

CRISIS ECONÓMICA Y LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL: EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

ROBERTO VELASCO
FRANCISCO ZABALO

Departamento de Economía aplicada de la UPV-EHU

Palabras clave: Crisis económica, localización industrial en la CAPV, reconversión industrial, inversión industrial.

Nº de clasificación JEL: E32, L5, L52, R58

1. TENDENCIAS RECIENTES DE LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL EN ESPAÑA

En los últimos años diversos trabajos han puesto de manifiesto la existencia de un proceso de dispersión en cuanto a la localización de actividades industriales se refiere. Esta dispersión geográfica de las nuevas inversiones industriales se traduce en un doble fenómeno de rechazo general hacia las zonas de antigua industrialización en favor de las áreas intermedias y periféricas, acompañado del mantenimiento de la tendencia ascendente a la localización en ciertas áreas metropolitanas (1). Este nuevo modelo de orientación de las inversiones guarda estrecha relación con el desencadenamiento de la crisis económica a comienzos de los años setenta, y pone de relieve la problemática de las regiones industrializadas en declive, entre las que se encuentra el País Vasco.

En efecto, los estudios realizados sobre el comportamiento espacial de la inversión industrial en España

demuestran una creciente pérdida de atractivo de las zonas de antigua industrialización, desplazándose las nuevas inversiones hacia zonas intermedias o áreas metropolitanas. Concretamente la investigación desarrollada por E. GIRALDEZ sobre la evolución de la inversión industrial en España durante los años setenta y primeros ochenta (2) pone de manifiesto la existencia de algunos cambios estructurales en el patrón de localización regional de la industria española. Así, en 1975 Cataluña, el País Vasco y Madrid concentraban más de la mitad del Valor Añadido Industrial, representando su población algo menos de la tercera parte de la española, mientras que Andalucía, Galicia y Extremadura con una población escasamente inferior apenas superaban el dieciocho por ciento del Valor Añadido Industrial. Esta elevada concentración espacial de la industria española, bastante similar a la concentración de la renta, se mantuvo

(1) D.E. KEEBLE: *Industrial Location and Planning in Britain*, Methuen, Londres 1976; P. AYDALOT: *New Spatial Dynamism in Western Europe: The French Case*, Université de Paris I, 1983; W.B. KORTE: «Small and Medium-size Establishments in Western Europe», en D. KEEBLE y E. WEVER (ed.): *New Firms and Regional Development in Europe*, Croom Helm, Londres 1986.

(2) E. GIRALDEZ: «Comportamiento espacial de la inversión industrial durante el periodo 1969-1980», *Economía Industrial*, n.º 235, enero-febrero de 1984; E. GIRALDEZ y P. VILLEGAS: «El componente espacial de la inversión industrial durante el periodo 1969-1980», *Situación*, Banco de Bilbao 1984/3; y E. GIRALDEZ: «La inversión industrial: algunas consideraciones en torno a su comportamiento sectorial y espacial durante la crisis», *Situación*, Banco de Bilbao, 1986/1. Los datos básicos de este análisis proceden del Registro de Establecimientos Industriales (RED del Ministerio de Industria.

inmovible durante casi toda la década de los setenta, reflejando las nuevas inversiones durante este período una decidida orientación hacia las regiones más industrializadas. Sin embargo, hacia 1978 se detecta una ralentización de la tendencia a la concentración de la inversión industrial en las regiones de mayor nivel de renta y más industrializadas. Las regiones de nivel intermedio de renta y desarrollo industrial participan a partir de dicha fecha de forma creciente en el volumen total de inversiones en nuevas industrias. En cambio, las inversiones en ampliaciones de instalaciones existentes (entre las que se incluyen las destinadas a reposición) conservan la misma orientación espacial que en los años precedentes.

Tomando como punto de referencia las comunidades autónomas, las principales transformaciones operadas en la distribución regional de la inversión industrial en España, según el análisis de E. GIRALDEZ, pueden resumirse en un incremento progresivo del atractivo relativo del litoral mediterráneo en cuanto a nuevas industrias se refiere, contrastando con el relativo declive de ciertas zonas de antigua industrialización como son el País Vasco y Asturias, mientras que la distribución espacial de las inversiones de ampliación es muy similar a la de la industria ya instalada. Así, durante el período estudiado, Andalucía y Valencia están en el pelotón de cabeza entre las regiones que más inversión en nuevas industrias reciben, pero no en cuanto a inversiones de ampliación. Por su parte, Cataluña mantiene una posición privilegiada en ambos tipos de inversión, mientras que el País Vasco y Madrid sólo lo hacen en las inversiones de ampliación, cediendo posiciones en la clasificación de regiones receptoras de inversión en nuevas industrias. Salvo Castilla-León, que ocupa un lugar destacado en cuanto a inversiones de ampliación, el resto de las regiones no absorbe un volumen significativo de las inversiones industriales.

Un reciente estudio llevado a cabo por ESECA (3) para el período 1980-84 llega

(3) ESECA (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía): «Estrategias de localización industrial en España en la década de los ochenta». Málaga, julio de 1987 (en curso de publicación).

a conclusiones similares y en todo caso coherentes con las tendencias señaladas. Según dicho estudio, basado en los datos de potencia instalada del REI, la inversión en nuevas industrias manifiesta una clara predilección por el litoral mediterráneo (incluida Baleares) y el Valle del Ebro (en el que se incluye a Guipúzcoa a estos efectos, así como por Madrid, La Coruña y el eje Sevilla-Cádiz.

Entre las áreas que contaban ya con una notable densidad industrial, sólo la franja de Levante entre Barcelona y Murcia, Madrid y Guipúzcoa han aumentado su tasa de participación en el volumen total de inversiones. Por otro lado, mientras que las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona y Valencia, y en menor medida Zaragoza, absorben la mayor parte de las nuevas pequeñas y medianas industrias, la presencia de Cádiz, La Coruña y, en gran medida, de Zaragoza entre las provincias receptoras de mayor volumen de inversión en nuevos establecimientos se debe principalmente a la instalación de una industria concreta en cada una de ellas. Álava y Vizcaya aparecen en una segunda categoría, áreas de nivel intermedio, junto a ciertas zonas colindantes con las más dinámicas, como Burgos, La Rioja o Gerona, y otras tradicionalmente industriales como Asturias. Por último, un tercer grupo de provincias agrupa a las zonas tradicionalmente más atrasadas de España.

La utilización de un indicador de dinamicidad relativa de la inversión industrial total (nuevas industrias y ampliaciones) no cambia demasiado el panorama descrito, si bien es de destacar que en este caso Vizcaya, junto a Valladolid y Palencia, asciende del segundo grupo de provincias al primero, gracias a la inclusión de las inversiones de ampliación y reposición, así como Baleares no figura ahora entre las más dinámicas al ser muy escaso el flujo de inversiones de ampliación. En el segundo grupo siguen figurando una serie de áreas complementarias de los ejes básicos, Álava entre ellas, junto a otras zonas. Cabe añadir, que, entre las provincias más dinámicas, sólo en las Baleares, Barcelona, Castellón, La Coruña y Zaragoza prima el componente de nuevas inversiones sobre la ampliación, estando este hecho condicionado por la localización de una sola empresa en estas dos últimas.

Puede por tanto concluirse que la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), caracterizada como región industrializada en declive, ve disminuir a lo largo de la crisis su atractivo relativo en cuanto a inversión industrial se refiere, acentuándose este rasgo cuando el análisis se circunscribe a la inversión en nuevos establecimientos industriales. De hecho, todo pasa como si el tradicional triángulo industrial español Madrid-País Vasco-Cataluña se desplazara progresivamente hacia el litoral mediterráneo, quedando la CAPV relativamente rezagada.

La desagregación sectorial de la distribución provincial de las inversiones industriales refuerza la conclusión precedente. En efecto, los sectores relativamente más dinámicos de la industria española durante el período 1980-84 tienden, con escasas excepciones, a concentrarse en las zonas antes señaladas, contribuyendo a la consolidación del modelo territorial descrito. Así, salvo en los casos del sector de fabricación de productos metálicos (Vizcaya y Guipúzcoa), de las industrias de la madera, corcho y muebles de madera (Álava) y del sector de las industrias transformadoras del caucho y materias plásticas (Álava y Guipúzcoa), la CAPV no está representada entre las provincias españolas que reciben un volumen significativo de la inversión en las actividades que se han mostrado más dinámicas (4). De este modo, a la disminución de su participación en el reparto de la inversión industrial en España, la CAPV une una especialización sectorial de la inversión concentrada en industrias que no se encuentran entre las más dinámicas a nivel estatal.

En efecto, el grueso de la inversión en nuevas industrias en la CAPV se concentra en los sectores metálicos (5), seguidos a una cierta distancia por los de maquinaria eléctrica, maquinaria y equipo mecánico, papel e imprenta, caucho y plástico, e industria de la madera.

(4) Al respecto, véase ESECA, op. cit., donde se encontrarán los datos oportunos.

(5) De hecho, los sectores que mayor dinamismo inversor muestran en la CAPV en el período 1980-84 son el de primera transformación de metales y el de productos metálicos, que mantiene un comportamiento más regular, ocupando una posición de privilegio todos y cada uno de los años estudiados.

No obstante, una parte importante de estos sectores se encuentra entre los que a nivel estatal demuestran un menor dinamismo inversor. En otros casos, como el de los productos metálicos o la industria de la madera, que son sectores relativamente dinámicos en el conjunto de España, a pesar de ganar dichos sectores posiciones en el interior de la CAPV, el peso relativo de ésta disminuye, poniendo de manifiesto un peor comportamiento que el de la media española en cuanto a nuevas inversiones se refiere.

El comportamiento espacial y sectorial de la inversión industrial durante los últimos años, que acaba de ser descrito, pone en evidencia un declive relativo de industria de la CAPV frente al conjunto de España. A continuación se estudiarán algunos otros indicios que ratifican esta apreciación, al tiempo que permiten detectar distintas evoluciones dentro de la propia comunidad autónoma y contribuyen a explicar el fenómeno.

2. ALGUNOS INDICIOS Y CAUSAS DEL DECLIVE DE LA INVERSIÓN INDUSTRIAL EN LA CAPV

2.1. Dinámica demográfica

La evolución de la población constituye un primer indicio de la magnitud del cambio de tendencia operado en los últimos años. En su conjunto, los saldos migratorios de la CAPV comenzaron a ser negativos en la segunda mitad de los años 1970, consecuencia directa de la crisis económica desatada durante dicha década y que se tradujo en una reducción de la capacidad de generación de empleo industrial, acompañada de un importante proceso de destrucción de empleos. Anteriormente, como es bien sabido, las provincias vascongadas constituyeron un importante polo de atracción de mano de obra a partir de la segunda década del presente siglo, alcanzando los saldos migratorios positivos su nivel más alto durante los años cincuenta y sesenta. En los primeros años setenta la afluencia de emigrantes a la CAPV continuó siendo importante, hasta que el desencadenamiento de la crisis económica produjo un brusco cambio de tendencia. Las disparidades provinciales son notables: Álava continúa

arrojando saldos migratorios positivos durante la década de los ochenta, mientras que Vizcaya y Guipúzcoa registran saldos negativos todos los años desde que el estallido de la crisis se dejó notar en el empleo. Esta nueva emigración, desde las provincias vascas hacia el resto del Estado, está mayoritariamente compuesta por familias enteras que retornan a sus lugares de origen, lo que viene ocurriendo regularmente desde 1978 (6).

Con un crecimiento vegetativo de la población muy bajo, una migración neta negativa se traduce en un estancamiento de la población, e incluso en un ligero descenso durante los últimos años, según se desprende de las estimaciones realizadas con posterioridad al censo de 1981, último disponible (7).

Los datos disponibles permiten identificar las áreas dinámicas y las más regresivas de la CAPV en cuanto a variaciones en la población se refiere, lo que proporciona una primera e importante pista del impacto territorialmente desigual de la crisis.

Realizando el análisis a nivel comarcal (Cuadro n.º1), lo primero que llama la atención es el incremento de la población que se produce en las industrial y poblacionalmente más importantes comarcas alavesas: La Llanada Alavesa, cuyo centro es Vitoria, y la Cantábrica Alavesa, agrupada en torno a Llodio. Frente a ello, el Gran Bilbao y las principales comarcas industriales de Guipúzcoa sufren un descenso en su población, con la sola excepción del Bajo Bidasoa (Irún) y, en Vizcaya, el Duranguesado. Esto no hace sino abundar en la idea de que Álava, y muy particularmente su capital, Vitoria, exhibe un comportamiento claramente

diferenciado durante el último decenio, mucho más dinámico que otras áreas de la CAPV tradicionalmente privilegiadas.

La otra cara de la moneda viene representada por la mayor conurbación de la Comunidad Autónoma, el Gran Bilbao, que aunque incrementada todavía su población entre 1975 y 1981, asiste posteriormente a su descenso como consecuencia de la grave crisis que afecta a la industria asentada en la ría del Nervión. Más grave aún es la evolución que registra la comarca del Bajo Deba, cuyas tres principales localidades fabriles (Eibar, Elgoibar y Placencia) acusan una continua disminución de su población durante todo el período 1975-86. Probablemente en beneficio parcial del vecino Duranguesado, donde se han localizado establecimientos industriales, que, entre otras cosas, no encontraban una ubicación adecuada en sus congestionados lugares de origen. En el caso de Donostialdea, comarca centrada en San Sebastián y segunda aglomeración urbana de la CAPV, que también registra un descenso demográfico entre 1981 y 1986, se observa con claridad el origen industrial de este fenómeno. Mientras que el «cinturón industrial» de la capital donostiarra (muy particularmente Rentería, Pasajes y Usurbil, pero también Hernani, Urnieta y Andoain) sufre un declive poblacional, San Sebastián, que está mucho más ligada al sector servicios, experimenta un crecimiento en su población (8).

En Guipúzcoa, también las comarcas de Goierri, Tolosa y Alto Deba, todas ellas de gran tradición industrial, asisten a una evolución demográfica declinante. Por su parte, en Vizcaya es Orduña, pequeño pero tradicional enclave industrial, quien asiste a un importante declive de su población a lo largo de todo el período 1975-86, contribuyendo a explicar el descenso demográfico observado en la comarca de Arratia-Nervión, a la que administrativamente pertenece.

(6) Al respecto, véase el Informe de 1985 sobre la Economía Vasca de la Caja Laboral Popular, pp. 431-434, y también «Evolución de la Población. Período 1900-1981». Gobierno Vasco, Zarautz Junio de 1982.

(7) De acuerdo con los resultados provisionales de la «Evolución de la población (1975-1986)» elaborados por la Dirección de Estadísticas del Gobierno Vasco, la población de derecho de la CAPV ha pasado de 2.072.100 habitantes en 1975 a 2.141.809 en 1981 para descender a 1.133.980 en 1986. Con base en estas estadísticas se realiza el siguiente análisis sobre las áreas dinámicas y regresivas en términos de variación de la población.

(8) Cosa que, sin embargo, no ocurre con Bilbao, cuya población, una vez descontadas las desanexiones sufridas, disminuye. De hecho, en el área del Gran Bilbao el único municipio importante que ve aumentar su población, y además de manera espectacular durante todo el período 1976-86, es Guecho, zona residencial próxima a Bilbao.

Cuadro n.º 1. Evolución por comarcas de la población de la CAPV (1975-1986).

	1975	1981	1986	1975-81	(%)	1981-86	(%)
Valles Alaveses	5.100	4.267	4.155	-833	-16.33	-112	-2.62
Llanada Alavesa	180.746	200.600	209.991	19.854	10.98	9.391	4.68
Montaña Alavesa	4.082	3.645	3.532	-437	-10.71	-113	-3.10
Arratia-Nervión	22.995	22.291	21.807	-704	-3.06	-484	-2.17
Bajo Bidasoa	61.836	64.714	67.139	2.878	4.65	2.425	3.75
Gran Bilbao	911.142	936.848	924.916	25.706	2.82	-11.932	-1.27
Bajo Deba	68.068	66.569	63.305	-1.499	-2.20	-3.264	-4.90
Alto Deba	65.988	67.136	66.375	1.148	1.74	-761	-1.13
Donostia-San Sebastián	308.662	317.863	315.605	9.201	2.98	-2.258	-0.71
Duranguésado	86.830	90.912	91.784	4.082	4.70	872	0.96
Encartaciones	31.023	31.317	30.722	294	0.95	-595	-1.90
Rioja Alavesa	10.156	9.559	9.788	-597	-5.88	229	2.40
Guernica-Bermeo	45.216	46.234	46.164	1.018	2.25	-70	-0.15
Golerí	70.681	70.293	68.992	-388	-0.55	-1.301	-1.85
Estribaciones del Gorbea	5.876	5.696	5.514	-180	-3.06	-182	-3.20
Cantábrica Alavesa	31.513	34.083	34.731	2.570	8.16	648	1.90
Marquina-Ondárroa	27.592	28.132	28.406	540	1.96	274	0.97
Plencia-Munguía	30.075	33.544	33.308	3.469	11.53	-236	-0.70
Tolosa	45.691	46.696	45.944	1.005	2.20	-752	-1.61
Urola-Costa	58.828	61.410	61.802	2.582	4.39	392	0.64

Fuente: Dirección de Estadística del Gobierno Vasco.

De todos modos, la relación entre incremento demográfico y positiva evolución industrial es menos clara que la inversa, entre declive industrial y descenso de población. Así, mientras parece evidente que el crecimiento en la población vitoriana se debe al incremento de actividades económicas en su entorno (industriales y de servicios, registrándose ya el impacto de la capitalidad administrativa de Vitoria), no puede descartarse que una parte considerable del aumento de los habitantes del Duranguesado guarde relación con la población industrial de las comarcas colindantes y, en especial, de la del Alto Deba, acentuando el marcado carácter de núcleo-dormitorio de la capital comarcal. Por su parte, el carácter fronterizo del Bajo Bidasoa explica en gran medida su auge poblacional, ya que, en todo caso, son las actividades del sector servicios las predominantes.

2.2. Congestión, transporte y suelo industrial

Al hilo de lo ya indicado sobre la dinámica poblacional, algunas cuestiones relativas a la vertebración del territorio y su sistema de ciudades contribuyen a explicar el relativo declive industrial de la CAPV, así como la diferente reacción de unas u otras zonas frente a la crisis.

Mientras Vizcaya y Álava están enormemente concentradas en torno a sus capitales (el área del Gran Bilbao y Vitoria), tanto poblacional como industrialmente, la situación de Guipúzcoa es diferente. Donostialdea es con mucho el área urbana más importante pero junto a ella coexisten otras zonas de singular relevancia. Es decir, industrial y demográficamente hablando, Guipúzcoa está mucho más descentralizada que las otras dos provincias de la CAPV (9). Sin embargo,

esto no le exime de compartir con otras partes de la geografía vasca el problema de las áreas congestionadas, como puede comprobarse con una fugaz visita a Eibar.

El rápido proceso de industrialización y la masiva afluencia de inmigrantes que tuvieron lugar durante las décadas de los cincuenta y sesenta, trajeron consigo un modelo de urbanización que ha desembocado en problemas de congestión, al impedir un desarrollo eficiente y ordenado de las ciudades y el espacio urbano. La población residente en localidades con más de 10.000 habitantes ha pasado de representar un 48% del total en 1950 a un 83% en 1985, al tiempo que las cuatro ciudades que cuentan con más de 100.000 habitantes (las tres capitales y Baracaldo) concentran a más del 40% de la población de la CAPV. Particularmente grave es el caso del Gran Bilbao, que con algo más de 900.000 habitantes acoge casi al 80% de la población vizcaína y al 44% de la Comunidad Autónoma, superando los 2.500 habitantes por Km², densidad de población que resulta ser 8,5 veces superior a la media de la CAPV. Y esto en un entorno eminentemente industrial, lo que genera graves costos, tanto en términos económicos como sociales (10). Ahora bien, como acaba de apuntarse, el problema de la congestión urbanística no se plantea únicamente en el Gran Bilbao. Sirva como ejemplo la comarca del Bajo Deba. En ella, según el primer avance de un estudio en curso de realización, la acuciante necesidad de suelo industrial estimula una gran especulación disparando su precio. De hecho, esta comarca se encuentra sumida a lo largo de un valle que prácticamente ha agotado sus posibilidades de expansión, lo que desde hace ya unos cuantos años se ha traducido, sobre todo en Eibar — su principal núcleo urbano—, en un fuerte éxodo industrial motivado por la carencia

(9) Así, la comarca de San Sebastián no llega al 46% de la población guipuzcoana, lo que corita con el 75% de la población alavesa residente en Vitoria y el 79% de la vizcaína en el Gran Bilbao. Y mientras las seis poblaciones, excluida la capital, de más de 30.000 habitantes, existentes en Vizcaya (ninguna en Álava, pues Llodio, que es la mayor después de Vitoria, tiene algo más de 21.000 habitantes) pertenecen al Gran Bilbao, de las tres guipuzcoanas, Eibar, Irún y Rentería, sólo esta última pertenece a Donostialdea.

(10) En este sentido se ha dicho que «la CAPV ha sido una región polarizada centrada en Bilbao», que sufre la mayoría de los efectos negativos de la congestión sin beneficiarse de las ventajas de polarización, lo que lleva a considerar la descongestión de Bilbao como uno de los principales aspectos de una estrategia de desarrollo para la CAPV. Véase, M. LANDABASO, «A development Strategy for the Basque Country», mimeo, Brujas 1986, varias de cuyas observaciones son recogidas en este trabajo.

de suelo industrial. Así, según el referido estudio, la demanda total de suelo industrial en esta población sería de 166.175 m², mientras que la oferta se reduce a 67.128 m². Esta circunstancia resulta enormemente agravada cuando se circunscribe el análisis al corto plazo: la oferta es de sólo 6.268 m² para una demanda de 51.255 m², lo que indica que inevitablemente el éxodo industrial va a proseguir.

Si se consideran a un tiempo las tres principales zonas urbanas de la CAPV, agrupadas en torno a las capitales de provincia, se observa que constituyen los vértices de un triángulo isósceles de 100 km. en sus lados más largos (Bilbao-San Sebastián y San Sebastián-Vitoria) por 60 km. de base (Vitoria-Bilbao). Ahora bien, esta apreciación de geometría geográfica no se corresponde con la realidad de la red interna de transportes. En efecto, mientras las comunicaciones por carretera entre Bilbao y San Sebastián y entre Bilbao y Vitoria son buenas, al contar con sendas autopistas (de peaje), no puede decirse lo mismo de la conexión Vitoria-San Sebastián, en tanto en cuanto no se lleve a cabo el previsto empalme Vitoria-Elgoibar. Por su parte, las conexiones ferroviarias entre las tres capitales dejan bastante que desear. Así, RENFE conecta San Sebastián y Vitoria (vía Zumárraga y Alsasua), pero no existe una línea directa entre Bilbao y Vitoria, (desde Orduña los trenes deben ir hasta Miranda de Ebro para acceder a Vitoria), siendo ésta una de las carencias más importantes en la red de comunicaciones de la CAPV, al dificultar el acceso desde el Puerto de Bilbao a Vitoria (11). A su vez, Eusko Trenbideak-Ferrocarriles Vascos conecta Bilbao con San Sebastián por vía estrecha, sin conexión directa con la red ferroviaria nacional (12).

(11) Al respecto, véase: Gobierno Vasco, «Diagnóstico de la Economía Vasca», diciembre de 1985. De hecho, este tramo se contempla en las inversiones previstas por RENFE para el período 1988-1992.

(12) La construcción de un ramal de RENFE entre Bilbao y Zumárraga ha sido sugerida no sólo por conectar directamente Bilbao con San Sebastián e Irún, sino por el rápido acceso que se abriría desde el puerto de Bilbao hacia Pamplona y Zaragoza, área económicamente emergente, cuyo vuelco hacia el Mediterráneo está contribuyendo a desplazar el

Como ya se ha apuntado, algunas de estas carencias en las comunicaciones internas repercuten directamente en las conexiones exteriores de importantes enclaves económicos de la región, y, por ende, tienen su peso en las decisiones de localización espacial de las inversiones. Así, la insuficiencia de sus comunicaciones terrestres (en parte debida a la congestión del área) restringe las posibilidades del Puerto de Bilbao como centro privilegiado de conexión internacional de una economía tan extravertida como la vasca, al tiempo que el Gran Bilbao queda ferroviariamente «descolgado» de Irún, es decir, del eje Madrid-París.

Lo señalado hasta ahora sobre la congestión urbanística y las comunicaciones internas y externas de la CAPV sugiere que, una vez mejorada su conexión ferroviaria con el Puerto de Bilbao, la capital alavesa gozaría de las mejores perspectivas desde el punto de vista de la localización de inversiones industriales, máxime cuando desde hace algunos años cuenta con el aeropuerto internacional de Foronda para facilitar el transporte aéreo (13). Estas perspectivas se ven claramente reforzadas cuando se observa que la Llanada Alavesa, comarca en la que se encuadra Vitoria, posee el 39% del suelo industrial disponible a corto plazo en la CAPV, mientras que su comarca vecina de las Etribaciones del Gorbea tiene el 12%, superando con creces el conjunto de la provincia el 50% del total del suelo disponible a corto plazo para usos industriales en la Comunidad Autónoma. Otras zonas que destacan por su inmediata disponibilidad de suelo industrial son Donostialdea en Guipúzcoa, con un 15% del total, mientras que en Vizcaya el Duranguesado alcanza el 13% del total

clásico triángulo industrial español, Madrid-Barcelona-País Vasco, hacia dicho mar, dando lugar a los nuevos ejes Madrid-Zaragoza-Barcelona y Barcelona-Valencia-Alicante, tal y como ya se ha apuntado.

(13) Dejando de lado la discusión sobre cuál habría de ser el aeropuerto cabecera de la CAPV, debe advertirse que, de acuerdo con las estadísticas, el tráfico aéreo del bilbaíno aeropuerto de Sondica sigue siendo todavía muy superior (casi cinco veces mayor) al de Foronda, si bien esto no merma la potencial ventaja que para el futuro de Vitoria supone contar con un aeropuerto internacional propio.

Cuadro n.º 2. **Distribución sectorial del PIB al coste de los factores (1983)**

	CAPV	(%)	ALAVA	(%)	GUIPUZCOA	(%)	VIZCAYA	(%)
Primario*	43.533	3.0	11.104	5.0	15.707	3.1	16.722	2.3
Industria	728.564	48.8	117.534	52.7	261.568	52.4	349.462	47.2
Servicios	689.949	47.2	94.409	42.3	221.883	44.5	373.657	50.5
Total	1.462.046	100	223.047	100	499.158	100	739.841	100

Fuente: Banco de Bilbao. Renta Nacional de España y su Distribución Provincial. Edición 1985, p. 136.

(*) La pesca representa el 41 % de la producción del sector primario vizcaíno y el 49,5% del guipuzcoano.

de la CAPV. Y además, si se definen las necesidades de suelo industrial en función de la población, solamente Álava cuenta con reservas muy por encima de sus necesidades. Según el Gobierno Vasco no existen a corto plazo restricciones al desarrollo del sector secundario provenientes de la falta de suelo industrial (14), pero las dificultades y retrasos del planeamiento urbanístico, así como el fuerte proceso especulativo —derivado de la escasez o inexistencia de suelo público— están constituyendo elementos disuasorios de localización en algunas comarcas, especialmente las ribereñas del río Nervión.

2.3. Especialización productiva

La tradición industrial del País Vasco se refleja actualmente en que todavía el producto generado por el sector secundario supera al del sector terciario, al contrario de lo que ocurre en todas las demás comunidades autónomas españolas (15) y en la generalidad de los países desarrollados.

Y ello a pesar de que la participación del sector industrial en el PIB de la CAPV ha venido descendiendo desde 1975 al igual que en el resto de España. Ahora bien, cuando se desciende al nivel provincial se observa que tal preponderancia industrial, vigente aún en Álava y Guipúzcoa, no responde ya a la realidad vizcaína. En efecto, en Vizcaya, desde que comenzó la década de los ochenta, más de la mitad del PIB y del empleo corresponden al sector servicios. En cambio tanto en Álava como, de manera más nítida, en Guipúzcoa, la principal fuente de producción y empleo sigue siendo el sector industrial como puede verse en los cuadros n.º 2 y 3 (16). Y ello en un ámbito donde el sector agrícola ocupa un lugar marginal, máxime cuando el 41% del VAB del sector primario vizcaíno y el 49,5% del guipuzcoano corresponden al subsector pesquero. La única excepción es Álava, aunque también en esta provincia el papel de la agricultura, tanto en producción como en empleo, es inferior a la media española.

(14) Véase, Gobierno Vasco, «Programa de Desarrollo Regional (1986-1988)», pp. 28 y 29, de donde proceden los datos citados.

(15) Según los datos proporcionados por el Banco de Bilbao, «Renta Nacional de España 1983 y su distribución provincial», Edición 1985, p. 58. A estos efectos se ha considerado la clásica división en tres sectores de actividad, incluyendo en el secundario tanto la industria propiamente dicha como la construcción.

(16) Los datos sobre la distribución sectorial del empleo extraídos de la Encuesta de Población Activa del INE no se corresponden con los provenientes de los Censos del Mercado de Trabajo realizados en cada provincia de la CAPV en 1985 (Vizcaya) y 1986, que, entre otras cosas, contabilizan mucho menos empleo en el sector primario que la EPA. Según estos datos en Guipúzcoa, en 1986, el empleo en el sector terciario (49%) es superior al del secundario (46,9%), mientras en Álava se mantiene la proporción antes reseñada.

Cuadro n.º 3. Distribución sectorial del empleo (en 1983 y en 1985).

	CAPV		ALAVA		GUIPUZCOA		VIZCAYA		(En %)
	1983	1985	1983	1985	1983	1985	1983	1985	
Primario	6.6	7.0	9.8	11.0	7.3	6.9	5.4	6.1	
Industria	45.7	44.2	47.4	46.4	49.8	48.9	43.5	40.9	
Servicios	47.7	48.8	45.5	42.6	42.9	44.2	51.1	53.0	

Fuente: EPA. Elaborado a partir de los datos correspondientes al último trimestre de cada año.

Cuadro n.º 4. Población ocupada según rama de actividad (1981)

AMBITOS TERRITORIALES	TOTAL	DIVISIONES DE LA C.N.A.E. (1)									SIN ESPECIFICAR	
		0	1	2	3	4	5	6	7	8		9
C.A. de Euskadi	642.916	26.393	5.948	56.816	165.582	78.019	38.683	96.601	40.623	30.103	101.933	2.215
Territorios Históricos:												
Alava	82.673	5.027	438	7.461	20.569	12.874	5.526	10.268	3.150	2.827	14.415	118
Vizcaya	344.666	11.580	4.712	38.029	79.773	34.202	22.045	54.238	25.439	18.074	54.589	1.984
Guipúzcoa	215.577	9.785	798	11.326	65.240	30.943	11.112	32.095	12.034	9.202	32.929	113
Comarcas:												
A. V. G.												
Valles Alaveses	1.408	727	24	114	105	75	34	106	74	12	136	1
Llanada Alavesa	64.488	1.451	353	2.682	18.117	10.819	4.664	8.769	2.504	2.523	12.614	92
Montaña Alavesa	1.213	619	8	28	46	198	74	67	40	17	114	2
—Arratia-Nervión	6.975	577	47	934	2.202	795	321	677	429	186	787	20
—Bajo Bidasoa	19.489	908	57	1.086	3.161	2.203	2.115	3.226	3.061	612	3.046	14
—Gran Bilbao	266.687	1.344	4.088	13.627	54.447	25.634	17.831	45.818	20.061	16.214	46.089	1.534
—Bajo Deba	21.341	878	25	363	12.888	829	641	2.556	570	546	2.037	8
—Alto Deba	23.031	577	34	995	12.857	2.256	833	1.905	479	856	2.233	6
—Donostia-San Sebastián	95.822	3.349	565	5.404	16.287	15.698	4.820	17.969	5.942	6.043	19.421	54
—Duranguesado	28.347	710	74	1.837	14.887	2.124	1.294	2.994	1.124	503	2.591	209
—Encartaciones	8.981	1.334	109	836	1.305	2.012	464	891	667	292	988	83
Rioja Alavesa	3.207	1.258	6	77	137	756	250	231	75	41	375	1
—Gernika-Bermeo	14.312	3.501	83	352	2.919	1.594	786	1.492	1.563	317	1.657	48
—Goierri	21.953	765	44	2.210	11.135	1.470	802	2.201	720	373	2.229	4
Estribaciones del Gorbea	2.016	398	3	179	519	159	90	242	86	40	296	4
Cantábrica Alavesa	10.341	574	44	4.381	1.645	867	414	853	371	194	980	18
—Markina-Ondárroa	9.065	2.851	34	126	1.331	1.241	423	1.152	756	137	974	40
—Plentzia-Mungia	10.299	1.264	277	317	2.682	802	926	1.214	839	425	1.503	50
—Tolosa	14.598	1.089	32	469	3.640	3.883	748	1.974	547	366	1.833	17
—Urola Costa	19.343	2.219	41	799	5.272	4.334	1.153	2.264	715	406	2.130	10

(1) DIVISIONES DE LA C.N.A.E.

0. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

1. Energía y pesca.

2. Extracción y transformación de minerales no energéticos y productos derivados. Industria química.

3. Industrias transformadoras de los metales. Mecánica de precisión.

4. Otras industrias manufactureras.

5. Construcción.

6. Comercio, restaurantes y hostelería. Reparaciones.

7. Transporte y comunicaciones.

8. Instituciones financieras, seguros, servicios prestados a las empresas y alquileres.

9. Otros servicios.

Fuente: Anuario Estadístico del Gobierno Vasco, 1984, p. 87.

Cuadro n.º 5. Distribución del empleo ocupado en los establecimientos según grupos de actividad: Comarcas

COMARCA	Agricultura, ganadería y pesca	Energía y agua	Extracción y transformación de minerales no energéticos y productos derivados. Industria química	Industria transformadora de los metales y mecánica de precisión	Industrias manufactureras	Construcción	Comercio, Hostelería y reparaciones	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Instituciones financieras, seguros, servicios prestados a las empresas y alquileres	Otros servicios	Actividades no bien especificadas	TOTAL
Valles Alaveses	711	23	326	144	201	23	194	91	130	80	—	1.923
%	37,0	1,2	17,0	7,4	10,4	1,2	10,0	4,8	6,8	4,1	—	100,0
Llanada Alavesa	1.375	280	3.781	14.040	9.556	2.930	12.943	2.372	3.039	16.554	—	66.870
%	2,1	0,4	5,7	21,0	14,3	4,4	19,3	3,5	4,5	24,7	—	100,0
Montaña Alavesa	503	3	31	5	213	38	96	11	21	73	—	994
%	50,6	0,3	3,1	0,5	21,4	3,7	9,7	1,1	2,1	7,3	—	100,0
Rioja Alavesa	901	2	134	205	1.028	225	424	36	69	448	—	3.472
%	25,9	0,1	3,9	5,9	29,6	6,5	12,2	1,0	2,0	13,0	—	100,0
Estribaciones del Gorbea	606	—	233	285	542	36	259	37	14	231	—	2.243
%	27,0	—	10,3	12,7	24,1	1,6	11,5	1,7	0,6	10,3	—	100,0
Cantábrica Alavesa	488	24	4.504	1.737	810	352	263	1.238	230	1.116	—	10.762
%	4,5	0,2	41,9	16,1	7,5	3,3	2,4	11,5	2,1	10,4	—	100,0
TOTAL	4.584	332	9.009	16.416	12.350	3.604	15.179	2.785	3.503	18.502	—	86.264
%	5,3	0,4	10,5	19,0	14,3	4,2	17,6	3,2	4,1	21,4	—	100,0

Fuente: Gobierno Vasco. El Mercado de Trabajo en Alava, 1986, p. 84.

Cuadro n.º 6. Distribución del empleo ocupado en los establecimientos según grupos de actividad: Comarcas

COMARCA	Agricultura, ganadería y pesca	Energía y agua	Extracción y transformación de minerales no energéticos y productos derivados. Industria química	Industria transformadora de los metales y mecánica de precisión	Industrias manufactureras	Construcción	Comercio, Hostelería y reparaciones	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Instituciones financieras, seguros, servicios prestados a las empresas y alquileres	Otros servicios	Actividades no bien especificadas	TOTAL
Bajo Bidasoa	717	51	438	2.087	1.508	544	3.911	2.171	508	2.511	—	14.446
%	4,9	0,3	3,0	14,4	10,4	3,7	27,0	15,0	3,5	17,3	—	100,0
Bajo Deba	710	21	308	10.182	654	383	3.329	350	490	2.590	—	19.017
%	3,7	0,1	1,6	53,5	3,4	2,0	17,5	1,8	2,5	13,6	—	100,0
Alto Deba	1,5	37	1.416	13.142	1.597	667	2.923	335	1.025	2.717	—	24.223
%	0,2	0,2	5,8	54,3	6,6	2,7	12,1	1,4	4,2	11,2	—	100,0
Donostia-San Sebastián	2.553	814	3.302	10.438	12.333	3.032	20.099	7.269	6.117	24.043	1	90.001
%	2,8	0,9	3,7	11,6	13,7	3,4	22,3	8,1	6,8	26,7	—	100,0
Goierri	901	15	4.993	7.002	1.076	510	2.875	513	283	2.408	—	20.576
%	4,4	0,1	24,3	34,0	5,2	2,5	14,0	2,5	1,4	11,7	—	100,0
Tolosa	762	2	294	3.238	3.531	360	2.306	338	321	2.124	—	13.276
%	5,7	0,1	2,2	24,3	26,6	2,7	17,3	2,5	2,4	16,0	—	100,0
Urola Costa	2.167	15	922	3.988	3.330	788	2.655	562	386	1.850	3	16.646
%	13,0	0,1	5,5	24,0	20,0	4,6	16,0	3,4	2,3	11,1	—	100,0
TOTAL	8.174	955	11.673	50.077	24.029	6.264	38.098	11.538	9.130	38.243	4	198.185
%	4,1	0,5	5,9	25,3	12,1	3,2	19,2	5,8	4,6	19,3	—	100,0

Fuente: Gobierno Vasco. El Mercado de Trabajo en Guipúzcoa, 1986, p. 90.

Cuadro n.º 7. Distribución comarcal de la población vizcaína ocupada según rama de actividad (1981).

(En %)

Comarca	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Sin especificar
Arratia-Nervión	8.3	0.7	13.4	31.6	11.4	4.6	9.7	6.1	2.6	11.3	0.3
Gran Bilbao	0.5	1.5	12.6	20.4	9.6	6.7	17.2	7.5	6.1	17.3	0.6
Duranquesado	2.5	0.3	6.5	52.5	7.5	4.6	10.6	3.9	1.8	9.1	0.7
Encartaciones	14.9	1.2	9.3	14.5	22.4	5.2	9.9	7.4	3.3	11.0	0.9
Gernika-Bermeo	24.5	0.6	2.5	20.4	11.1	5.5	10.4	10.9	2.2	11.6	0.3
Markina-Ondarroa	31.5	0.4	1.4	14.7	13.7	4.7	12.7	8.3	1.5	10.7	0.4
Plencia-Munguia	12.3	2.7	3.1	26.0	7.8	9.0	11.8	8.1	4.1	14.6	0.5

Fuente: Censo de Población y Vivienda de la CAPV de 1981.

Con base en los datos de empleo suministrados por los Censos de Mercado de Trabajo de cada provincia pueden analizarse con más detalle las características de cada área y su grado de especialización (cuadros n.^{os} 4, 5, 6 y 7).

Así, dentro del sector primario, la Rioja Alavesa, con su casi exclusiva dedicación al sector vitivinícola, ha generado también una industria ligada a él. A su vez, una parte importante de la costa vizcaína y guipuzcoana (Bermeo, Ondárroa, Motrico, Orio, Pasajes...) consagra la mayor parte de sus esfuerzos a la pesca y a sus actividades conexas, tanto industriales (conservas) como de servicios (lonjas...).

Por su parte, el sector industrial vasco, mayoritariamente asociado a las industrias metálicas, se distribuye por el territorio con desigual incidencia de cada uno de los subsectores. En Álava, la mayor parte de la actividad industrial se concentra en derredor de Vitoria, predominando el grupo de «otras industrias manufactureras», en el que se incluyen la transformación del caucho y plástico, la industria alimentaria, papelera, etc. En Vizcaya, el Gran Bilbao absorbe también la gran mayoría de la actividad industrial, teniendo su prolongación natural en las comarcas de Arratia-Nervión y Cantábrica-Alavesa (Llodio, Amurrio) a través del río Nervión, y culminando en Orduña, que vuelve a ser territorio vizcaíno. La industria asentada en el área que vertebró este río —y el Ibaizabal, su principal afluente— se agrupa mayoritariamente en las divisiones 2 y 3 de la CNAE, lo que en este caso se traduce en siderurgia integral, aceros comunes y especiales, industria naval, química, así como forja y fundición, todo tipo de transformados metálicos, industria del vidrio, etc. La otra zona industrial vizcaína de una cierta importancia, el Duranguesado, tiene un altísimo grado de especialización en el grupo 3, «transformados metálicos y mecánica de precisión», al igual que ocurre con las colindantes comarcas guipuzcoanas del Alto y Bajo Deba. En ellas tres se concentra una gran parte de la fabricación de máquina-herramienta de la CAPV, produciéndose también electrodomésticos, bicicletas y ciclomotores, y transformados metálicos en general. Avanzando en el mapa hacia la derecha, en la

comarca de Urola-Costa, junto a los consabidos transformados metálicos, se desarrollan la industria del mueble y otras industrias manufactureras. La cuenca del río Oria, por la que discurre la N-1 Madrid-Irún vertebró, por su parte, la actividad industrial de la comarca de Tolosa en la que, junto a la industria transformadora de los metales (grupo 3), la industria papelera resulta decisiva a la hora de determinar el predominio del grupo 4 de la CNAE, «otras industrias manufactureras». En cambio en el Goierri, al siempre presente grupo 3 de la CNAE le acompaña la primera transformación de los metales (grupo 2), que alcanza en esta comarca su máxima expresión en Guipúzcoa. El último núcleo industrial de esta provincia se encuentra en los alrededores de su capital, donde se da una mayor variedad dentro del grupo 4, «otras industrias manufactureras», así como una presencia también importante de los transformados metálicos.

En definitiva, de acuerdo con los datos suministrados por las Cuencas del Sector Industrial, los sectores metálicos (metálicos básicos, transformados metálicos y mecánica de precisión) representan más de la mitad del valor añadido de la industria de la CAPV, lo que da una idea de su alto grado de especialización, siendo ésta una característica común a las tres provincias. Sin embargo, el peso de las metálicas básicas sobre el conjunto de los sectores metálicos varía considerablemente, alcanzando su máxima expresión en Álava, seguida a una cierta distancia por Vizcaya. En Guipúzcoa, en cambio, los sectores de mayor peso relativo pertenecen a «transformados metálicos». Dentro de los sectores no-metálicos destaca en Álava el de «transformados del caucho y plástico», en Guipúzcoa el de «papel y artes gráficas», mientras que en Vizcaya sobresalen el sector de la «construcción» y el de la «energía».

Evidentemente la fuerte especialización de la industria vasca en los sectores metálicos condiciona en gran medida los flujos de inversión recientes, particularmente los de inversiones en ampliación, mayoritariamente dedicados durante los últimos años a la mera reposición de los bienes de equipo inservibles. Por ello no es de extrañar que sean precisamente

estos sectores los que encabezan la clasificación de inversiones recibidas en la CAPV, con relativa independencia de su más o menos elevado dinamismo a nivel estatal.

Y, entre tanta industria, el sector servicios se concentra en Vitoria, en San Sebastián, y en Bilbao y algún otro municipio de su comarca; es decir, en las capitales de provincia. La única excepción a esta regla la constituye el Bajo Bidasoa, donde las actividades terciarias asociadas al puesto fronterizo de Irún son predominantes.

2.4. Crisis y políticas industriales

Dado el marcado carácter industrial de la crisis que sufre la economía internacional desde hace una docena de años, la concentración de la actividad económica vasca en el sector industrial, y su especialización en los sectores metálicos —que se encuentran entre los más afectados por la crisis— se ha traducido en una parcial destrucción de su tejido industrial, así como unos altísimos niveles de desempleo y un cambio de sentido en los flujos migratorios (17). Diversos autores han coincidido en señalar, como factores diferenciales de la crisis en la CAPV respecto al resto de España, además de la ya mencionada especialización industrial, las deseconomías externas

(17) En todo caso, la destrucción de empleo industrial ha sido espectacular durante la última década. Desde que se desencadenó la crisis de la industria la CAPV (excluida la construcción) ha perdido más de la tercera parte de sus puestos de trabajo, pasando de ocupar a poco menos de 357 mil personas en 1975 a sólo dar empleo a 233 mil en 1985, según la EPA. Esto, unido a la pérdida de empleo en el sector primario y en la construcción, así como a la escasa generación de empleo del sector terciario, ha dado lugar a una tasa de paro que se mantiene un par de puntos por encima de la media española, aunque desigualmente repartida por su territorio. Así, para un promedio de 23,5% de parados sobre la población activa de la CAPV, la tasa de paro era de un 17,4% en Álava, un 22,4% en Guipúzcoa y un 25,5% en Vizcaya a fines de 1985, lo que, en principio, apoyaría la tesis de que Álava ha aguantado mejor que las otras dos provincias el embate de la crisis. En el primer trimestre de 1987 habían aumentado las diferencias entre la tasa de paro del País Vasco (24,5%) y la del resto de España, que se situaba casi cuatro puntos por debajo.

(congestión, contaminación...) generadas por el proceso de industrialización de los años sesenta, la escasa terciarización, y la negativa influencia que sobre la inversión ha tenido el clima de violencia y deterioro de la convivencia ciudadana. Salvo esta última, el conjunto de circunstancias descritas constituyen las características comunes que han servido a muchos autores para definir las regiones industrializadas en declive.

Una situación de declive industrial como la que padece la CAPV ha sido objeto de diversas medidas tendentes a acelerar el proceso de adaptación de su economía, contribuyendo a realizar el enorme esfuerzo necesario. Estas medidas de política económica, y más concretamente las de política industrial, tienen en esta Comunidad Autónoma tres actores diferentes: el Gobierno del Estado, el Gobierno Vasco, y, en su ámbito de actuación, cada una de las Diputaciones Forales.

Comenzando por la incidencia de la *política industrial estatal* en la CAPV, lo primero que hay que reseñar es que, sobre un total de once sectores acogidos a medidas de reconversión, cinco tienen un peso relevante en la industria vasca: siderurgia integral, aceros especiales, acero común, electrodomésticos línea blanca y construcción naval; otros dos, componentes electrónicos y textil, también están representados en la CAPV, aunque su peso específico sea menor (18).

La *siderurgia integral vasca*, es decir, Altos Hornos de Vizcaya (AHV), finalizó en 1983 su fase de saneamiento, aunque no había alcanzado los objetivos laborales y financieros previstos que con respecto a la facturación se había fijado. En 1984, una vez aprobado el Plan de Inversiones de la Siderurgia Integral, comenzó la etapa de reindustrialización, caracterizada por un gran esfuerzo inversor. De este modo, de los 71.860 millones de inversión prevista en el período 1984-88, al final de 1985 ya se

(18) Para ser exactos, también los sectores de semitransformados de cobre y de bienes de equipo han gozado en la CAPV de ayudas con cargo a las arcas del Estado, pero esto fue en el marco de la «reconversión» auspiciada por el gobierno de la UCD, sin que hayan tenido continuidad desde 1983.

habían realizado efectivamente 35.515 (19) y se habían contratado casi otros 17.000 millones, alcanzando así un grado de inversiones comprometidas del 73,1 %. En el período reconvertor 1981-85, la plantilla de AHV ha pasado de 11.585 a 10.228 trabajadores, habiendo recibido algo más de 157.000 millones de pesetas de nuevos fondos (15,3 millones de ptas. por cada puesto de trabajo existente a finales de 1985), de los cuales un 65%, o sea más de cien mil millones, provienen del sector público bajo distintas modalidades (ayudas y subvenciones, créditos, aplazamientos de deudas...) (20). El conjunto de medidas adoptadas hace albergar expectativas razonables para este sector industrial tan castigado por la crisis, una vez concluya el período de ajuste.

En el sector de *aceros especiales* todas las empresas acogidas a los planes de reconversión pertenecen a la CAPV. El proceso comenzó en 1980 con la creación de ACERIA-LES, sociedad encargada de llevar a cabo la reconversión del sector, con una duración de 5 años. La fase de saneamiento duró hasta 1984, previéndose una fase de reindustrialización 1984-86, de acuerdo con el Plan aprobado por el Gobierno en febrero de 1984. Se creó DENAC, sociedad encargada de crear 1.500 ó 2.000 puestos de trabajo a fin de recolocar al excedente laboral acogido al Fondo de Promoción de Empleo, considerándose que para 1986 habría cumplido ya sus objetivos. Posteriormente, a finales de 1985, se promovió un proceso de concentración del sector (ACENOR, ACEGUISA), superando los fondos implicados en la reconversión hasta esa fecha los setenta mil millones de pesetas (21). A pesar de

ello, el informe encargado por el MINER a la consultora McKinsey este mismo año sugiere una reducción del 47% de la capacidad instalada y del 39% de la plantilla. Se plantea que, si bien gran parte de los productores del sector cuentan con instalaciones técnicamente competitivas gracias al esfuerzo inversor precedente, la entrada en la CEE agrava los problemas de exceso de capacidad, a lo que hay que añadir la delicadísima situación financiera de las empresas (22).

En cuanto al sector de los *aceros comunes*, siete de cuyas empresas, sobre un total de dieciocho, se localizan en la CAPV, hasta muy recientemente no puede decirse que haya sido objeto de una verdadera reconversión sectorial. La razón principal de este retraso es la dualidad existente entre un grupo de empresas con una mejor posición, y que no ha recibido ayudas públicas, y otro grupo de empresas en bastante peor situación, dando empleo cada uno de ellos a la mitad de la plantilla total del sector (23). Ya en 1987, diecisiete de las empresas del sector de aceros comunes han encargado un estudio a la consultora McKinsey en el que se propone reducir la plantilla en unos 5.000 trabajadores (más del 50% de la plantilla actual), previéndose también una reducción de la producción del orden de un 30% respecto a la de 1985 (24). Ahora bien, aunque se propone el cierre de ocho establecimientos no se indica cuáles, lo que queda pendiente de acuerdos entre las empresas, abocadas a un proceso de concentración. Por su parte la Administración subvencionará con un máximo de 15.000 ptas. la tonelada de

(19) En relación al empleo (a fines de 1984), la inversión prevista supone 6,55 millones por puesto de trabajo, de los cuales 3,29 ya se han invertido efectivamente entre 1984 y 1985. Para más detalles sobre el destino de las inversiones y su financiación, véase Caja Laboral Popular, Economía Vasca: Informe 1985, p. 131 y ss.

(20) Ibid., p. 137. Por otra parte, a finales de abril de este mismo año, el Consejo de Ministros ha aprobado 117.102 millones que se destinarán a AHV dentro del último paquete de ayudas oficiales previsto antes de que al finalizar 1988 concluya el plazo máximo fijado por la CEE para ello.

(21) Ibid., pp. 152 ss. En el grupo ACENOR (5 empresas), las inversiones por empleo en 1985 y 1986 ascendían a unos dos millones de pesetas.

(22) De hecho a finales de abril se han concedido 29.488 millones de pesetas de nueva ayuda oficial al grupo ACENOR.

(23) El conjunto de empresas mejor situadas (27,9 millones de pesetas de rentas por persona, un cash-flow generado de 1.943 pts/tn y unas cargas financieras del 3,9% sobre ventas) emplea a 4.890 personas, mientras que el grupo de las peor situadas (21,5 millones, -1.321 pts/tn y 10,4%, para las mismas magnitudes) da empleo a 4.577, con datos referidos al ejercicio de 1984. Véase, Caja Laboral Popular «Economía Vasca: Informe 1985».

(24) El mayor problema de este sector es que no puede mantener el nivel de exportaciones anterior a la entrada en la CEE, en gran medida, facilitados por la desgravación fiscal a la exportación. De hecho el informe prevé que las exportaciones serán en 1989 la mitad que las de 1985.

Cuadro n.º 8. Ayudas al Gobierno Vasco para la reconversión de empresas

(millones de pesetas)

AÑO	N.º de empresas	Préstamo	Subvención	Total
1981	6	1.029	447	1.475
1982	20	2.276	654	1.930
1983	15	1.245	367	1.612
1984	23	4.060	265	4.325
1985	3	285	—	285
TOTALES	67	9.895	1.735	11.628

Fuente: C. URDANGARIN: «La reestructuración industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco». *Ekonomiaz* n.º 3, verano de 1986, p. 81.

capacidad de laminación en caliente definitivamente achatarrada. Cara al futuro las perspectivas son algo más optimistas una vez se lleve a cabo el proceso de ajuste, puesto que se considera que la mayor parte de las instalaciones son técnicamente competitivas, lo que, por otra parte, hace que no se precisen grandes inversiones. En todo caso, a falta de los acuerdos entre empresas, resulta difícil precisar cuál será el efecto concreto sobre las empresas vascas del sector.

El sector de *electrodoméstico línea blanca* sigue desde 1983 un nuevo plan de reconversión tras un primer intento bastante poco exitoso. Su planteamiento básico de ordenación del sector (especialización en las producciones y concentración empresarial) se refleja en el intento de constituir 3 unidades de gestión, de las cuales sólo GRUVESA (formada por empresas vascas) ha quedado configurada según lo previsto. El futuro del sector del Mercado Común es incierto, dada la elevada protección arancelaria de la que gozaba anteriormente.

Por último, la reconversión del sector *naval*, iniciada «de facto» en 1984 en la CAPV, trajo consigo una enorme conflictividad en los grandes astilleros, asociada al desmantelamiento casi total de una de las dos factorías (Olaveaga) que Astilleros Españoles posee en la ría del Nervión, dedicada a partir de entonces sólo a reparaciones. En cuanto

a los astilleros pequeños y medianos se realizó una fusión de tres de ellos, ubicados también en la ría del Nervión, sin que las perspectivas sean nada optimistas para el conjunto del sector (25).

En consecuencia, con la importancia del ajuste laboral precisado por la reconversión, además de los Fondos de Promoción de Empleo, se creó en abril de 1985, previo acuerdo con el Gobierno Vasco, la Zona de Urgente Reindustrialización del Nervión, a fin de promover la inversión destinada a la creación de puestos de trabajo. Recientemente se autorizó a la ZUR a admitir entre sus proyectos los encuadrados dentro del sector de servicios, al tiempo que se agilizaban los trámites para la concesión de las ayudas. Hasta el momento se han acogido a las ventajas proporcionadas por localizar la inversión en el ámbito de la ZUR del Nervión 56 empresas, lo que supone la creación de 2.000 nuevos puestos de trabajo.

Paralelamente el Gobierno Vasco ha desarrollado su propia política industrial, tratando de complementar las medidas

(25) La «producción ponderada» del sector naval vasco ha quedado en 1984 reducida a menos de la mitad de la de 1982. Este deterioro continuó durante 1985, año en el que la producción ponderada no llegaba a ser ni siquiera la décima parte de la de 1977. Al respecto véase «Economía Vasca: Informe 1985» de la Caja Laboral, pp. 173 y ss.

Cuadro n.º 9. Recursos destinados a la financiación del Plan de Relanzamiento Excepcional

(millones de ptas.)

AÑO	Subvención	Avales	Totales
1985	9.000	6.300	15.300
1986	3.500	5.900	9.400
1987	1.000	16.500	30.000
TOTAL	13.500	16.500	30.000

Fuente: Ibid., p. 86.

de la política estatal (26). Esta *política industrial del Gobierno Vasco* se limitó en un primer momento, en cuanto a sus aspectos de reconversión se refiere, a la concesión de ayudas a empresas individuales en crisis (Cuadro n.º 8).

En 1984 el Gobierno Vasco se propuso complementar la reconversión estatal ofreciendo ayudas para la reestructuración de aquellos sectores que así lo solicitaran, exigiéndose en todo caso el acuerdo de las partes implicadas. Sólo el sector armero (subsector escopetas) ha abordado una reconversión sectorial, no exenta de dificultades a pesar de su alta concentración geográfica en la comarca del Bajo Deba. Dotado con una subvención a fondo perdido de unos mil cien millones de pesetas, esencialmente dedicados a resolver el ajuste laboral, para lo que se creó una Fundación Laboral con cometidos similares a los de los FPE, este plan pretendía concentrar en una sola empresa a las más de treinta del sector. En realidad, sólo 21 empresas se han agrupado en Diarm, S.A., acogándose al plan de reestructuración elaborado por Soresko, empresa creada para poner en marcha el proceso, mientras que una decena de empresas que suponen la mitad del empleo del

sector han quedado fuera. A comienzos de 1987 la situación de Diarm, S.A. era delicada.

A partir de 1985, el Gobierno Vasco sustituyó la anterior reestructuración sectorial, bloqueada por la falta de acuerdos entre empresas y sindicatos, por un conjunto de medidas de tipo horizontal acompañadas de un «Plan de Relanzamiento Excepcional» (PRE) de empresas y sectores industriales, inicialmente dotado con treinta mil millones de pesetas entre subvenciones y avales a repartir en tres años (cuadro n.º 9). Después de un proceso de selección, pues las peticiones superaron las previsiones, han sido 14 los sectores beneficiarios del PRE, presupuesto definitivo, una vez elaborados los diversos planes, asciende a 31.500 millones de pesetas.

Los aspectos de promoción industrial de la política industrial vasca se han canalizado fundamentalmente a través de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) y del Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco. Junto a medidas de apoyo financiero, entre las que destacan las destinadas a incentivar la innovación tecnológica, se han desarrollado algunos programas específicos de notable interés. Entre ellos se encuentran: el CN-100 que, puesto en marcha en 1982 para financiar la adquisición de cien máquinas de control numérico en un plazo de tres años, cumplió sus objetivos mucho antes; el programa ECTA, sucesor del anterior,

(26) De hecho, el Gobierno Vasco participa en el desarrollo y ejecución de la política de reconversión del Estado. En lo que sigue se hace únicamente referencia a la política específica del Gobierno Vasco en el ámbito industrial.

que subvenciona la adquisición de equipos de concepción tecnológica avanzada; el programa IMI, que persigue la incorporación de la microelectrónica a la industria mediante su difusión, la formación de potenciales usuarios (faceta en la que se han desbordado las previsiones más optimistas), y la promoción del desarrollo de nuevos productos o procesos que incorporen la microelectrónica; así como el programa «Industrialdeak».

Este último, puesto en marcha en 1982, pretende que las iniciativas empresariales de reducida dimensión puedan contar con locales adecuados, al tiempo que se contribuye a racionalizar el urbanismo industrial de determinados municipios. Se ofrece, para ello, suelo industrial en polígonos que cuentan con naves industriales modulares y con servicios comunes que abaratan los costes. Además, el sistema de arrendamiento permite que las PYMES vayan adquiriendo progresivamente la propiedad del módulo ocupado. En este programa, además del Gobierno Vasco a través de la SPRI, colaboran

las Diputaciones Forales correspondientes y los Ayuntamientos de los municipios que acogen los polígonos industriales, habiéndose constituido hasta el momento 16 sociedades: doce en Guipúzcoa, tres en Vizcaya y una en Álava. La superficie total urbanizada, o pendiente de urbanización, es de 661.000 m², con una inversión total de 8.634 millones (cuadro n.º 10). Una idea del impacto económico y social de este programa la da el hecho de que en todos los Industrialdeak se han obtenido peticiones de utilización de espacios superiores a los de disponibles, si bien debe tenerse en cuenta que no todas las empresas son de nueva creación, ya que algunas se trasladan desde antiguas ubicaciones en las que planteaban problemas urbanísticos.

Ahora bien, este impacto debe ser territorialmente matizado, ya que en la gran mayoría de los Industrialdeak se ubican en Guipúzcoa. Por una parte, es lógico que en Álava se localicen menos, ya que desde hace bastantes años cuenta con los polígonos industriales

Cuadro n.º 10. Inversión y superficie de los polígonos del Programa Industrialdeak

INDUSTRIALDEA	Inversión (millones ptas.)	Miles de m ² brutos
Oñate (G)	510	32
Arechavaleta (G)	499	30
Oyarzun (G)	290	13
Zarauz (G)	280	10
Azkoitia (G)	480	40
Elgoibar (G)	440	37
Llodio (A)	400	40
Lasarte-Oria (G)	320	17
Lezo (G)	600	40
Zumárraga (G)	430	40
Ordizia (G)	410	33
Abanto-Ciérvana (V)	1.500	100
Irún (G)	600	70
Yurre (V)	410	71
Sondica (V)	492	24
Hernani (G)	973	60
Total	8.634	661

Fuente: SPRI

construidos por su Diputación (única de las tres de la CAPV que mantuvo su concierto económico durante la dictadura). Pero el caso de Vizcaya es bien distinto. Con independencia de los Elkartegiak, que con objetivos similares aunque destinados sólo a empresas de reducido tamaño, han ido abriendo la Diputación Foral en número de cinco, no se explica por qué no se han promovido Industrialdeak en la margen izquierda de la Ría del Nervión, que es la zona más congestionada de la CAPV. E incluso en Guipúzcoa, que alberga las tres cuartas partes de los Industrialdeak, no resulta fácilmente comprensible cuál es la línea directriz que ha guiado su reparto por el territorio, si es que ha habido alguna. Se trata en definitiva de una buena idea, aunque no necesariamente bien aprovechada, pues parece que en ciertos casos han primado criterios diferentes a los de la descongestión urbanística y disponibilidad de suelo industrial que se proponían.

Dentro también de su política de promoción, la SPRI viene colaborando en la creación de una serie de sociedades de servicios a las empresas, que ofrecen apoyo en diversos campos fusiones empresariales (SO-FAD), formación en nuevas tecnologías (TE-KEL), o financiación en proyectos con alto riesgo, para lo que se ha construido la primera sociedad pública de Capital-Riesgo de España. Además se ha creado un Parque Tecnológico en Zamudio, a diez kilómetros de Bilbao, con una extensión de 1 millón de m², una quinta parte de los cuales está siendo inicialmente urbanizado.

Como ya se ha advertido anteriormente, dada la peculiar estructura administrativa de la CAPV, las Diputaciones Forales también llevan a cabo actuaciones de política industrial, que se centran, con ciertas diferencias entre unas y otras, en la promoción de nuevas actividades empresariales, las ayudas a la inversión en empresas existentes y las ayudas a la I + D (27). Al

(27) También existen otro tipo de ayudas como las destinadas a la sensibilización por el diseño industrial (Guipúzcoa) o la oferta de suelo industrial, Elkartegiak, realizada por la Diputación de Vizcaya. Esta guarda muchos puntos en común con los Industrialdeak, si bien la cesión de módulos es gratuita y se exige que las empresas sean de

margen de su contenido concreto, el hecho de que las Diputaciones arbitren sus propias medidas de promoción industrial hace difícil evitar ciertos solapamientos e incoherencias entre ellas y las del Gobierno Vasco, lo que resta cohesión a la política industrial vasca a pesar de los intentos que se han realizado para evitarlo (28).

Con esta descripción de las medidas de política industrial adoptadas en la CAPV para combatir el declive propiciado por la crisis económica actual finaliza el recorrido realizado para situar en su contexto los flujos inversores, o más bien su ausencia o escasez, detectados en el apartado precedente. Aunque todavía es demasiado pronto para valorar definitivamente la eficacia de estas medidas, la información que se aporta en el siguiente apartado pretende contribuir a la realización de dicha valoración.

3. LA INVERSIÓN INDUSTRIAL EN LA CAPV A LA LUZ DE RECIENTES INVESTIGACIONES

Hoy en día no es posible desligar la problemática de la localización de inversiones industriales en el País Vasco de su carácter de región de antigua industrialización actualmente en declive, circunstancia ésta que condiciona en gran medida su atractivo para la inversión. Añádase a ello el clima de violencia en el que, a menudo, se ve envuelta la actividad económica en la CAPV y se tendrán algunas de las claves

nueva creación. En todo caso, los cinco Elkartegiak existentes (Munguia, Larrabezua, Trápaga, Alonsótegui y Bilbao) contribuyen a explicar la menor presencia de Industrialdeak en Vizcaya que en Guipúzcoa, al tiempo que dan una idea de las dificultades de coordinación de la política industrial vasca, en la que coexisten cuatro centros de decisión.

(28) Por ejemplo, al regular las «medidas de actuación interterritorial» en junio de 1985, estableciendo unas Áreas de Actuación (Áreas de Desarrollo Especial y Zonas de Desarrollo Especial, en ámbitos de fuerte declive económico, las primeras supraconarcales, las segundas subconarcales; así como Zonas de Desarrollo, que requieren coordinación geográfica), pero sin que la configuración de los organismos de gestión creados ni los criterios utilizados para definir las áreas sean los más adecuados para los objetivos perseguidos.

para interpretar el comportamiento reciente de la inversión industrial.

En primer lugar se observa en la CAPV muy poca movilidad interprovincial de las inversiones industriales, no siendo exagerado extender esta apreciación a ámbitos territoriales menores. Independientemente de las dificultades estadísticas para comprobar este hecho, la experiencia demuestra que es muy poco probable que un empresario guipuzcoano, por ejemplo, considere ubicaciones alternativas a las de su entorno más inmediato a la hora de invertir. Este «apego a la tierra», es, desde luego, mucho más perceptible entre las pequeñas y medianas empresas que entre las grandes.

Sin que sea en principio contradictorio con lo anterior, existen fuertes indicios de la salida de ciertas empresas hacia otras comunidades autónomas limítrofes (La Rioja, por ejemplo) y hacia otras ZUR. Y ello a pesar de que hasta el presente la CAPV ha sido líder en cuanto a ayudas públicas a la inversión se refiere. Es evidente que en este caso son otros los factores considerados a la hora de decidir la localización de los nuevos establecimientos industriales.

En tercer lugar, existe una gran dificultad para captar inversiones industriales procedentes del exterior de la Comunidad, a pesar de que, sobre todo en ciertos sectores, la CAPV posea unos factores de localización objetivamente aprovechables: infraestructura (puerto, autopistas), mano de obra cualificada, experiencia industrial, ayudas públicas a niveles difícilmente equiparables... Nuevamente se plantea la necesidad de recurrir a otro tipo de factores para explicar estos comportamientos, que, traducidos en cifras, indican que la participación del País Vasco en la inversión extranjera llegada a España es actualmente una tercera parte que la de los años sesenta y primeros setenta. Y a ello debería añadirse la caída, de difícil cuantificación, pero existente, de la inversión proveniente de otras zonas de España.

3.1. Inversión y previsiones de inversión en la ZUR del Nervión

En cuanto a la evolución reciente de la inversión, no se poseen estadísticas

precisas. No obstante, indicadores indirectos —como la evolución del ahorro macroeconómico, la cartera de pedidos o el nivel de stocks del sector de bienes de inversión— permiten afirmar que durante los primeros años ochenta la tasa de inversión de la CAPV ha sido notablemente inferior a la registrada en la década anterior (29), si bien todo parece indicar que en 1985 y 1986 se ha producido una cierta reanimación de la inversión industrial vasca. Dos encuestas realizadas en estos dos últimos años por la ZUR del Nervión proporcionan una interesante información sobre este particular, aunque es necesario señalar, de entrada, que se refieren a las empresas ya existentes en su ámbito de actuación, excluyendo todas aquellas que estuvieran acogidas a un plan de reconversión. No se trata, pues, de inversiones en nuevos establecimientos, sino que en la mayor parte de los casos son inversiones de ampliación o renovación; y, además, al no incluirse empresas acogidas a planes de reconversión, quedan excluidas numerosas grandes empresas de la zona. A pesar de estas limitaciones, las encuestas suministran información relevante sobre la inversión realizada en los trienios 1983-85 y 1984-86, respectivamente, así como sobre los planes de inversión para los tres años siguientes a la realización de cada encuesta, todo ello relacionado con la evolución del empleo (30).

De acuerdo con dichas encuestas, algo más de la mitad de las empresas ubicadas en la ZUR del Nervión (23 municipios vizcaínos y 3 alaveses) invierte o ha invertido en los últimos años, habiendo aumentado esta

(29) R. VELASCO: «La inversión industrial en Euskadi», *Ekonomiaz* n.º3, verano de 1986 (pp. 91-104). Las dos causas principales de este hecho son el fuerte descenso observado en la participación porcentual de los beneficios empresariales en el PIB de la CAPV, así como el descenso experimentado por la propensión media a ahorrar de las familias vascas, inferior en 1984 a la estimada para 1980, que era a su vez muy superior a la de 1972.

(30) En 1985 se encuestó, mediante entrevistas personales, a 1.848 empresas, mientras que en 1986 la muestra ha sido menor, al realizarse una selección entre las de menos de 20 empleados. En cualquier caso, las comparaciones entre ambas encuestas se realizan sobre la base de las 373 empresas entrevistadas en ambas ocasiones, lo que supone un cierto sesgo, al incrementar la representación de empresas grandes.

proporción (55%) en la segunda encuesta: es decir, en 1986 ha habido empresas que se han incorporado al colectivo inversor. A ello ha podido contribuir el «efecto imitación» inherente a la concentración parcial y sectorial de las empresas. Además, esta misma tendencia se reafirma en las intenciones de inversión para el futuro (57,6% de las empresas frente a 54,2% en la encuesta de 1985).

Esta inversión se ha dirigido preferentemente hacia el capítulo «maquinaria, instalaciones, equipo y utillaje» (del orden de un 90% de las empresas que invierten, representando casi las tres cuartas partes del total invertido), lo que es natural, dado que la obsolescencia tecnológica se concentra en este conjunto de bienes de inversión, y que la necesidad de terrenos, edificios, etc., es propia de fases de crecimiento extensivo, no de la adecuación del aparato productivo a circunstancias cambiantes. El principal esfuerzo inversor se ha hecho en el sector «minerales y metales», donde se hace notar la mayor presencia de grandes empresas, seguido de los sectores de «minerales y productos a base de minerales no metálicos», «química de base», y «fabricación de vehículos y material de transporte», según la cifra de inversión media por empresa resultante, lo cual no indica que el sector a que pertenecen sea necesariamente dinámico.

Comparando ambas encuestas, se observa que las cifras totales de inversión efectuadas en el trienio 84-86 han disminuido con respecto al trienio 83-85, ocurriendo lo mismo en el capítulo «maquinaria, instalaciones, equipo y utillaje». Esto podría ser interpretado como el comienzo de una etapa de ralentización de la reconversión, y aunque las intenciones de inversión futura se amplían, tal vez sea en términos cuantitativos menores.

Por otra parte, resulta enormemente significativo que la casi totalidad de las inversiones realizadas y previstas se localicen dentro del ámbito de la ZUR del Nervión. Y por lo que se refiere a la financiación de la inversión, ésta proviene fundamentalmente de fondos propios (un 75%, aproximadamente), seguido muy de lejos por la financiación de entidades bancarias (21 %) y,

marginalmente, por la financiación pública (4%). Ahora bien, sin invertir el orden dado, las grandes empresas utilizan más fondos públicos y créditos privados que las pequeñas, aspecto éste que se refuerza en los sectores más castigados por la crisis y necesitados de reconversión (31).

En cuanto a la inversión futura, se observa un cierto avance entre ambas encuestas, pero mientras la inversión simplemente «prevista» es cada vez mayor, la inversión ya «decidida» es cada vez menor, lo cual da una mayor aleatoriedad a las cifras de futuro, y esto tanto a nivel global como teniendo en cuenta el tamaño o el sector. Los objetivos preponderantes de esta inversión futura son la expansión del volumen de producción, tenido en cuenta por las tres cuartas partes de las empresas que piensan invertir, seguido por la sustitución de activos, la reducción de costes salariales y la racionalización de la producción con otros fines, señalados cada uno de ellos por más del 40% de las empresas. Más difícil resulta la producción de nuevos bienes, que sólo una tercera parte de las empresas que tienen previsto invertir señala como objetivo. En cualquier caso, no hay grandes cambios entre una y otra encuesta, si bien parece que la ampliación de la producción y la reducción de costes salariales tienden a bajar.

Sin embargo, es interesante destacar que en la encuesta de 1985 más del 60% de las empresas con intenciones de invertir señalaban explícitamente que no perseguían la introducción de tecnología punta. Este porcentaje ha disminuido en la encuesta de 1986 (42,3% de las empresas que tienen previsto invertir, frente a un 50,5% para idéntica muestra en la encuesta de 1985), pero sigue pensándose, en muchos casos, en introducir una tecnología que no tiene por qué ser punta ni a nivel del Estado ni, mucho menos, a nivel internacional. Con todo, el comportamiento sectorial es muy diverso: así, en 1986 sectores como «caucho y plástico» y «papel y artes

(31) Recuérdese que en la muestra de empresas encuestadas no se encuentra ninguna afectada por un plan de reconversión, lo que, sin duda, introduce un fuerte sesgo a la hora de ponderar las fuentes de financiación.

gráficas» anuncian inversiones de tecnología avanzada en más del 70% de las empresas que han planificado ya invertir, mientras, en el otro extremo, en «construcción y obra civil» no alcanzan a ser la cuarta parte las empresas que prevén introducir tecnología punta. En otros sectores las variaciones sobre este particular entre una y otra encuesta son notables, lo que no deja de ser sorprendente cuando el colectivo es estrictamente homogéneo y se trata de previsiones para 1986-88, hechas en 1985, en un caso, y para 1987-89 en el otro. En cualquier caso, el aumentar el número de empresas que se declaran dispuestas a invertir y hacerlo simultáneamente el porcentaje de éstas que prevé hacerlo en tecnología avanzada, pueden entenderse que se ha registrado una evolución positiva no sólo en la inversión prevista sino también en su calidad.

Las condiciones señaladas por los empresarios para hacer efectivas las inversiones son, por este orden, la mejoría en el mercado, la mejora de las condiciones financieras y el aumento de las subvenciones públicas. Esto concuerda con el hecho de que sus intenciones de financiación hacen retroceder a la autofinanciación en favor de la financiación pública. A esto cabe añadir que, si se confirma la atonía en el impulso inversor de todas las empresas que manifiestan no haber invertido durante los últimos años y no pensar hacerlo en los venideros, habría que deducir que la decadencia industrial de la zona no ha terminado, pues un gran número de sus empresas está hipotecando su futuro.

Por último, las previsiones en lo que a creación de empleo se refiere no son muy optimistas, ya que si bien el proceso inversor tiene un carácter neutro, o incluso ligeramente generador de empleo, el resultado final se ve ensombrecido por el carácter destructivo de empleo de las inversiones en las grandes empresas y por la política de ajuste de plantillas que llevan a cabo muchas de las empresas que no invierten.

3.2. Factores que influyen en la localización en la CAPV

Una reciente encuesta sobre los factores que han determinado la decisión de localizar un establecimiento industrial

entre 1980 y 1984 en seis Comunidades Autónomas españolas (32) permite realizar una aproximación bien documentada a los motivos que condicionan la inversión industrial en la CAPV, así como su comparación con los resultados generales, que, dadas las características de la muestra, pueden asimilarse a las del conjunto del Estado. Lo que sigue es un resumen de la explotación de los resultados referidos a la CAPV.

3.2.1. Resultados generales

3.2.1.1. Incidencia de los distintos factores en las decisiones de localización

Antes de analizar con detalle los diferentes factores que han incidido en la localización, conviene señalar que la CAPV es, seguida a cierta distancia por Valencia, la región donde mayor número de factores ha sido considerado por cada empresa antes de tomar una decisión.

Atendiendo a los factores incidentes señalados por más de la mitad de las empresas encuestadas en la CAPV, destacan especialmente las circunstancias relacionadas con la *residencia*, consideradas por la totalidad de ellas. Desglosando esta variable, el 98% de las empresas señalan la incidencia en su decisión del origen local de la empresa, mientras que el 88% reconoce la incidencia de la residencia del propietario. A su vez, frente a una media para el conjunto de regiones consideradas del 57 %, nuevamente son las empresas de la CAPV las que mayor

(32) ESECA, op. cit. La encuesta se ha realizado en 300 nuevos establecimientos industriales, homogéneamente repartidos entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco y Valencia. Los autores de este artículo han participado en el mencionado estudio, encargándose particularmente de la selección de empresas a encuestar en la CAPV, así como de la explotación de los datos relativos al País Vasco. El trabajo ha considerado en primer lugar los factores que de alguna manera han influido en la decisión de localización para, a continuación, centrarse en los que en cada caso han resultado determinantes. También se ha solicitado de las empresas una puntuación de cero a nueve de cada uno de los factores señalados como incidentes. Por último se han estudiado las características de cada región consideradas como decisivas por los entrevistados.

incidencia otorgan a la *tradición industrial de la zona*, señalada por un 86% de ellas. Las ventajas asociadas a las economías de escala externas derivadas de la localización en una zona industrial son indicadas por un 82% de la muestra, mientras que las ligadas a la tradición industrial en la actividad concreta de la empresa lo son por el 72% del total, siendo de mucha menor importancia —incluso menor que la media de las regiones en su conjunto— las derivadas de la existencia de planes de promoción (6%).

En tercer lugar se sitúan las condiciones relativas a la *fuerza de trabajo*, con una incidencia del 80%. Dentro de esta categoría son la accesibilidad al trabajo (72%) y la disponibilidad de una mano de obra cualificada (54%) los factores más señalados, quedando como marginal la incidencia del coste de la mano de obra (6%). También obtiene un 80% de incidencia como factor de localización el que hace referencia a *las condiciones de abastecimiento* de materias primas, siendo la proximidad de las materias primas y la accesibilidad de las comunicaciones, ambas con un 68% de incidencia, las condiciones más señaladas.

A continuación aparece el sector *suelo*, considerado incidente por el 74% de las empresas. Entre las categorías agrupadas bajo este epígrafe es la existencia de suelo calificado (64%) la más considerada, destacando la baja incidencia del precio del suelo (14%). Poco después surge el *mercado*, con una incidencia del 72%, y que, en consonancia con lo observado en el factor abastecimiento, alcanza su mayor consideración en el renglón de accesibilidad (58%).

En último lugar entre los factores señalados por más de la mitad de las empresas — que en la CAPV son casi todos— se encuentra el de la *existencia de servicios* adecuados (56%), siendo los de mayor incidencia los servicios financieros (50%). Conviene finalmente señalar que, al igual que ocurre en otras regiones, particularmente en las más industrializadas, la existencia de subvenciones no alcanza a ser considerada como factor incidente por la mitad de las empresas encuestadas, resultando —como ocurre en todas las regiones— especialmente baja la incidencia de la ZUR (6%) a la hora de decidir la localización.

3.2.1.2. Factores determinantes en la decisión de localización

En cuanto a los factores considerados determinantes en las decisiones de localización, destaca la *residencia del propietario*, señalada por el 24% de las empresas aspecto éste compartido en mayor o menor medida por las empresas de otras regiones, excepto Madrid. Ahora bien, el segundo factor considerado determinante es el que relaciona la *condición industrial de la zona* con las economías externas, considerado por un 10% de los encuestados, cifra que, si bien se encuentra muy lejos de la anterior, casi triplica la media del conjunto de regiones.

El tercero en importancia de los factores determinantes, también con un 10% de respuestas, es el *conocimiento del mercado local*. Esto unido a que el cuarto y quinto lugar lo comparten con un 8% el *origen local de la empresa* y el *mantenimiento de puestos de trabajo*, indica la relevancia de factores no directamente ligados a los costes, y muy particularmente de los asociados con lo que podría denominarse «apego a la tierra». De hecho, hay que remontarse al sexto lugar para que aparezca el *precio del suelo*, considerado determinante por un 6% de las empresas investigadoras, igual que la existencia de una *mano de obra cualificada*.

Estas cifras no hacen sino confirmar la apreciación obtenida por la experiencia de que resulta extremadamente difícil que un pequeño o mediano empresario vasco —y de ellos se trata en la encuesta— traslade su empresa, incluso de una provincia de la CAPV a otra. Así pues, la estrechez de vínculos con circunstancias propias en la zona de origen resulta ser el verdadero factor determinante en una gran mayoría de las decisiones de localización industrial en la CAPV. Claro que no puede olvidarse que en este caso la zona de origen es una región de gran tradición industrial, por lo que al «apego a la tierra» en abstracto hay que unir la existencia de economías externas derivadas de ello. En todo caso, resulta enormemente interesante la predominancia de los factores personales sobre los de coste a la hora de determinar la ubicación de un establecimiento industrial.

3.2.1.3. Valoración de los factores

Considerando las puntuaciones medias otorgadas a los diversos factores de localización, no hace sino reforzarse la caracterización precedente. En efecto, las puntuaciones por encima de ocho se concentran casi exclusivamente en la categoría de «otros», estando entre ellas el mantenimiento de los puestos de trabajo, el conocimiento de los proveedores, la disposición de instalaciones, la residencia de los empleados, el estar previamente instalado, etc. Es decir, factores en los que la integración en la zona de origen resultan decisivos.

3.2.1.4. Características de la región valoradas como decisivas en la decisión de localizar la factoría

La explotación de este apartado de la encuesta confirma a grandes rasgos los resultados obtenidos hasta el momento. Efectivamente, las características de la región señaladas como «decisivas» por las empresas de la CAPV son por este orden: *origen local de la empresa* (36%), *residencia del propietario* (36%), *conocimiento del mercado local* (34%), *conocimiento o proximidad de los proveedores* (24%), *ventajas asociadas a ser una zona industrial* (16%), *vinculaciones personales a la región* (14%), *mantenimiento de puestos de trabajo* (12%), *residencia de los empleados* (10%), etc. Es preciso señalar, además, que en muchos casos estos porcentajes superan ampliamente a la media del conjunto de las regiones, lo que reforzaría la impresión de un mayor arraigo local de las nuevas empresas industriales en la CAPV que en el resto.

Estudiando las características de la región consideradas como «más decisivas», destaca de nuevo el *origen local de la empresa*, señalado por un 22% de los encuestados en la CAPV frente a un 16% de media para el conjunto de las regiones. En segundo lugar vuelve a colocarse la *residencia del propietario*, considerada como característica «más decisiva» por un 18% de los entrevistados. A continuación surge el *conocimiento del mercado local* con un 14%, y en cuarto lugar aparecen las *vinculaciones personales a la región*, con un 12%, superando ambos porcentajes holgadamente a la media. Y

sin que resulte ya ninguna sorpresa, considerando los resultados anteriormente apuntados, las siguientes características señaladas por las empresas son la de los proveedores, etc.

3.2.1.5. La decisión de localizar el establecimiento en la región

Para finalizar con el comentario de los resultados generales, puede decirse que la muestra correspondiente a la CAPV no manifiesta un comportamiento significativamente diferenciado del de otras regiones en cuanto al reparto entre la decisión predeterminada o ligada a las circunstancias regionales de la decisión de localización se refiere. Como en los otros casos hay un ligero predominio del primer factor sobre el segundo, quedando relegada la elección posterior a la creación de la empresa a un lejano tercer lugar.

Sin embargo, sí resulta significativo, a pesar de la pequeñez de la muestra, el porcentaje de empresas de la CAPV que han considerado *regiones alternativas* (10%), sólo superado por las gallegas (12%). En este sentido, a pesar de los problemas estadísticos de significación, resulta relevante y congruente con la apreciación cualitativa de los hechos el que sean Castilla-León (3 veces) y La Rioja, ambas limítrofes con la CAPV, junto a Madrid y al País Valenciano, las regiones señaladas. Porque, de hecho, existen indicios de que un cierto número de empresas vascas están localizando en las Comunidades Autónomas más próximas, y en otras ZUR.

3.2.2. Análisis sectorial

Realizando una primera observación a nivel de divisiones de la CNAE, se observa que aunque teniendo en común una importante vinculación a la zona de origen, las empresas de la división 3, «industria transformadora de los metales y mecánica de precisión», dan más importancia a los aspectos relacionados con la mano de obra que los de la división 4, «otras industrias manufactureras» (33). De todos modos

(33) En la muestra correspondiente a la CAPV no hay ninguna empresa de la división 2 de la CNAE, repartiéndose al 50% los establecimientos investigados entre las divisiones 3 y 4.

esta apreciación podrá ser matizada en el análisis más pormenorizado que se realiza a continuación.

3.2.2.1. Incidencia de los distintos factores en la decisión de localización

En todos los casos los factores incidentes más señalados son el *origen local de la empresa* y la *residencia del propietario*, seguidos muy de cerca por la *densidad industrial de la zona* y la *tradición en la actividad* concreta de la empresa. Ahora bien, el peso de estos dos últimos factores es relativamente mayor en la industria transformadora de los metales y mecánica que en el resto de las industrias manufactureras, en clara correspondencia con la especialización reinante en la CAPV.

Así, en la industria de la alimentación son superados por la *proximidad de aglomeraciones de población*, *proximidad de materias primas*, y la *accesibilidad del trabajo*; mientras que en la industria de la madera, además de los dos últimos citados, tienen una incidencia equivalente la *disponibilidad de suelo industrial* y los *servicios financieros*. Sin embargo, en la del papel e impresión, priman junto a los cuatro factores indicados en primer lugar, los relativos a *accesibilidad a mercados*, con especial hincapié en la *CEE*. Por último, en la industria del corcho y del plástico, además de los cuatro factores ya indicados con carácter general, tienen una incidencia similar la *accesibilidad del trabajo*, la *proximidad de materias primas*, la *disponibilidad de suelo industrial*, el *equipamiento urbano* y las *subvenciones financieras*. Conviene destacar el hecho de que este último factor sólo es señalado como incidente de forma relevante por los sectores del caucho y plástico y de la maquinaria y equipo mecánico.

3.2.2.2. Factores determinantes

En este caso la rúbrica *otros* es la mayoritaria en la división 3 de la CNAE, seguida de la *residencia del propietario* (16%), la *calificación de la mano de obra* y la *densidad industrial de la zona* (ambas con un 12%). En las otras industrias manufactureras la primacía de la *residencia del propietario* (36%) es mucho más nítida, siguiéndole a cierta

distancia el *origen local de la empresa*, la *densidad industrial de la zona* y el *precio del suelo* (8% en los tres casos). Este último factor ha sido señalado como determinante únicamente por una empresa de la industria de la madera, otra del caucho y plástico, y una tercera perteneciente al sector de productos metálicos.

En este último sector, el más representado en la muestra de la CAPV, resulta interesante destacar el triple empate entre *residencia del propietario*, *densidad industrial de la zona* y *calificación de la mano de obra*, cada una de ellas señaladas por casi un 16% de las empresas, como factor determinante en la decisión de localización, seguidas por el *origen local de la empresa* y *otros*.

No se observan, por lo demás, más «anomalías» sectoriales que la señalización como factor determinante de la proximidad de las aglomeraciones urbanas para una empresa de alimentación, y que en el sector de maquinaria eléctrica una empresa considera el coste de la mano de obra y otra la disponibilidad de ella como factor determinante, hecho relativamente importante si se tiene en cuenta que son las dos únicas entrevistadas.

3.2.2.3. Valoración de los factores

La valoración de los factores incidentes realizada por las empresas investigadas no hace sino reforzar las conclusiones precedentes. Únicamente resulta reseñable que la correspondencia entre el número de veces que un factor es señalado como incidente y el que lo es como determinante es particularmente elevado en el caso de *otros*. Esto parece indicar que cuando se ha señalado como incidente uno de los factores incluidos en dicha categoría ha sido debido a su peculiar importancia, cosa que en otros casos no resulta tan clara.

3.2.2.4. Características de la región valoradas como decisivas en la decisión de localización

En términos generales el análisis de estos datos confirma lo ya dicho. Así, a nivel de divisiones de la CNAE, en las «industrias transformadoras del metal y mecánica de precisión» resulta

que el *origen local de la empresa* es señalado como «más decisivo» por casi el 30% del colectivo investigador, seguido por la *residencia del propietario*, la *residencia de los empleados*, las *vinculaciones personales a la región*, y el *conocimiento del mercado local*. Junto a ellas son señaladas también como «decisivas» la *proximidad a los proveedores*, la *densidad industrial de la zona* y el *mantenimiento de los puestos de trabajo*. Por su parte, la división «otras industrias manufactureras» sitúa en primer lugar la *residencia del propietario*, seguida muy de cerca por el *conocimiento del mercado local*, cosa que resulta comprensible dado el carácter de empresas productoras de bienes de consumo final que tienen muchas de ellas. Con todo, las siguientes características consideradas como «más decisivas» son el *origen local de la empresa* y las *vinculaciones personales a la región*, seguidas ya de lejos por la *proximidad de los proveedores* y la *demandas local*.

Pormenorizando un poco más, resulta congruente con los datos anteriores el hecho de que en el sector de maquinaria y material eléctrico sea señalado como «más decisivo» el *mantenimiento de los puestos de trabajo*. Por su parte, y dado su peso en la muestra, los productos metálicos observan un comportamiento paralelo al conjunto de la división 3 de la CNAE.

En cuanto a los sectores incluidos en la división 4, confirmando lo ya dicho, el *conocimiento del mercado local* resulta decisivo en la industria alimentaria, siendo también señalado, aunque sin ocupar el liderato, en la industria de la madera y en la del caucho y plástico. Y sólo resta añadir que la *proximidad de los proveedores* es considerada decisiva en la elección de localización por una parte de las industrias de la madera y del papel e impresión. Cuestión fácil de entender dada la riqueza forestal de la zona.

En *conclusión*, el análisis realizado muestra un pequeño y mediano empresariado vasco que en los primeros años 80 invierte en sectores industriales tradicionalmente ligados a su tierra, con independencia de que estos sectores no se encuentren entre los más dinámicos a nivel estatal. Esta estrechez de vínculos de la inversión con la zona de

origen puede explicarse en parte por la propia tradición industrial de la región, que proporciona evidentes economías externas, sobre todo en ciertos sectores. Ahora bien, contrastando la información obtenida en esta investigación con otras fuentes, se observa que junto a esta tipología de localización preferente en la propia CAPV, y como ya se ha dicho con una escasa movilidad interior, coexisten otros fenómenos. Concretamente puede añadirse que se detectan fuertes indicios de relocalización de empresas vascas en regiones limítrofes, al tiempo que se observa una enorme dificultad para atraer inversiones desde el exterior de la CAPV. Y ello a pesar de los factores favorables objetivamente existentes, particularmente para ciertas ramas de actividad, asociadas a la experiencia industrial de la zona. A lo que debe unirse el hecho de que la CAPV ha sido hasta el momento líder en cuanto a ayudas públicas a la inversión se refiere.

4. CRISIS ECONÓMICA Y LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL

Los factores que influyen en la localización de las industrias son muy diversos y heterogéneos, como acaba de comprobarse en el análisis precedente; y además cambia considerablemente su importancia relativa según los casos. La propia pertenencia a un sector determinado condiciona la ponderación de cada uno de los factores intervinientes, sin que éstos sean únicamente de naturaleza económica, y mucho menos de coste y rentabilidad meramente. A su vez, el paso del tiempo ha contribuido a variar la influencia relativa de cada factor y modificar los esquemas de localización de numerosas industrias. Así, las refinerías de petróleo han terminado convirtiéndose en industrias orientadas hacia el mercado, cuando algunas décadas antes se situaban normalmente cerca de la materia prima (34). En cambio, en otros sectores, como el textil, vestido o calzado, y, en parte, en el de manufacturas metálicas, la proximidad al mercado ha perdido casi todo el

(34) Tal y como señala D. LEE: *Regional Planning and Location of Industry*, Heinemann, Londres 1980.

carácter prioritario que tuvo inicialmente (35).

Las mejoras experimentadas en el transporte, así como los cambios introducidos en las técnicas de producción, el desarrollo de la información y los avances en materia energética han influido decisivamente en la transformación gradual de los patrones de localización, y, de forma enojosamente más lenta, en la evolución de las diversas teorías de la localización industrial.

A pesar de ello, los diferentes autores están hoy en día generalmente de acuerdo en que la teoría de la localización debe incorporar a la vez factores de coste y de mercado, y que en una situación de competencia imperfecta la localización que aporta los máximos beneficios no es necesariamente aquella que minimiza los costes (36). A escala regional los intentos de evaluar el potencial de atracción de nuevas empresas o de estimular el desarrollo de las existentes han conducido al concepto de «perfil de localización regional» (37), asociado con numerosos factores, no todos económicos, pero vinculados con la oferta y la demanda. La intensidad de los diversos componentes varía de una región a otra y la relevancia de * cada uno de ellos en la localización de actividades específicas es distinta en cada sector, por lo que no resulta sencillo identificarlos y jerarquizarlos.

Es evidente que si se analizan desde un punto de vista exclusivamente económico las diversas alternativas de localización que se abren ante cada

(35) Véase EFTA: *Industrial Mobility and Regional Policy in EFTA*, Ginebra 1972.

(36) Estudios realizados sobre los determinantes de localización de las inversiones directas de las empresas multinacionales en el exterior apuntan también en esta dirección, al considerar que sus decisiones están muy influidas por el comportamiento oligopolístico de estas firmas. Al respecto, véase T. HÖRST: «Firm and Industry Determinants of the Decision to Invest Abroad: An Empirical Study», *The Review of Economics and Statistics*, vol. LIV, n.º 3, agosto de 1972; y R. VERNON: «The Location of Economic Activity», en J.H. DUNNING: *Economic Analysis and the Multinational Enterprise*, 1974.

(37) J.H.P. PAELINCK: «Investment and the Development of Backward Regions», en A. HEERTJE (ed.): *Investing in Europe's Future*, B.E.I., 1983.

nueva inversión, el empresario tenderá, en igualdad de las demás condiciones, a elegir aquella que le proporcione el menor coste por unidad producida. Ahora bien, la «evidencia» teórica choca, como en otros casos, con la experiencia, que obliga a reconocer que los incentivos financieros, uno de los principales instrumentos destinados a reducir los costes de producción en que se ha apoyado la política regional, son solamente un factor secundario de localización (38), mientras que ésta puede fácilmente decidirse en virtud de factores no económicos.

De hecho, del análisis precedente sobre los factores de localización industrial en la CAPV se desprende claramente la conclusión de que existe una primacía absoluta de los factores personales sobre los de coste, y muy particularmente con relación a las ayudas y estímulos oficiales.

Las anteriores consideraciones, junto a las tendencias recientes de la localización industrial reseñadas al comienzo de este trabajo, permiten sugerir que las teorías tradicionales de localización industrial, basadas en esquemas racionales de optimización y en cuidadoso análisis de costos y beneficios de cada alternativa de localización, son inaplicables cuando se trata de explicar el fenómeno de la ubicación de nuevas empresas. Y es que quizás su carácter cambiante sea uno de los principales rasgos distintivos de los criterios de localización industrial, o tal vez dichos esquemas basados en el «homo economicus» nunca respondieron a la generalidad de los comportamientos, circunscribiéndose a ciertos casos más o menos numerosos. En cualquier caso, tal y como advierte RICHARDSON: «hoy en día se reconoce que hay muchos factores de carácter no económico que influyen en las decisiones locacionales. La racionalidad económica puede

(38) P.M. TOWNROE: «Location Factor in the Decentralization of Industry», *World Bank Staff Working Papers*, n.º 517, julio de 1983, así lo reconocía. La reciente investigación de ESECA antes citada confirma plenamente este hecho. Además, pone de manifiesto que en menos de la quinta parte de las inversiones investigadas la localización de la planta ha sido considerada por el empresario con posterioridad a la decisión de crearla y dentro de unos mínimos de rigor analítico.

aplicarse a la mayoría de las decisiones empresariales; todos los empresarios preferirían, por ejemplo, obtener beneficios elevados, pero ello no tiene que ser así si se trata de decisiones de localización» (39). Así, la historia del desarrollo industrial o agrario de una región puede ser al menos tan relevante como la disponibilidad de capital a la hora de comprender por qué algunas zonas son capaces de generar más empresas de nuevo cuño que otras (40).

Por otro lado, cabe deducir también que el fuerte proceso de creación de nuevas empresas, en su mayoría de pequeña dimensión, es parte de una tendencia general hacia fórmulas más descentralizadas de organización económica que se ha acelerado —o quizá iniciado— con la crisis industrial en las sociedades capitalistas avanzadas. Esta descentralización ha traspasado buena parte de la responsabilidad de la creación de empleo a las autoridades regionales, en paralelo al proceso de transición que está viviendo la teoría de la localización industrial, antes preocupada exclusivamente de explicar la ubicación de grandes empresas y ahora obligada a analizar conceptualmente la dinámica endógena de las regiones, sus

distintas reacciones ante el cambio tecnológico y la influencia de estas y otras características —calidad de vida entre ellas— en la creación de nuevas empresas en su territorio. Y aunque hay que seguir teniendo muy presente el marco general de la industria a un nivel mundial, en el que las grandes empresas multinacionales desempeñan un papel primordial, el proceso descentralizador ha aproximado hasta ámbitos espaciales y políticos más reducidos algunos sectores no despreciables.

En este sentido, y a la vista de las tendencias inversoras y de la cambiante concepción de la teoría de la localización industrial, así como de los estudios concretos realizados sobre las motivaciones del empresario creador de nuevas industrias, la política industrial de la Comunidad Autónoma debe responsabilizarse de la creación de un marco adecuado para la potenciación del desarrollo endógeno de la región, particularmente en el entorno de las pequeñas y medianas empresas, adaptando y complementando también la política reindustrializadora y la específicamente tecnológica articuladas por las instituciones estatales y europeas.

(39) H.W. RICHARDSON: *Introducción a la Economía Regional y Urbana*, Vicens Vives, Barcelona 1975.

(40) D. KEEBLE y E. WEVER (ed.): *New Firms and Regional Development in Europe*, Croom Helm, Londres 1986.

