

SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA VASCA*

MILAGROS GARCÍA CRESPO

Consejera de Economía y
Planificación Gobierno Vasco

Palabras clave: Crisis económica, política económica, desarrollo, producción industrial.
Nº de clasificación JEL: E24, E32, E65

1. UNA INTERPRETACIÓN DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA CRISIS

Una de las notas características del proceso transformador de la economía mundial que dura ya veinte años, es la profunda mutación estructural del sector industrial. Aunque la crisis aflorada a principio de los setenta haya estado agravada o prolongada por diversos factores externos, su origen profundo se sitúa en el propio sistema industrial de los países avanzados.

Entre los grandes países occidentales, fue Estados Unidos el primero en registrar una reducción del ritmo de crecimiento de su industria transformadora, que era del 7 por ciento al comienzo de la década de los sesenta y que se situó en el 3 por ciento después de la ruptura de la serie de 1967.

La moderación de los ritmos de crecimiento surgen hacia 1971 en la República Federal Alemana y en Japón, países donde la recesión de 1975 fue particularmente acentuada, de forma que a lo largo de los sesenta, el ritmo anual de crecimiento de la industria alemana se situó por debajo del 1,5 por ciento y el japonés dejó de ser espectacular, tal como ocurría diez años antes. Francia y Reino Unido fueron «tocados» más tarde

a partir de 1975, y con tal intensidad que, a título de ejemplo, en 1981 la industria británica recuperó los niveles de producción registrados diez años antes.

España, con presencia industrial relativa en los mercados internacionales, pese a la pretenciosa autodenominación generalizada en los años de fuerte desarrollo de «décima potencia mundial», decelera su crecimiento industrial tardíamente—después de 1973—registrando un crecimiento medio del 4 por ciento anual entre 1971 y 1983.

La industria vasca, mucho más especializada en sectores en declive y en general en la producción de bienes de inversión, comienza la fase aguda de la crisis a partir de 1977, con índices negativos de crecimiento industrial durante varios ejercicios y con un incremento medio del sector del 2,7 por ciento en el período 1971-1983.

Teniendo en cuenta la vocación industrial de Euskadi, y en consecuencia, el fuerte peso de la industria manufacturera en su oferta productiva total, la evolución crítica de la misma repercutió considerablemente en el conjunto de su economía, que registró y continúa registrando ritmos de crecimiento menores que los del conjunto estatal.

El año de 1967, iniciador del declive de la economía americana, es el comienzo del final de modelo de crecimiento que

* Ponencia presentada en el II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Economía

Cuadro n.º 1. Evolución del Índice de Producción Industrial de los principales países de la O.C.D.E.

(BASE 1980 = 100)

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
CANADA	50,4	54,6	58,2	60,2	64,3	68,5	69,6	73,6	79,2	87,6	90,4	85,0	90,2	92,5	95,6	101,5	100,0	100,9	90,2	96,7	104,7	109,8	109,9
ESTADOS UNIDOS	55,6	61,1	66,5	68,0	72,3	75,6	73,3	74,6	81,5	88,3	88,0	80,1	88,8	94,0	99,4	103,8	100,0	102,7	94,3	100,6	112,1	114,0	115,1
JAPON	31,4	32,7	36,9	44,0	50,7	58,8	66,8	68,6	73,6	84,6	81,3	72,8	80,8	84,1	89,3	95,6	100,0	101,0	101,4	105,0	116,5	121,7	121,4
FRANCIA	56,0	57,0	60,0	61,0	63,0	70,0	74,0	79,0	94,0	89,0	91,0	85,0	92,0	94,0	96,0	100,0	100,0	99,0	97,0	98,0	99,0	99,0	S.D.
ALEMANIA	61,0	64,9	65,0	63,4	69,4	78,5	83,2	83,9	86,9	92,4	90,8	85,2	91,1	93,4	91,5	100,0	100,0	98,5	95,6	96,3	99,6	105,0	107,2
ITALIA	49,0	51,3	57,3	61,8	65,4	67,8	72,2	71,8	75,3	82,6	85,9	78,3	87,4	87,4	89,1	95,1	100,0	97,8	95,2	92,5	95,6	96,9	100,0
REINO UNIDO	78,3	80,8	81,9	82,1	86,7	89,7	90,1	89,6	91,2	99,4	97,5	92,2	95,2	100,1	103,1	107,0	100,0	96,3	98,0	101,9	103,2	108,1	109,6
ESPAÑA	32,6	37,8	43,7	46,2	49,5	57,2	63,2	65,1	75,5	86,8	94,9	88,6	91,0	95,8	98,0	98,8	100,0	98,9	97,9	100,5	101,4	103,5	106,5

Fuente: O.C.D.E.

Cuadro n.º 2. Índices de la Evolución del PIB Industrial

(BASE 1971 = 100)

	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1983
ESPAÑA	100	126,5	134,9	138,6	143,2	149,5	153,1
PAÍS VASCO	100	123,5	135,2	143,1	120,7	116,8	135,4

Fuente: Banco de Bilbao. INE y elaboración propia.

aquel país contribuyó a propagar en todo el mundo: el consumo en masa apoyado en la industria electro-mecánica clásica, en la utilización de una energía barata y en la expansión de la industria petroquímica.

El modelo americano de producción y de consumo fue norma de referencia que el resto de países occidentales intentó imitar en mayor o menor grado; pero la historia enseña que una economía nacional no puede ser dominante indefinidamente, ya que el peso del fardo monetario y político que cae sobre ella, acaba por dificultar su propio desarrollo así como las inversiones que debe realizar en el exterior. Por ello, y minada la base industrial de los Estados Unidos, es la coherencia del conjunto (nacional e internacional) del sistema industrial, la que está en entredicho.

De igual forma que el declive británico marcó el fin de la primera revolución industrial —articulada entre el carbón, la siderurgia, la máquina de vapor, el ferrocarril y la industria textil en el seno del capitalismo clásico— el freno del sistema productivo americano, fue la señal de que la segunda revolución industrial había llegado a su término, junto con el modo de regulación Keynesiano que le caracterizó.

Desde hace años despunta una tercera revolución industrial en la que la electrónica y la bio-industria propiciarán una nueva fase de crecimiento después de la prolongada situación de transición que estamos viviendo. Más prolongada, sin duda, porque a falta de haber sabido decelerar a tiempo las mutaciones de la demanda mundial para adaptar rítmicamente la oferta productiva, ha

Cuadro n.º 3. Participación de la Industria en el PIB (1971-1983)

	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1983
ESPAÑA	31,07	31,85	31,82	29,63	27,94	28,71	27,67
PAÍS VASCO	48,27	49,73	49,89	49,79	44,41	44,1	45,63
Participación del PV en la producción industrial estatal	12,21	11,92	12,23	12,61	10,29	9,53	10,80

Fuente: Banco de Bilbao. INE y elaboración propia

habido que hacer frente a excesos de capacidad de producción en determinadas industrias pesadas. A esto hay que añadir situaciones concretas que agravaron el proceso; por ejemplo, el retroceso de la demanda mundial de productos siderúrgicos fue intervenido en el mismo momento en que numerosos países del Sur colocaban nuevas unidades de producción en esta industria. Mientras, las industrias de punta no han adquirido la dimensión suficiente que les permita jugar un auténtico protagonismo.

Pero la prolongada situación no debe llevar al pesimismo. El crecimiento industrial no ha terminado. El progreso tecnológico es más sostenido que nunca, y las necesidades a satisfacer son inmensas, tanto las nuevas de los países desarrollados como las no satisfechas de los países en vías de desarrollo. El crecimiento está detenido, porque entre los países más avanzados ninguno ha llegado a fijar las bases de una nueva organización política y social. Cada vez es más urgente llegar a una coherencia de conjunto entre formas de producción, de consumo, de gestión del tiempo de trabajo, de distribución de las rentas y de intervención pública, que la tercera revolución industrial exige.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INDUSTRIA VASCA

Los elementos explicativos de la evolución de la economía internacional en el tiempo son también las claves que permiten comprender la evolución de la economía vasca y su situación actual.

Así, la primera revolución industrial llegó al País Vasco con cincuenta años de retraso, entre 1876 y 1900, apoyada en la siderurgia, y limitada en sus comienzos a Vizcaya debido a la explotación de su mineral de hierro. Es conocido que el mineral vizcaíno tenía grandes ventajas para la siderurgia inglesa y mediante su exportación se produjo en el País Vasco un desarrollo dependiente, pero capaz de conseguir tanto la acumulación de capital como la utilización de tecnología avanzada, lo que unido al bajo coste de transporte del *cock* inglés utilizando los fletes de retorno del mineral, permitió la fabricación de hierro a precios competitivos, al utilizarse el excedente conseguido con el mineral

de hierro en la construcción de plantas siderúrgicas modernas, especialmente en la primera década de los ochenta. De esta forma, la presencia en los mercados internacionales fue una nota distintiva de la economía vasca en su integración en la primera revolución industrial.

Otro elemento singular, fue el posicionamiento de la clase empresarial que adoptó posturas librecambistas frente a las fuertes peticiones de proteccionismo del empresariado catalán y castellano. Hubo de producirse la pérdida del mercado europeo del lingote vasco para que los empresarios orientaran su producción al mercado nacional, buscando la protección y reconvirtiendo las plantas siderúrgicas hacia la producción de transformados, para lo que era imprescindible contar con un mercado interior protegido, consumidor de hierro y acero. A partir de entonces, el proteccionismo ha sido otro elemento configurador de la evolución de la industria vasca.

El modelo proteccionista pervivió hasta la guerra civil en sus rasgos más esenciales. Conviene insistir en que el proteccionismo supone un Estado centralista fuerte, de forma que el centralismo fue el precio pagado por la protección y la reserva del mercado interior.

La evolución económica del País Vasco a partir del desastre que supuso la guerra civil, estuvo muy condicionada por la política económica seguida por el Gobierno Central. Es conocida la división del período de dos etapas:

La primera, de 1939 a 1959, tuvo en la autarquía su nota dominante, mientras que la segunda, de 1960 a 1975, transcurrió bajo el signo del desarrollo.

Aislado y rechazado en los foros internacionales, los puntos doctrinales del franquismo que configuraron el modelo económico de postguerra fueron: la autarquía, el intervencionismo del Estado y el sindicalismo vertical.

De esta forma, la política económica facilitó el desarrollo de los sectores estratégicos mediante la sustitución de importaciones. A través de un fuerte intervencionismo se controló el crecimiento con un entramado de

permisos previos para el establecimiento y la ampliación de industrias, de fijación de criterios para la distribución de primeras materias a las empresas y de utilización del régimen de licencias de importación, con lo que era fácil priorizar determinadas industrias o zonas de localización. Finalmente, la configuración vertical de los sindicatos anuló cualquier intento reivindicativo de la clase trabajadora, lo que facilitó la acumulación de capital.

Consideradas Vizcaya y Guipúzcoa como «provincias traidoras» y suspendidos los Concierdos Económicos, hubo claros intentos discriminatorios sobre la industria del País Vasco. Así se deduce del análisis de los criterios seguidos en la concesión de autorizaciones para la creación y ampliación de empresas. También fue discriminatorio el fallido Plan de Ordenación Industrial creado para desplazar los centros de gravedad productivos, que apuntaban al crecimiento del Gran Bilbao.

Los intentos discriminatorios sobre el País Vasco tuvieron escaso efecto porque al ser la creación de nuevos focos industriales un proceso lento, resultó imprescindible fomentar la producción de las zonas fabriles tradicionales.

De todas formas, la situación fue penosa, dada la escasez de materias primas y de energía derivada de la autarquía a ultranza, incluso llevó en casos extremos a la paralización temporal de empresas. Hubo que esperar

hasta 1946 para registrar pequeños incrementos de producción, y hasta 1951 para recuperar los niveles preguerra.

En medio de la atonía general, la producción vasca evolucionó de forma favorable dentro del conjunto español, ya que el PIB de Euskadi era el 7,62 por ciento del total en 1940 y el 8,98 por ciento en 1960. Pese a la postura obstaculizadora de *nuestro* desarrollo industrial, el avance se explica por la necesidad del Gobierno de proteger y fomentar la industria en general, de forma que los efectos positivos de esta protección superaron el peso de la orientación discriminadora.

Mientras, a lo largo de los años cincuenta, la economía occidental consolidó una fase de crecimiento económico sin precedentes liderada por los Estados Unidos. En España, la necesidad de salir del ostracismo y aproximarse al modelo económico dominante, impulsó la opción aperturista a partir de 1959, dando paso a la etapa de «desarrollo económico programado» en la que el desarrollo industrial fue factor clave.

Entre 1960 y 1965 se produjo un importante ciclo expansivo de la economía española en notable paralelismo con el ciclo internacional, consecuencia de su creciente integración en el comercio mundial; su intensidad, que sorprendió en los foros económicos internacionales, fue consecuencia del abandono del modelo autárquico; su freno relativo, pasados esos años, estuvo marcado por el agotamiento del potencial

Cuadro n.º4. Evolución del PIB.

(En %)

	1962/60	64/62	67/64	69/67	71/69	73/71	75/73
ESPAÑA	23,1	9,5	14,9	14,9	12,1	7,5	7,5
PAÍS VASCO	24,7	13,2	17,7	17,9	11,4	9,5	9,5
— Álava	31,7	25,2	30,5	37,4	8,1	13,5	8,7
— Guipúzcoa ...	17,4	12,9	14,3	18,4	13,5	7,2	7,2
— Vizcaya	28,4	10,6	18,9	12,8	12,3	11,8	11,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de Bilbao.

Cuadro n.º 5. Incrementos del PIB y de la Producción Industrial

	PERIODO 61-66	PERIODO 66-73
INCREMENTO MEDIO DEL PIB		
— España	8,60	5,90
— País Vasco	10,00	6,54
INCREMENTO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL		
— España	13,01	8,30
— País Vasco	12,60	8,10

de crecimiento acumulado y por una reforma institucional marcadamente intervencionista, apoyada en medidas fiscales discrecionales, en el racionamiento del crédito oficial y en la apertura paralela de créditos privilegiados y acciones concertadas.

La economía vasca no sólo se adaptó a los fuertes ritmos de crecimiento generalizado, sino que incluso superó la media estatal, aunque las cifras globales ocultan situaciones preocupantes en el crecimiento por Territorios Históricos, contrastando el gran dinamismo de Álava con el declive de la actividad industrial de Vizcaya y Guipúzcoa, territorios de antigua industrialización en los que dado el peso del sector secundario en el output total, comenzó a manifestarse cierto freno del desarrollo global a partir de 1967, cuando el modelo de crecimiento que marcó la 2ª Revolución Industrial comenzaba su ocaso.

3. EL COMPORTAMIENTO DE ALGUNOS FACTORES PRODUCTIVOS

En la trayectoria seguida por la economía vasca, fuertemente ascendente entre 1960 y 1967, levemente descendente a partir de aquel año, y crítica a partir de 1977, han influido una serie de factores que conviene analizar, siquiera brevemente:

3.1. La población

La población, generadora de trabajo, creció en Euskadi entre 1960 y 1975, un 44,38 por ciento, frente a un crecimiento

en el conjunto estatal del 17,85 por ciento. Por tanto, el crecimiento vegetativo estuvo acompañado de fuertes ritmos de inmigración que hicieron del País Vasco, junto con Madrid, las regiones europeas con mayores tasas receptoras de población. La provincia con mayor capacidad de atracción fue Álava, (70,39 por ciento) y en cifras absolutas Vizcaya, con cerca de 200.000 inmigrantes. Los saldos migratorios presentan a lo largo de la serie una tendencia decreciente, más acusada en Guipúzcoa, mientras que los datos posteriores a 1975 registran saldos negativos; en 1984, último dato facilitado por el INE, el País Vasco, con una salida neta de 5.889 personas, figura como la primera región española por este concepto.

Actualmente, con 2.134.000 habitantes, la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene una estructura de población joven, a lo que ha contribuido la fuerte inmigración ligada a la etapa desarrollista. Según datos del Censo de 1981, el 34 por ciento de la población tenía entonces menos de 20 años. Cinco años después, este grupo de edad ha descendido al 30 por ciento. Ello significa que para períodos próximos, cada vez será menor el número de jóvenes que anualmente accedan al mercado de trabajo. Tomando el número de habitantes por tramo de edades, resulta que el del grupo más joven — hasta cinco años— se ha reducido respecto a la generación más numerosa —la nacida entre 1966-1970— en 85.200 personas, lo que significa un 43,7 por ciento, sin que el movimiento de caída de las tasas de natalidad dé síntomas de detenerse.

Cuadro n.º 6. Población por el año de nacimiento, según sexo

	TOTAL	VARON	MUJER
TOTAL	2.134.918	1.061.244	1.073.674
1986	4.107	2.055	2.052
1985-1981	109.480	56.609	52.871
1980-1976	158.377	81.686	76.691
1975-1971	185.502	94.234	91.268
1970-1966	194.783	100.873	93.910
1965-1961	191.255	98.949	92.306
1960-1956	163.872	82.091	81.781
1955-1951	148.398	76.255	72.143
1950-1946	143.913	71.902	72.011
1945-1941	133.667	67.764	65.903
1940-1936	126.924	63.518	63.406
1935-1931	140.563	70.620	69.943
1930-1926	121.907	61.662	60.245
1925-1921	101.744	49.320	52.424

A medio plazo, este fenómeno deberá tener una influencia decisiva en el mercado de trabajo.

3.2. Población activa

Durante el mismo período de 1960-1975, la población activa aumentó un 25,19 por ciento, frente al 9,5 por

ciento en el conjunto español. Las tasas de actividad de la población vasca se mantuvieron a lo largo de todos los años por encima de las españolas, pero con tendencia a converger, particularmente en Vizcaya y Guipúzcoa, lo que puede entenderse como otro síntoma del declive económico vasco.

Cuadro n.º 7. Tasas de Actividad por Países

	1975	1982	1985
U.S.A.....	69,1	73,0	74,3
JAPÓN	70,4	72,3	72,3
ALEMANIA	67,9	65,6	65,1
FRANCIA	67,9	67,3	65,7
REINO UNIDO	73,5	73,1	73,8
ITALIA	59,0	60,5	60,0
ESPAÑA	62,0	56,3	55,2
EUSKADI (1)	-	56,7	55,4

Fuente: Perspectivas de l'emploi. O.C.D.E. Septiembre 86. (1) Estimación propia a base de datos del censo.

Cuadro n.º 8. **Población Activa Total y Tasas de Actividad en la C.A.V. a partir de medias anuales**

ACTIVOS			TOTAL	POR SEXOS	
AÑOS	MEDIA	TASA VARIACIÓN		HOMBRES	MUJERES
1981	792,0	-	51,34	74,38	29,09
1982	787,5	-0,57	52,06	72,96	29,37
1983	795,5	1,02	50,19	73,18	28,63
1984	803,0	0,94	49,99	71,54	29,22
1985	796,6	-0,80	49,04	70,25	28,32
1986	812,5	2,00	49,47	70,95	29,06
86/81	-	2,59	-	-	-

Fuente: EPA y elaboración propia.

Como se indica en el cuadro n.º 7, todavía en 1985 las tasas de actividad en Euskadi son levemente superiores a las de España, y a su vez ambas están muy superadas por las de países económicamente más avanzados, los que registran una proporción mucho más elevada de mujeres en el mercado laboral.

Tomando datos de la presente década, destaca el escaso aumento en la oferta activa de trabajo entre 1981 y 1986; que creció sólo un 2,6 por ciento, la mayor parte (2 puntos) en 1986, debido a una mejora en las expectativas de búsqueda de empleo y a un aumento real del mismo después de casi una década de destrucción de puestos de trabajo.

La tasa de actividad total evolucionó negativamente, desde el 51,3 por ciento de la población en edad de trabajar en 1981 hasta el 49,5 por ciento en 1986.

Los últimos datos registrados, que corresponden a junio de 1987, señalan una tasa de actividad del 53,6 por ciento, aumento que obedece también a las mejores expectativas del mercado laboral.

3.3. Evolución de la demanda de trabajo

La evolución de la ocupación refleja

tanto el impacto de la crisis en la destrucción de puestos de trabajo como la incapacidad del sistema productivo para generar empleo a los ritmos que exige la oferta de mano de obra.

Del cuadro n.º 9 resulta que en los 5 primeros años de los ochenta, la pérdida de empleos fue de 56.900. La serie ininterrumpida de destrucción de puestos de trabajo cambió de signo en 1986: durante el último año, el empleo creció un 1,7 por ciento respecto al año anterior, equivalente a 10.500 puestos de trabajo, situándose la demanda global de empleo en 617.000 personas.

3.4. El «Gap» de oferta

El número de parados es consecuencia directa de la dispar evolución seguida por la población activa por una parte, y por la ocupación por otra.

Pese al notable aumento de población, el paro fue un fenómeno desconocido en el período de máxima industrialización, tanto que en 1975 la tasa de desempleo en Euskadi no llegaba al 3 por ciento, mientras que en Andalucía se registraba un 10 por ciento y en Canarias y La Mancha se superaba el 8 por ciento.

Cuadro n.º 9. Evolución de los puestos de trabajo por sectores económicos en la C.A.P.V.
Medias Anuales y Tasas de Variación de Medias Anuales (En miles)

AÑO	AGRICULTURA		INDUSTRIA		CONSTRUCCION		SERVICIOS		TOTAL	
	Media	Tasa variación	Media	Tasa variación	Media	Tasa variación	Media	Tasa variación	Media	Tasa variación
1981	46,2	—	291,7	—	39,6	—	286,7	—	664,2	—
1982	43,4	-6,06	273,8	-6,14	36,0	-9,09	287,7	0,35	640,8	-3,52
1983	41,3	-4,84	263,3	-3,83	37,1	3,06	293,6	2,05	635,3	-0,86
1984	39,8	-3,63	242,8	-7,79	41,4	11,59	299,0	1,84	623,0	-1,94
1985	38,2	-4,02	227,4	-6,34	40,9	-1,21	300,1	0,37	606,6	-2,63
1986	30,4	-20,42	229,1	0,75	36,9	-9,78	320,7	6,86	617,0	1,71
86/81	—	-34,20	—	-21,46	—	-6,82	—	11,86	—	-7,11

Cuadro n.º 10. Tasa de Paro por Países

	1977	1981	1982	1983	1984	1985	1986
U.S.A.....	6,9	7,5	9,5	9,4	7,4	7,1	6,9
JAPÓN	2,0	2,2	2,4	2,6	2,7	2,6	2,8
ALEMANIA	3,6	4,4	6,1	8,0	8,5	8,6	—
FRANCIA	4,9	7,4	8,1	8,3	9,7	10,1	10,3
REINO UNIDO ..	6,1	9,8	11,3	12,5	11,7	11,3	11,5
ITALIA	7,0	8,3	9,0	9,8	10,2	10,5	—
ESPAÑA	5,2	13,9	15,8	17,2	20,0	21,4	21,0
EUSKADI (1)	4,3	16,3	18,1	20,2	22,5	23,9	24,1

Fuente: O.C.D.E. Tasas de paro estandarizadas por países.

(1) INE.

Todavía en 1977, el desempleo en Euskadi era de 4,3 por ciento, inferior a la media española y a la de países como Estados Unidos, Reino Unido e Italia. Cuatro años después, habíamos multiplicado casi por cuatro las tasas de paro (16,3) superando en dos puntos y medio la tasa española (13,9) que, a su vez era muy superior a la de los principales países de la O.C.D.E. En el período siguiente, desde 1981 a 1986, continuaron ampliándose las diferencias: mientras que en el resto de los países industrializados se observa una contención del crecimiento, cuando no reducción, el paro aumentó en Euskadi 8 puntos y 7 España situándose respectivamente en el 24,1 y el 21 por ciento.

Así, en el quinquenio 81-86 el número de parados se incrementó en un 51,8 por ciento, situándose a finales del año 86 en 195.800 personas.

Actualmente, el «gap» de oferta de trabajo comienza a reducirse, lo que es nuestra mayor esperanza para el futuro inmediato: los datos de la PRA de junio de este año indican:

- Una creación neta de empleos en Euskadi en los 12 últimos meses de 22.700, de ellos 14.500 en Guipúzcoa, única provincia que registra una caída de 11.000 en el número de parados. En Vizcaya hay 7.700 nuevos empleos y 11.000

parados más, mientras que en Álava la creación de puestos de trabajo ha sido escasa (600) y el número de parados ha aumentado en 2.600.

- Simultáneamente, el aumento de las tasas de actividad ha sido un punto, situándose según nuestros últimos datos en el 53,6 por ciento.

3.5. El producto interior bruto

Como ya se ha indicado, el PIB del País Vasco comenzó a declinar a partir de 1977.

Según datos del Banco de Bilbao, en su publicación periódica «Renta Nacional de España», hubo tasas de crecimiento negativas entre 1977 y 1981, con una recuperación en el bienio 81-83 del 4,5 por ciento. Los indicadores económicos de aquellos años no permiten corroborar ese porcentaje de crecimiento. El Instituto Vasco de Estadística ha elaborado datos distintos, que apuntan un aumento del PIB entre 1982 y 1984 del 0,7 por ciento. En definitiva, el año 1982 registró cierta recuperación del PIB, con tasa final positiva, que volvió a ser negativa en un 1 por ciento al año siguiente en el que se registraron las lluvias torrenciales del verano, que paralizaron durante meses muchas de nuestras instalaciones productivas. En 1984, el PIB volvió a descender, esta vez medio punto.

Cuadro n.º 11. Índices de Productividad del Sector Industrial

	1973	1975	1977	1979	1981	1982	1983
Productividad							
PAIS VASCO	100	124,9	123,3	129,3	143,1	148,6	149,4
ESPAÑA	100	116,3	119	138,6	149,6	153,4	162,7
Producción							
PAIS VASCO	100	126,6	124,4	120	118,6	118,1	112,2
ESPAÑA	100	117,3	118,8	128,1	128,4	128,3	132,8
Ocupación							
PAIS VASCO	100	101,4	100,9	92,8	82,9	79,5	76,1
ESPAÑA	100	100,9	99,8	92,4	85,8	83,6	81,6

El balance de la década 75-84 se cierra con una contracción del PIB de Euskadi por encima del 4 por ciento. Mientras, la población aumentó un 6 por ciento y en consecuencia, el PIB por habitante cayó un 8,5 por ciento.

Pese a la fuerte pérdida de empleos del período, se va reduciendo el diferencial de productividad que el País Vasco mantenía frente al Estado, desde un 30,8 por ciento en 1975 hasta el 7,7 por ciento en 1984.

En el cuadro n.º 11 puede verse la distinta evolución de los índices de productividad industrial del País Vasco y de España, y la influencia que sobre la misma ha ejercido el comportamiento de la producción por una parte, y el de los niveles de empleo por otra.

3.6. El comercio exterior

Una de las notas definitorias de la economía vasca ha sido históricamente, su presencia en los mercados exteriores, que la etapa autárquica 1939-1959 redujo a mínimos.

A partir de 1959 es constante el aumento de las relaciones comerciales con el extranjero. El grado de apertura de la economía vasca se ha calculado recientemente en un 18,7 por ciento, lo que configura para el País un proceso

dependiente de la coyuntura internacional que, por otra parte, le reporta ventajas indudables.

Para lograr un excedente industrial exportable, Euskadi necesita recurrir a importaciones de equipo y tecnología, con el consiguiente pago de importantes sumas en concepto de «asistencia técnica y royalties». Es así porque el modelo económico de los años sesenta, proteccionista e intervencionista, potenció la industria vasca pero dificultó un desarrollo tecnológico propio, limitándose a aprovechar la tecnología de importación.

La tendencia creciente de las exportaciones vascas fue hasta hace fechas muy recientes, el resultado de una política de fomento a la exportación apoyada en tres tipos de instrumentos:

- la desgravación fiscal
- el tráfico de perfeccionamiento
- el crédito a la exportación.

La fuerte evolución positiva de ventas y compras del País Vasco en el período 80-85, no ha sido el resultado de una política de fomento del comercio exterior, sino de la coyuntura alcista del comercio internacional por una parte y de la caída de la demanda del mercado español por otra, que obligó a la búsqueda

de mercados exteriores para dar salida a la producción apoyándose en ventajas comparativas ficticias provocadas mediante subvenciones a la explotación.

Esta situación proteccionista se altera como consecuencia de la integración en la CEE y el consiguiente desarme arancelario, que incide negativamente en nuestras posiciones en los mercados internacionales vía eliminación de subvenciones a la exportación y en el mercado español al aumentar en él la competitividad de los productos extranjeros. El efecto positivo se recoge en el abaratamiento de los productos de importación que la economía utiliza para el proceso productivo.

El mantenimiento de nuestra posición en los mercados exteriores en situación competitiva, pasa por la necesidad de cambiar el tipo de especialización, como hace años lo vienen haciendo los países más desarrollados, ya que los intercambios se apoyan cada vez más en la diferenciación del producto (comercio intraindustrial).

Hay que ir reduciendo la elevada concentración de las exportaciones en productos pertenecientes a sectores en declive a nivel mundial.

Según el ritmo de aumento de la demanda mundial de los distintos sectores industriales en los últimos quince años, hemos hecho una distribución de los mismos agrupándolos en:

Cuadro n.º 12. Evolución Demanda Mundial de Productos Industriales y Participación de las Exportaciones no Energéticas de la C.A.P.V.

SECTORES	DEMANDA MUNDIAL TASA VAR. MEDIA ANUAL (73-85) %	% DE LAS EXPORTACIONES VASCAS NO ENERGETICAS (1985)
Sectores de Crecimiento Fuerte	12,25	16,25
— Instr. Precisión Maq. Oficina	14,63	0,32
— Maq. Eléctrica y Electrónica	13,63	3,68
— Vehículos y Material de Transporte	11,31	7,11
— Química	11,18	5,14
Sectores de Crecimiento Medio	9,54	36,78
— Transformados Metálicos	10,15	11,01
— Papel y Artes Gráficas	9,75	1,94
— Caucho y Plásticos	9,62	11,88
— Maquinaria no Eléctrica	9,36	11,95
Sectores de Crecimiento Débil	7,42	46,96
— Minerales no Metálicos	8,70	1,85
— Textil, Confec., Cuero., Calzado, Varios	8,40	2,67
— Bebidas y Tabaco	8,19	0,49
— Hierro y Acero	7,58	34,61
— Alimentación	6,82	4,05
— Metales no férreos	6,75	2,35
— Madera, Caucho y Muebles	6,32	0,90
— Minerales Metálicos	6,07	0,01
TOTAL	9,66	100,00

- Sectores de fuerte crecimiento (con tasa media anual de 12,25 por ciento).
- Sectores de crecimiento medio (con porcentajes de crecimiento de 9,54).
- Sectores de crecimiento débil (con aumentos anuales de 7,42 por ciento).

Las exportaciones industriales vascas pertenecen al primer grupo en un 16,25 por ciento, al segundo en un 36,78 por ciento y en el 46,96 por ciento al tercero.

Significa que debemos modificar el peso de los distintos sectores productivos en el PIB industrial, para penetrar con fuerza en las corrientes comerciales mundiales. Resalta la necesidad de concentrar esfuerzos en las actividades I + D.

4. EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA REALISTA PARA EUSKADI

Una derivación de la crisis industrial ha sido la formación de una nueva geografía económica de los países industrializados e igualmente, de las regiones que conforman un Estado. Esto hace que la política regional haya incorporado como regiones que deben de recibir apoyo, junto a las regiones periféricas menos desarrolladas, las regiones en declive.

Euskadi, como espacio económico del Estado Español, ha sufrido una evolución de su sistema industrial que le caracteriza como región en declive. Ello significa, automáticamente, que debe ser objeto de una política regional concreta para reorientar su crecimiento.

Ahora bien, la política regional puede diseñarse y ejecutarse tanto desde instancias políticas centralizadas; puede realizar tanto la Administración Central como la Autonómica. El marco legal español (Art. 148 de la Constitución) permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en el fomento del desarrollo propio, dentro de los objetivos marcados por la política nacional. Ateniéndose a esta posibilidad, todos los Estatutos de Autonomía han considerado la planificación de la actividad económica en su territorio como competencia exclusiva. Nos hallamos por tanto en un caso de competencia compartida donde

el Estado se reserva la coordinación y las Comunidades Autónomas el fomento de la actividad económica en su ámbito territorial.

A nivel general, las políticas de desarrollo pueden ser tanto macro como microeconómicas, y en una primera aproximación puede decirse que las primeras están dirigidas y controladas por la Administración Central y las segundas por las Comunidades Autónomas, dentro del marco de la coordinación estatal.

Un aspecto muy importante de la política macroeconómica, desde el punto de vista de la política regional, es el de las transferencias de recursos presupuestarios. Es este punto, el sistema de Concursos Económicos del País Vasco con la Administración Central permite un grado importante de autonomía financiera, cuyo funcionamiento no vamos a analizar aquí. Pero además, hay un movimiento interregional de recursos a través del FCI apoyado en el principio de solidaridad, y otro procedente de la CEE a través del FEDER.

Las políticas microeconómicas orientadas al desarrollo, intentan atraer inversiones apoyadas en la concesión de subvenciones incluso discriminadas sectorialmente, y tradicionalmente dirigidas al sector manufacturero. Para ello, los instrumentos empleados habitualmente han sido:

- 1) la disponibilidad de créditos blandos.
- 2) las facilidades financieras
- 3) las subvenciones orientadas a financiar:
 - a) factores de producción (construcción y equipos)
 - b) el coste del factor trabajo
 - c) los costes de explotación
- 4) Como complemento, la mejora en la oferta de infraestructura.

Las políticas regionales del pasado (anterior a 1975) fueron profusas y de resultados ambiguos. En la generalización de las zonas protegidas radicó su falta de efectividad, y por ello, la política regional orientada desde la CEE obliga a reducir las ayudas a un número de regiones o un porcentaje de la superficie de cada país miembro.

Otra lección del pasado es que cada vez resulta más difícil hallar empresas «móviles», dispuestas a localizar en una región u otra, en un país u otro, en función de los incentivos aplicados, directos e indirectos. Por ello, se intenta utilizar óptimamente los recursos humanos y materiales propios mediante el *desarrollo endógeno*.

Otros principios rectores de la nueva política regional deben ser:

- Prescindir de las ayudas *automáticas* para ir a las *discrecionales* a empresas de futuro, con lo que se gana en precisión siendo el procedimiento potencialmente menos costoso.
- Utilizar la tecnología como soporte del desarrollo futuro. De hecho, las tecnologías punta concebidas o adaptadas por el propio país, pueden ser decisivas en las redistribución de la actividad económica.

Interesa insistir en tres puntos:

- A) Los modos de intervención articulados desde el País Vasco.
- B) La determinación del nivel de tecnología implicado en las inversiones propuestas.
- C) El acceso a fuentes de financiación exteriores.

4.1. Modos de Intervención

Los modos de intervención en nuestra economía deben realizarse teniendo en cuenta tres líneas principales:

- 1) El apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Las PYMES representan del 45 al 70 por ciento del empleo industrial en los países OCDE y se consideran mucho más dinámicas y flexibles frente a la crisis en la adaptación de su producción a nuevos productos y a procesos más avanzados tecnológicamente, así como estar en el origen de la generación de nuevos empresarios y de tener mayores posibilidades para la creación de puestos de trabajo.

En 1985, el empleo de las PYMES en Euskadi representó el 69,9 por ciento del empleo industrial total, frente al 67,31 por ciento de 1982.

La evolución mejor de las PYMES en relación a las grandes empresas no debe verse sólo en su mayor participación en el empleo total, sino también desde el lado de la menor destrucción de empleos:

Entre 1982 y 1985, la pérdida de puestos de trabajo en las PYMES fue de 22.114, equivalentes al 10,8 por ciento del empleo. En el mismo período y en las empresas grandes, la pérdida de empleos fue de 20.783, el 20,9 por ciento del sector.

Aunque las cifras globales nada indican sobre la movilidad en el interior de cada grupo, no es arriesgado afirmar que las empresas de nueva creación se han ubicado en el sector PYME.

2) Servicios a nivel local.

Se trata de ofrecer ventajas para atraer instalaciones industriales en sectores urbanos específicos, creando «zonas de actividad» en los núcleos más desfavorecidos por la evolución económica general.

Esta línea de acción, bajo la forma de creación de estructuras industriales interempresariales (a través de la oferta de servicios comunes, que pueden orientarse desde facilitar las exportaciones hasta la creación de unidades I + D se viene realizando desde 1982 en el seno de la SPRI mediante la creación de «Industrialdeak», concebidos como incubadoras empresariales bajo la forma de polígonos industriales.

La acción consiste en ayudas financieras al promotor e innovador a base de un sistema de alquiler con opción de compra de una nave industrial. Simultáneamente, los Industrialdeak realizan una acción descongestionadora y racionalizadora del urbanismo industrial, muy positiva.

La SPRI ha creado 16 Industrialdeak, a los que hay que añadir uno de la Diputación Foral de Vizcaya y 4 de Elkartegi, también de la Diputación Foral.

Con una inversión de 9.000 millones, se preveyó la creación de 600 empresas con 4.000 nuevos puestos de trabajo. Está por hacer el balance sobre el logro de objetivos.

La objeción que a este tipo de acciones se dirige es obvia: no se sabe si da lugar a *nuevas* empresas o si sólo favorece la reinstalación de otras, o en fin, si se presta ayuda inútilmente a empresas que se hubiesen desarrollado espontáneamente.

En última instancia, hay que realizar una correcta localización de los Industrialdeak huyendo de su generalización en cuanto puede significar pérdida de rentabilidad de la inversión pública a ellos dirigida, al ser excesiva su oferta.

3) Sector Servicios.

El sector servicios vasco al igual que en el conjunto de España y en la mayoría de países, tiene un comportamiento positivo en la creación de empleos durante la crisis. Sin embargo, una característica propia del sector de servicios vasco, es su menor participación en la ocupación total: frente al 69 por ciento de Estados Unidos, el 58 por ciento de Francia o el 53,2 por ciento de España, la participación del empleo en el sector servicios es en Euskadi del 51,5 por ciento, siendo lugar común hablar de la escasa terciarización de la economía vasca.

Aparte de recordar que hay no pocos servicios que actuando igual que el sector industrial, refuerzan su intensidad de capital reduciendo puestos de trabajo, el punto de reflexión para la acción que deseamos en nuestra economía es éste:

Cada vez en mayor proporción, las actividades terciarias son complemento obligado de la producción industrial. Esta se aleja del modelo de producción de grandes series para ir a una

situación en la que los productos de tecnología compleja necesita métodos de comercialización adaptados.

Los servicios a las empresas se está manifestando como sector de gran expansión, (servicios tecnológicos, auditoría técnica, empresas de selección de personal, agencias de publicidad, etc.) están fuera de las estadísticas industriales y pueden fácilmente llegar a duplicar los empleos de seguro y banca.

Como apostamos por un futuro industrial para Euskadi, pero dimensionado de forma distinta y mucho más avanzado tecnológicamente como garantía de competitividad en los mercados internacionales, creemos imprescindible incentivar la localización de servicios a la industria, avanzados y de gran calidad.

Además, las actividades terciarias son cada vez más, complemento obligado de las actividades industriales. Todos los puestos de trabajo que se dedican a la creación, tratamiento, circuitos y transmisión de la comunicación como periodistas, enseñantes, intelectuales, investigadores, informáticos, agentes de publicidad, abogados, etc. son ya el 30, por ciento de la población activa en países como Francia y Japón, y el 40 por ciento en Estados Unidos. Esta debe ser una vía a potenciar para mejorar sensiblemente las tasas y la calidad del empleo.

4.2. Determinación del nivel de tecnología

De la observación del panorama internacional resulta que la localización de industrias de alta tecnología se rige por imperativos propios. No son atraídas por la presencia de primeras materias, de agua o de energía. Sí influye la posibilidad de mano de obra competente y el acceso a ciertos medios de transporte, así como la oferta de un entorno atractivo para los cuadros, incluida la disponibilidad de colegios de calidad.

El Silicon Valley, la carretera 128 de Boston y otros ejemplos más próximos a nosotros como Cambridge en el Reino

Unido o Sophia Antipolis en el Sur de Francia, son «centros de actividad» que se refuerzan tecnológicamente con carácter mutuo.

Con instalaciones ideales, difíciles de reproducir y en algún caso como el Silicon Valley con más de cuarenta años de experiencia, se trata de centros que tienden a automantenerse en su calidad de auténticos focos de atracción, con reproducción orgánica espontánea que no obedece ni a la acción de los poderes públicos ni a la participación de la población local, y que además, obligan a esfuerzos considerables para provocar los mecanismos necesarios.

Son ejemplos ante los que es fácil la tentación de la imitación. Hay que huir de ella, teniendo conciencia de que las condiciones necesarias para el éxito no se van a dar de la noche a la mañana.

Vivimos una época en la que los dos complejos de alta tecnología y los parques tecnológicos aparecen por todas partes. Ante esto, los responsables de la política económica vasca tenemos que ser realistas a la hora de decidir si estamos en situación de optar por una alta tecnología endógena, articulada en la exportación, en los servicios o en los productos.

Sin duda, existen otras estrategias, más fáciles de llevar a la práctica y también útiles: adaptar las tecnologías conocidas, por ejemplo por la vía de introducir innovaciones en el proceso productivo para con ello mantener la productividad y aumentar la complejidad del producto.

La aplicación de técnicas informáticas, (como el caso del CN-1000, el programa IMI o el más reciente ECTA) son ejemplos de acciones emprendidas correctamente, pero que deben multiplicarse y acelerarse, porque el tiempo es un factor decisivo en nuestra apuesta de futuro.

Para el desarrollo propio, gozamos de «soberanía tecnológica» considerada como capacidad de elegir, producir, aplicar, desarrollar y explotar la tecnología necesaria para la innovación de la industria y del sector de servicios a la misma.

Estamos especializados en productos de baja tecnología, y es cada vez más necesario concentrar incentivos en industrias nuevas, introductoras de tecnología avanzada y continuar con el esfuerzo ya en marcha, de fomentar los centros de investigación.

Fuera de la línea apuntada, y salvando el caso de la industria

Cuadro n.º 13. Estructura comparada de la Producción según el contenido en I + D. Año 1983

	ALTA TECNOLOGIA	TECNOLOGIA MEDIA	BAJA TECNOLOGIA
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
Países Bajos	10,4	25,8	63,8
Suecia	9,9	28,7	61,4
Estados Unidos	15,7	29,8	54,5
C.A.P.V. (84)	6,4	12,9	70,7

Fuentes: OCDE. Elaboración propia para la CAPV en base a las Cuentas Industriales.

tradicional que atraviesa un proceso de ajuste aún no concluido, al que hay que apoyar en la proporción justa para que se minimicen los problemas de empleo, es erróneo intervenir con ayudas a empresas que utilizan tecnología atrasada o que se aferran a productos de difícil colocación en el mercado. Como también es erróneo acudir a incentivos múltiples formulados a distintos niveles institucionales y enfocados desde normativas distintas.

Frente a ello, una única normativa y una coordinación en el apoyo a industrias mejorará las condiciones de base.

4.3. Acceso a fuentes de financiación externa

Señalada la dificultad de atraer empresas foráneas en función de los incentivos ofertados, y sin minimizar ni mucho menos renunciar a la inversión extranjera, las fuentes de financiación exterior, en este caso se refieren al acceso al FCI y a los fondos de la CEE.

Por primera vez, una gran parte de la superficie del País Vasco tiene la consideración de «zona asistida» por parte de la CEE, con efectos desde principios de 1988. Por ello, automáticamente puede presentar proyectos para su financiación vía FEDER por el 30 por ciento de la cuota en el FCI, pero además el Gobierno Vasco tiene el proyecto de presentar en la Comisión de la CEE para finales de año, un Programa Nacional de Interés Comunitario.

Este PNIC se piensa destinar a mejorar la situación económica y social de los 26 municipios que forman la cuenca del Nervión, y de algunas comarcas guipuzcoanas a definir, y estará constituido por una serie de proyectos que cumplan los criterios de elegibilidad del Reglamento del FEDER, en el que son aspectos decisivos entre otros:

- la intensidad del desequilibrio regional
- la incidencia en la creación de empleo
- la movilización del potencial endógeno

Las cifras avanzadas como importe total del PNIC están alrededor de los 40.000 millones de pesetas para el período 1988-1992, el FEDER contribuiría con 20.000 millones, siendo

el otro 50 por ciento aportado por las Instituciones Públicas

De esta forma, el margen de maniobra que los presupuestos del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales permiten para una acción contundente orientada al desarrollo y por lo tanto a la creación de empleo como objetivo prioritario, se ve fuertemente potenciado con los recursos financieros del FEDER.

5. PERSPECTIVAS

Nuestro futuro económico no es fácil, pero sí esperanzador. Es necesario insistir en las notas negativas, para intentar superarlas; son principalmente:

- la violencia terrorista, que nos empobrece económicamente y desincentiva nuevas inversiones.
- la violencia social, en parte debida al deterioro económico y en parte a la pérdida de respeto de los hábitos democráticos.
- las fuertes tasas de paro.

Frente a los aspectos negativos, contrarrestándolos:

- una cultura industrial de la clase trabajadora
- una clase empresarial emprendedora y dinámica
- un espíritu de esfuerzo colectivo capaz de provocar una situación positiva y dinámica.

Ya el pasado año de 1986, y en gran parte por el tirón de la economía española, se superó la coyuntura negativa: con un aumento del PIB del 1,5 por ciento y una creación neta de empleo de 10.200, se rompió la serie de 10 años de desinversión. Se lograba así los frutos del proceso iniciado a partir de 1982, de aumento del excedente empresarial, que secuencialmente ha llevado a aumentos de la inversión y de ahí a la creación de empleo.

Durante la primera mitad de este año, continúa el proceso de suave recuperación:

El mes de junio del 87 registra respecto a junio de 1986, 22.700 nuevos puestos de trabajo, y como se ha indicado, 14.500 en Guipúzcoa, que es el Territorio Histórico que mejor responde por ahora al reto de la innovación tecnológica.

También continúa el aumento de la inversión, según se desprende de la evolución de los indicadores: importación de bienes de equipo y consumo de máquina herramienta.

A medio plazo, tenemos pendiente el gran reto de la adaptación tecnológica, que debe abrirnos el camino a la incorporación del País Vasco a la tercera revolución industrial. Si este camino no es fácil, tampoco lo fue a finales del siglo XIX o en los años cuarenta y cincuenta del actual.

Para ello necesitamos:

- Una nueva generación de empresarios.
- Redefinir el objetivo de empleo, creando el clima adecuado para generar puestos de trabajo en nuevas actividades, una vez demostrado que las medidas clásicas contra el paro, concebidas en una perspectiva a corto plazo, no resultan eficaces.
- Una intervención, dentro de la perspectiva de desarrollo endógeno, coordinada con las políticas tecnológicas e industriales para evitar las incoherencias y orientarse hacia industrias con futuro.

Bajo estas condiciones, la industria vasca seguirá saliendo lentamente de la crisis, al tiempo que continúa el proceso de reestructuración, de forma menos traumática que en el próximo pasado.

Conociendo la realidad presente y la experiencia del pasado, nos corresponde a continuación trazar las líneas maestras de la política económica del Gobierno.

1. En primer lugar debe instrumentarse una política presupuestaria dominada

por el signo de la austeridad. En este sentido puede decirse que se han acabado los tiempos de la alegría presupuestaria que se produjeron en los primeros años de la aplicación del Concierto Económico. Hoy en día todos somos conscientes de que el margen presupuestario de que disponen todas las administraciones públicas vascas es escaso.

2. Sin embargo, lo anterior no debe impedir que este margen presupuestario que aún disponemos se dedique a cubrir dos objetivos prioritarios:

a) Objetivo de creación de empleo a través del estímulo de la inversión pública. El actual Gobierno debe comprometerse a contener los gastos corrientes del presupuesto y dedicar todo el esfuerzo presupuestario a impulsar la inversión al objeto de reactivar la economía.

b) Objetivo de mejorar el bienestar social. En este sentido, a título de ejemplo, las transferencias del INSALUD y del INSERSO van a suponer un incremento del gasto público en la Sanidad que podemos cifrar en un 20 por ciento respecto al año actual.

3. Bajo esta perspectiva concebimos que el Plan Económico a Medio Plazo debe configurarse como un elemento aglutinador de todos los esfuerzos presupuestarios de todas las administraciones públicas vascas. Nuestro propósito es que este Plan tenga el más amplio consenso social y político posible y que se dirija a mejorar la situación de las capas sociales más necesitadas.