto en cuestión, el terrorismo, la crispación social y la elevada conflictividad social y laboral, así como el fuerte desprestigio de la función empresarial. El consenso político y social, hasta fechas muy recientes ha brillado por su ausencia. Su impacto se refleja en la escasa capacidad para captar inversiones foráneas en general, que es prácticamente nula para nuevas actividades.

Por último, pero no menos importante, hay que hacer referencia al progresivo alejamiento del País Vasco respecto de los ejes de desarrollo tanto europeos como españoles. El estudio ya citado de Ikei refleja el deterioro de la posición relativa del «corredor atlántico» respecto del «corredor mediterráneo», y el alejamiento del País Vasco tanto del «área de prosperidad y dinamismo» como de las principales pautas de desarrollo. Hay que tener en cuenta que tanto el progresivo desarme arancelario respecto de la CEE, como el alto grado de integración económica como consecuencia de la creación de un auténtico mercado interior en la CEE para 1992, incrementan la relevancia de la perifericidad respecto de los ejes de desarrollo europeos.

Cuadro II  
**Significación económica de los principales corredores)**  
 (10<sup>3</sup> ECU/KM<sup>2</sup>)

	1971		1981	
	<i>Precios y tipos de cambio corrientes</i>	<i>Unidades de poder adquisitivo ctes.</i>	<i>Precios y tipos de cambio corrientes</i>	<i>Unidades de poder adquisitivo ctes.</i>
Corredor Atl. (*) . . .	239,8	246,6	808,3	832,0
Corredor Med. (**)	249,5	270,3	905,6	975,7

(\*) Asturias, Cantabria, Castilla-León, Navarra, CAPV, Rioja, Aquitaine, Poitou-Charentes, Centre, Ile-de-France.

(\*\*) Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid, Valencia, Cataluña, Languedoc-Rousillon, Provence, Alpes-Côte d'Azur-Corse, Rhone-Alpes, Bourgogne, Ile-de-France.

FUENTE: Elaboración de IKEI con datos de EUROSTAT y Banco de Bilbao.

Frente a esta situación, la aprobación del Estatuto y el Concierto Económico suscitó un renovado optimismo. No solamente, se decía, se podría cubrir el déficit de infraestructuras, equipamientos colectivos y servicios públicos, sino que se iban a liberar todas las fuerzas modernizadoras y creadoras de Euskadi, contribuyendo así a la recuperación económica y a atenuar los altos costes sociales de la crisis.

Los resultados no han sido precisamente alentadores: un crecimiento negativo año tras año, hasta que la fuerte recuperación de la economía española ha tirado de la vasca, que solamente ha podido registrar tasas de crecimiento sensiblemente inferiores; una pérdida intensa y constante de puestos de trabajo; una tasa de emigración durante los últimos años que constituye la más elevada de las Comunidades Autónomas, y una pérdida de población total entre 1981 y 1986; un comportamiento muy deficiente de la inversión, y sobre todo una inversión muy escasa en nuevas actividades, sobre todo por la incapacidad para atraer inversión extranjera que no se destine a la toma de participación y modernización de plantas ya existentes.

Sin embargo el debate político ha eclipsado el debate económico, y la opinión pública no es consciente del grado de deterioro de la economía. Esto se explica, entre otros factores, por el alto nivel de desarrollo alcanzado hasta mediados de los setenta, con unos capitales humanos y material acumulados que hacen que el deterioro se produzca lentamente y sea más difícilmente perceptible por la población. Se explica también por el alto grado de dualización de la sociedad que hace que los costes de la crisis no se distribuyan homogéneamente, sino que se concentren en una parte minoritaria de la sociedad que se ve progresivamente marginada del sistema. Por otro lado, la capacidad financiera de la Administración Pública Vasca como consecuencia del Concierto ha contribuido al sostenimiento de la actividad económica y ha generado un espejismo de prosperidad que no se corresponde con el deterioro simultáneo de la base económica. La fuerte

Gráfico I  
Relación entre el nivel de renta y la evolución de la productividad 1975-81

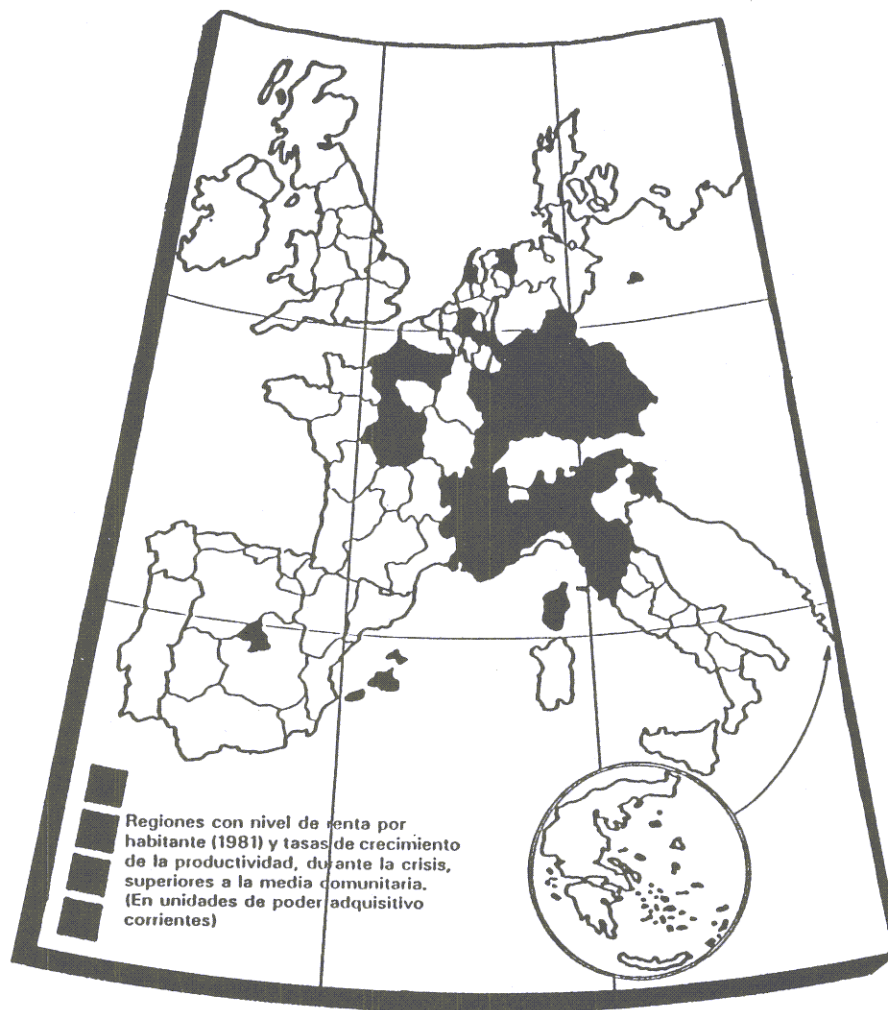
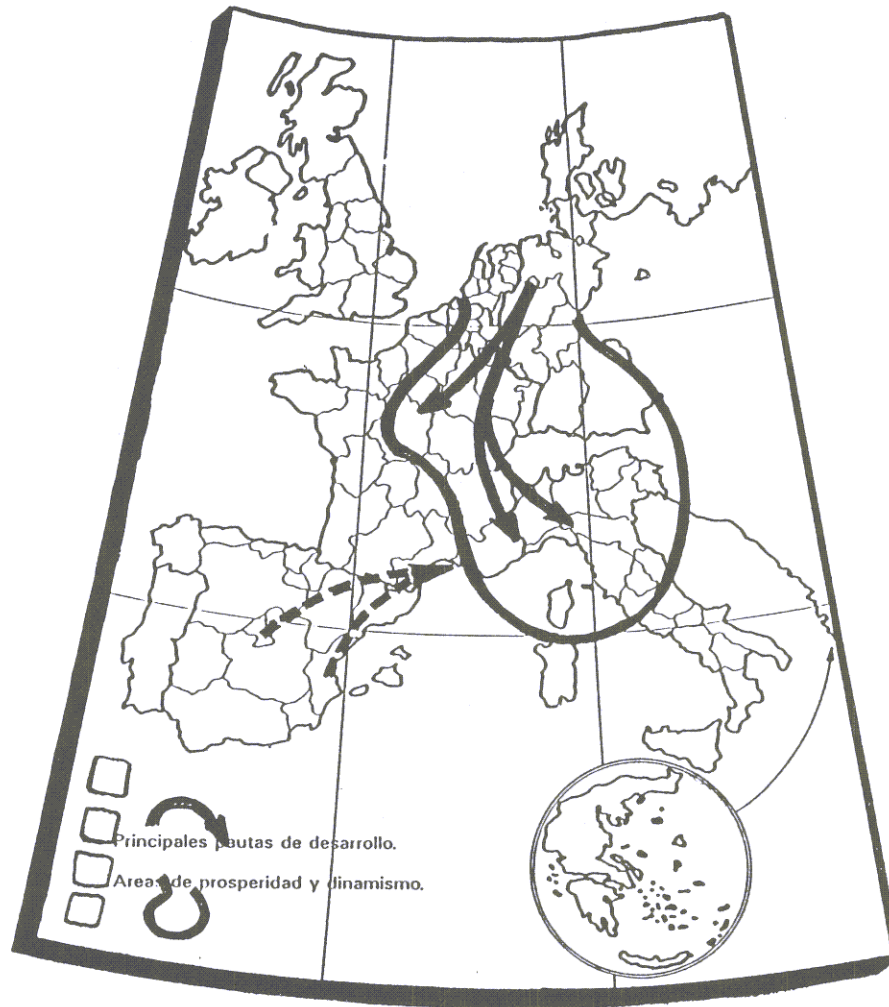


Gráfico II  
Tendencias de desarrollo europeo



FUENTE: IKEI (1987): *El País Vasco y Navarra en la Europa de las Regiones*, Donostia, pág. 103.

caída en el diferencial de presión fiscal con el resto de España ha reducido el margen financiero del Concierto y obliga en el futuro a una reasignación más eficaz del gasto.

Por último, la ausencia de debate económico se explica por la negación de la existencia de declive por parte de la ideología nacionalista dominante. La afirmación de que el pesimismo daña la imagen exterior de Euskadi y refuerza la crisis, permitía descalificar todo intento de debate como antipatriota.

No obstante, seguramente no encontraremos un momento más oportuno que el actual para un debate sobre la situación real de la economía vasca porque nunca anteriormente han existido unas circunstancias que, como ahora, nos permiten encarar el futuro con un razonable optimismo.

---

### 3. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA EN EL PAÍS VASCO

---

Ya hemos dicho que la elaboración de un plan económico a medio plazo constituye uno de los compromisos políticos fundamentales del Gobierno de coalición en materia de política económica y empleo. En el texto del acuerdo se dice que debe aglutinar «los esfuerzos presupuestarios del sector público en orden a alcanzar el objetivo de creación de empleo, un crecimiento económico equilibrado y una mayor adaptación a la CEE, superando los desequilibrios estructurales que estrangulan nuestra economía». Se dice también que debe ser un plan deslizante, y que la Ley de Presupuestos de cada año debe ser un soporte instrumental.

La elaboración del plan supone el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía», según el artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía.

El Gobierno tiene la intención de elaborar un primer plan económico 1989-92. La elección de ese horizonte obedece a múltiples razones. Por un lado 1992 marca el final del período transitorio para el sector industrial establecido por el Acta de Adhesión de España a la Comunidad Europea, y por tanto nuestra plena integración en ella. Pero 1992 es también el horizonte establecido por el Acta Única para la consecución de un auténtico mercado único en la Comunidad, con la desaparición de los obstáculos técnicos y fiscales a los intercambios, con una casi plena libertad de circulación de servicios y una importante liberalización de la circulación de capitales. Todo ello implica que 1992 es la fecha límite para la consecución de una economía plenamente competitiva.

Por otro lado, cuatro años es un horizonte para el que los instrumentos disponibles permiten un alto grado de eficacia tanto en la previsión



económica como en la programación del gasto público. Permite además dar una continuidad tanto a los objetivos como a los instrumentos de la política económica, superando el período de una legislatura, tanto para el Gobierno como para las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos. Esto tiene aún más sentido cuando se pretende que la planificación sea concertada, con la participación de todas las instituciones implicadas y de los agentes económicos y sociales, representando por tanto un compromiso de la sociedad consigo misma, y no sólo del Gobierno.

El plan económico del Gobierno responde a un triple objetivo de eficacia, solidaridad y consenso social.

El compromiso de *eficacia* exige al Gobierno la realización del máximo esfuerzo para garantizar la plena competitividad de la economía vasca en el horizonte de 1992. Esta competitividad es la garantía de un relanzamiento económico saneado, que permita alcanzar mayores cotas de crecimiento y generación neta de empleo. Para ello se precisa una modernización de nuestras estructuras productivas, el desarrollo de nuevas líneas de especialización en sectores o productos de futuro, y una racionalización del comportamiento del sector público vasco.

El plan económico pretende coordinar el comportamiento del conjunto del Sector Público Vasco, definiendo y jerarquizando los objetivos generales y sectoriales, asignando los recursos disponibles de acuerdo con las prioridades, y estableciendo un calendario para la ejecución de los programas sectoriales. El plan debe ser un instrumento de seguimiento y control de la política económica del Gobierno, que garantice su eficacia y coherencia. La asignación de recursos a cuatro años debe permitir a los Departamentos disponer de un horizonte que necesitan para una adecuada programación de sus actividades, y evitar que se adquieran compromisos y se generen estructuras de gasto sin evaluar el impacto sobre el ingreso y el gasto futuro y por consiguiente sin tener en cuenta sus implicaciones para los recursos disponibles en los próximos años y por tanto tampoco la viabilidad de su financiación.

El plan debe conseguir que la acción de Gobierno sea la suma de programas sectoriales plurianuales perfectamente integrados y coherentes, que clarifiquen el horizonte de la política económica del Gobierno para todos los agentes económicos y sociales y para los ciudadanos. Debe facilitar la toma de decisiones para un sector privado que necesita reducir la inestabilidad, la imprevisibilidad y la incertidumbre sobre el futuro en un mundo económico en rápida y permanente transformación.

Por otro lado, solamente una programación plurianual permite una modificación progresiva de las asignaciones de gasto en función de nuevas prioridades, dado el escaso margen de maniobra con el que se elabora el presupuesto anual. A más plazo es posible redefinir objetivos, restablecer prioridades y provocar cambios sustanciales en la estructura de las finanzas públicas.

El plan debe realizar un gran esfuerzo en la explicitación de los indicadores de gestión que permitan controlar el grado de cumplimiento de sus objetivos. El proceso de planificación es un proceso continuo, que exige el seguimiento de la ejecución de los planes sectoriales y el análisis de las causas de las desviaciones. Este seguimiento debe permitir la revisión anual del plan, que tendrá carácter deslizando.

Por fin, el plan debe integrar las intervenciones de toda la Administración Pública Vasca, garantizando su coherencia y su coordinación, evitando las duplicidades y las actuaciones contradictorias que hasta ahora se han producido, sobre todo por imperfecciones en la delimitación de competencias y en la distribución de la capacidad financiera entre el Gobierno y las Diputaciones Forales.

Reflejar el compromiso de *solidaridad* del Gobierno en la estrategia del sector público vasco constituye un desafío que debe realizarse a tres niveles:

a) Por un lado, es necesaria una política eficaz de modernización económica, de recuperación de la competitividad, la inversión, el crecimiento y el empleo. Este esfuerzo debe ser compartido por toda la sociedad, tanto en las relaciones directas entre los agentes económicos y sociales, como a través de la Administración. Esta última debe prestar una atención particular a la promoción del empleo de ciertos colectivos especialmente desfavorecidos o con mayores dificultades para acceder a un empleo.

b) Es necesario también garantizar la efectividad real de la progresividad del sistema fiscal a partir de la presión fiscal soportada por los diferentes colectivos, a través de una mayor eficacia en la gestión tributaria que reduzca las bolsas de fraude.

c) Por último, el compromiso de solidaridad debe reflejarse en los niveles de dotación de bienes y servicios públicos de carácter social, en la mayor calidad de estos servicios a obtener por una mayor eficacia en la gestión, y en el nivel de acceso a estos bienes y servicios de carácter social de los grupos sociales más desfavorecidos y más afectados por la crisis económica. Estos principios son aplicables a los programas en los campos de la educación, la sanidad, la cultura y el deporte, la asistencia social, la vivienda, la formación y el reciclaje profesional...

El *consenso social* constituye un tercer objetivo cuyo alcance es imprescindible para el éxito del plan. Cuando se dice que el plan económico debe ser un plan concertado se está invitando a los agentes económicos y sociales a participar en la definición de la estrategia del Sector Público Vasco a medio plazo, y por tanto a participar en la configuración del futuro.

Los agentes económicos y sociales deben opinar sobre el nivel y las características de los servicios públicos sociales, sobre el apoyo que se debe proporcionar al sistema productivo o sobre las futuras dotaciones de infraestructuras y equipamientos. Tienen también algo que decir en la profundización de la democracia industrial, en cuanto a los procesos de

implantación de nuevas tecnologías o en cuanto al reajuste de sectores sin futuro.

Ahora bien, los agentes económicos y sociales deben estar dispuestos a aportar su esfuerzo para alcanzar los objetivos del plan en la medida en que éstos sean asumibles, así como para crear un clima de consenso en las relaciones económicas y sociales, necesario, junto con la estabilidad política, para afrontar con un empuje y un optimismo renovado este nuevo período en la economía vasca, que exige un ambiente incentivador de la iniciativa empresarial y la asunción de riesgos.

Solamente la movilización de toda la sociedad a través de sus representantes políticos y sociales en apoyo del plan para la recuperación económica y la generación de empleo puede garantizar su éxito.

El proceso de elaboración del plan económico a medio plazo es dirigido, coordinado e impulsado por el Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco. Se han creado cinco Grupos Funcionales de Planificación para implicar y coordinar a toda la Administración Pública Vasca en el proceso de planificación. Estos grupos responden al criterio de agrupar las asignaciones de gasto y demás medidas de política económica por grandes áreas de objetivos. Esta clasificación garantiza una mayor coherencia entre objetivos e instrumentos, y de las diferentes categorías de gasto entre sí para el cumplimiento de los objetivos.

Los Grupos de Planificación creados, en los que participan representantes de los Departamentos implicados a nivel de viceconsejero o director, así como de las Diputaciones Forales, son cinco: Servicios Generales de las Administraciones Públicas, Protección y Promoción Social, Producción de Bienes Públicos Sociales, Producción de Bienes Públicos Económicos y Regulación y Promoción de la Actividad Económica.

Dentro de cada Grupo Funcional de Planificación se han creado Comisiones Técnicas de Planificación, encargadas de analizar los temas específicos de sus áreas, a nivel de expertos, y de elaborar sus planes sectoriales de actuación. Estos planes sectoriales serán refundidos por los Grupos Funcionales de Planificación, y los de éstos a su vez lo serán por el Departamento de Economía y Planificación. El proyecto de plan a medio plazo será enviado al Consejo Económico y Social Vasco, en el que están representados los agentes económicos y sociales, para su discusión. Una vez el CES haya emitido su informe, el Gobierno dará el visto bueno al plan, que será enviado al Parlamento Vasco para su aprobación en virtud de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda Vasca.

---

#### 4. LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

---

La aprobación de la reforma de los Tratados de la Comunidad Europea mediante el Acta Única, y la vinculación que en ella se establece entre la

consecución de un auténtico mercado interior y el logro de una mayor cohesión económica y social en la Comunidad, han vuelto a situar a la política regional, a veces fuertemente interrelacionada con la política de ajuste industrial, en el centro del debate económico actual.

La constatación del deterioro relativo que, cualesquiera que sean los indicadores de referencia, se observa en la posición de las regiones estructuralmente más atrasadas de la Comunidad, con un aumento de las diferencias en productividad y nivel de vida, y un comportamiento más desfavorable de la inversión, junto con la expectativa de que la liberalización de los mercados europeos pueda contribuir a la acentuación de los desequilibrios, ha conducido a que desde muy diversas instancias se hayan alzado voces demandando un mayor esfuerzo para la recuperación de las regiones con retraso estructural.

Al mismo tiempo, la crisis del sector industrial, y sobre todo la de los sectores tradicionales, ha tenido un impacto espacial muy desigual, y ha provocado la aparición de zonas de vieja industrialización que, si en un análisis estático reflejan unos niveles de infraestructuras, equipamientos y niveles de vida relativamente elevados, en un análisis dinámico reflejan un fuerte deterioro durante los últimos diez años en las cifras de población, producción, productividad y empleo, y unas dificultades muy importantes para invertir esa tendencia al deterioro de su actividad económica y para generar nuevas expectativas de futuro.

En estas regiones, la política de promoción de la actividad económica se encuentra profundamente imbricada con la política industrial de ajuste positivo. Al mismo tiempo que se justifica la intervención pública en el ajuste industrial para compensar las imperfecciones del mercado, garantizando la recuperación de la competitividad mediante la readaptación de la oferta industrial, así como para reducir los costes económicos y sociales de la crisis y debilitar la resistencia social al ajuste, se revela también como imprescindible una política pública de dinamización del tejido económico, movilizándolo y optimizando los recursos humanos y materiales propios.

El diseño de una política de promoción económica tiene que partir de la constatación de algunas notas de interés. La primera se refiere al escaso impacto que los incentivos regionales parecen tener en las decisiones de localización; apenas atraen inversiones, pueden incentivar comportamientos que se producirían también en ausencia de incentivos si éstos no se aplican selectivamente, y pueden distorsionar de forma indeseable la relación de precios capital-trabajo y fomentar la introducción de técnicas muy intensivas en capital. Esto hace que el diseño de una política de incentivos debe ser un componente más, y no el eje central, de la política de promoción económica.

Otro de los elementos de partida debe ser el carácter necesario pero no suficiente, de las infraestructuras para la dinamización económica de las regiones atrasadas y en declive. La articulación del espacio económico

inmediato, la accesibilidad a los grandes ejes de desarrollo, la disponibilidad de suelo industrial urbanizado, la existencia de dotaciones suficientes de equipamientos sociales, o la no marginación de las redes de infraestructura de telecomunicaciones son factores importantes de progreso.

Ahora bien, cada vez cobran más importancia las intervenciones orientadas a potenciar el papel de los servicios orientados a la producción y a facilitar los procesos de difusión e incorporación de nuevas tecnologías a la producción.

La estrategia empresarial necesita prestar cada vez más atención a las funciones terciarias de las que depende en gran medida su productividad, su competitividad y, en consecuencia, su supervivencia. Entre éstas se encuentran la racionalización de la gestión, el acceso a la información, la comercialización, la imagen de marca, el diseño industrial, la adaptación a la demanda cambiante, la atención a la gestión financiera, la asistencia post-venta y sobre todo la modernización tecnológica, adaptándose lo más rápidamente posible a los cambios que la incorporación de nuevas tecnologías producen en los productos y en los procesos productivos.

Por otro lado, se observa que las actividades de servicios a las empresas tienden a concentrarse en regiones centrales, en búsqueda de economías de aglomeración, en perjuicio de las regiones periféricas. Se priva así a estas regiones del impacto positivo del desarrollo de estos sectores sobre el nivel de empleo, y de su efecto inducido de modernización del tejido productivo.

En lo que se refiere al papel del Sector Público en la promoción de la incorporación de nuevas tecnologías, hay que partir por un lado de que las actividades de investigación y desarrollo requieren una masa crítica, financiera y humana, así como, sobre todo en lo que se refiere a investigación básica, un horizonte temporal, difíciles de alcanzar por empresas individuales. En este sentido, el Sector Público debe potenciar una infraestructura básica de investigación; así como facilitar la difusión y la incorporación de nuevas tecnologías, el acceso a la información y a nuevas patentes, el apoyo al desarrollo de prototipos, el estímulo a la adquisición de equipos con nuevas tecnologías incorporadas, el apoyo para pequeñas unidades de investigación aplicada en la empresa, la asesoría tecnológica externa...

En el País Vasco, la necesidad de elevar el nivel tecnológico de nuestra especialización productiva se observa en el cuadro III, que muestra que un 70 por 100 de la producción se genera en actividades de baja tecnología.

En este pequeño repaso a los principios generales de una política de promoción económica no puede dejar de hacerse referencia a la importancia del clima socio-cultural y al papel que el sistema educativo y la formación y el reciclaje profesional deben desarrollar en la estrategia de recuperación.

La necesidad de alcanzar un alto grado de consenso social sobre el premio al esfuerzo y al riesgo, así como de conseguir una sociedad receptiva al cambio, a la innovación, que estimule la creatividad, aparece como

Cuadro III  
Estructura comparada de la producción según su contenido en I + D, 1983

<i>Países</i>	<i>Alta tecnología</i>	<i>Tecnología media</i>	<i>Baja tecnología</i>
Bélgica .....	6,9	35,4	57,7
Canadá .....	7,0	30,0	63,0
Francia .....	12,2	32,5	55,3
Alemania.....	12,4	39,1	48,5
Italia .....	10,9	31,8	57,3
Japón .....	15,8	33,1	51,0
Holanda .....	10,4	25,8	63,8
Suecia.....	9,9	28,7	61,4
Estados Unidos .....	15,7	29,8	54,5
País Vasco (84) .....	6,4	22,9	70,7

FUENTE: García Crespo, M., Congreso de Economía, San Sebastián, 23-9-87.

especialmente relevante. Lo mismo sucede con la adaptación de los planes educativos y la orientación profesional al sector productivo. El proceso de cambio permanente que resulta de la incorporación tecnológica exige una población laboral con cualificaciones menos rígidas y con posibilidades de reciclaje permanente. El País Vasco parte en este campo con la ventaja de una mano de obra experimentada y habituada al trabajo de tipo industrial.

En resumen, las líneas de acción de la política de promoción de la actividad económica en el País Vasco deben ser, a mi juicio, las siguientes:

— En materia de infraestructuras, la acción del Gobierno debe orientarse en cuatro direcciones:

*a)* Mejorar la accesibilidad del País Vasco tanto en lo que se refiere al transporte por carretera como por ferrocarril, al transporte marítimo o al transporte aéreo. Ello exige entre otras obras finalizar la autovía del Cantábrico en su tramo de Bizkaia e impulsar su continuación en Cantabria y Asturias, mejorar las comunicaciones por carretera entre Navarra y Guipúzcoa, solucionar la comunicación por ferrocarril entre las tres capitales vascas y con la frontera francesa, solucionar la congestión del transporte en Bilbao y conseguir una ordenación más racional del espacio mediante el ferrocarril metropolitano, mejorar los accesos al puerto de Bilbao y potenciar sus servicios, buscando su complementariedad con el puerto de Pasajes, todo ello sin descuidar la atención a los aspectos logísticos del transporte y la búsqueda de unas eficientes conexiones internodales.

*b)* Estudiar la mejora de la infraestructura de comunicaciones, de las estructuras de transporte de la información, para facilitar el acceso a la información por parte de las unidades productivas, y potenciar nuevas actividades industriales, así como servicios de alto valor añadido ligados a la información. En estos momentos está implantándose, de forma experimental, una red de transporte telemático que interconecta los tres campos de la Universidad del País Vasco.

*c)* Crear una infraestructura industrial, tanto en lo que se refiere a

polígonos industriales, que constituyan un marco adecuado para el desarrollo de la actividad empresarial, facilitando la instalación o el reasentamiento de empresas, como a la creación de un parque tecnológico destinado a albergar empresas de tecnología de la información, dotado de la infraestructura y los servicios necesarios en un medio ambiente adecuado.

*d)* Por último, continuar con el fortalecimiento de la infraestructura de centros de investigación básica y aplicada, que faciliten, en conexión con las unidades de producción, la asimilación e incorporación de nuevas tecnologías.

— En lo que se refiere a la inversión productiva, el Gobierno Vasco debe prestar especial atención a las PYMES, que representan el 70 por 100 del empleo y que muestran una mayor capacidad de reacción frente a la crisis. Entre 1982 y 1985 las PYMES vascas perdieron el 10,8 por 100 de sus empleos, mientras que las grandes empresas perdieron el 20,9 por 100.

Las líneas de apoyo en que se materializan esta política son:

*a)* El apoyo a la difusión e incorporación de tecnología, incentivando la demanda de intangibles, potenciando acuerdos de transferencia de tecnología, apoyando a los centros de investigación, estimulando la adquisición de equipos con tecnología avanzada incorporada...

*b)* Potenciación de los servicios y equipamientos de apoyo a la empresa. Prestación de asesoramiento e información, fomento de la creación de nuevas empresas y de la aparición de nuevos empresarios, identificación y difusión de nuevas oportunidades de negocio...

*c)* Facilitar el acceso a recursos financieros por parte de las PYMES, mediante créditos, avales y desarrollo del capital a riesgo. Esta política de dinamización de la capacidad productiva vasca parte de un importante activo que es necesario reestimar. Se trata de la importante cultura empresarial cuyo potencial de crecimiento ha estado hasta ahora mermado por el clima socio-político.

Al apoyo a las PYMES hay que añadir una estrategia para la captación de inversión extranjera mediante la potenciación de la imagen exterior del País Vasco, que contribuya a una mayor diversificación de la actividad productiva, así como para estimular una mayor presencia de los productos vascos en los mercados internacionales.

— La formación tanto de los empresarios como de los trabajadores en nuevas técnicas de producción y de gestión constituye otra de las líneas de acción de la política del Gobierno. El programa de formación IMI (Introducción de la Microelectrónica en la Industria) ha hecho que Euskadi sea la Comunidad Autónoma de España con más gente familiarizada con la utilización de tecnologías de la información en la industria.

— Por último debe alcanzarse una eficaz coordinación de las actuaciones del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales en materia de promoción, que han sido en muchos casos concurrentes, generando distorsiones y duplicidades, sembrando desorientación en los beneficiarios

que tenían que enfrentarse a diferentes normativas y múltiples canales burocráticos diversos, y provocando un incremento desproporcionado de la relación entre los costes de gestión de la política y el importe de las ayudas proporcionadas.

---

## 5. NOTAS FINALES

---

En primer lugar, no quiero dejar pasar la oportunidad, ante representantes de diferentes Comunidades Autónomas, para reclamar una mayor cooperación entre éstas. Creo que es hora de que cerremos el período de introspección que ha caracterizado el ejercicio de la autonomía hasta ahora, que abandonemos el concepto de la autonomía como ejercicio individualizado de las competencias transferidas y como estado de reivindicación permanente frente a la Administración central. No se trata de renunciar al desarrollo permanente de la capacidad de autogobierno, sino de ejercitar más frecuentemente este autogobierno en una estrategia de cooperación con otras Comunidades Autónomas con las que pueden realizarse actuaciones de interés común en el campo de la infraestructura del transporte, en la cooperación tecnológica, en la promoción de la exportación, en la infraestructura de telecomunicaciones, o simplemente en el intercambio de experiencias de gestión.

En segundo lugar, quiero hacer referencia a la necesidad, en el caso del País Vasco, de una actuación específica en ciertas zonas que se caracterizan por haber sufrido un fuerte deterioro socio-económico durante los últimos años. En este sentido el Gobierno ha delimitado dos áreas específicas, los municipios de la cuenca del Nervión y los municipios del cinturón de San Sebastián para la preparación de un Programa Nacional de Interés Comunitario. No obstante, el objetivo del Gobierno es poner en marcha en esta zona un plan de acción global, que incluya no solamente las intervenciones elegibles por el FEDER, sino también las actuaciones del resto de las áreas del Gobierno.

En tercer lugar, me gustaría llamar la atención sobre la necesidad urgente de incluir el enfoque regional en la estrategia del Instituto Nacional de Industria. A nadie se le escapa que la estrategia de saneamiento del Instituto ha reducido el margen de actuación en este sentido. No obstante, la capacidad de influencia del INI en las decisiones de localización, por su posición como comprador y como vendedor, así como el compromiso creciente que la empresa pública debe asumir en la participación en actividades estratégicas, deben ser utilizadas para corregir los graves desequilibrios socio-económicos que en muchos casos han sido generados por el propio proceso de saneamiento del Instituto.

Para terminar, deseo reiterar mi prudente pero recuperado optimismo



respecto del futuro económico del País Vasco. Partimos de una situación económica grave, pero contamos con una mano de obra con alto nivel de formación y fuerte tradición industrial, así como con una clase empresarial importante que ha sobrevivido a una fuerte crisis económica en un clima hostil. Nos faltaba la estabilidad política y el consenso social y estamos haciendo progresos en ese campo a pasos agigantados. En Euskadi las cosas están cambiando. Estamos procediendo a cerrar la transición política y a abrir las puertas a la modernidad y el progreso.

