

# LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL GOBIERNO VASCO\*

JAIME DEL CASTILLO

Instituto de Desarrollo Regional. Universidad del País Vasco-E.H.U.

Palabras clave: Política industrial en la CAPV, crisis industrial, promoción industrial.  
Nº de clasificación JEL: E32, L5, L52, R58

## 1. FASES DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL FRENTE A LA CRISIS EN LAS REGIONES INDUSTRIALIZADAS EN DECLIVE

Una política que quiera abordar correctamente las consecuencias de la crisis en una sociedad industrial debe desarrollarse en tres fases complementarias para conseguir la redinamización productiva de una región.

La primera de ellas es una *política de reestructuración*, capaz de sanear el tejido industrial existente, contribuyendo al reajuste de las capacidades productivas y a la modernización de los procesos productivos de las empresas que se mantengan tras el saneamiento. Esta fase es imprescindible, ya que normalmente la revitalización de una región de antigua industrialización sólo será posible a partir de las actividades ya existentes, convenientemente adaptadas para que hayan recuperado su competitividad. Si se hace así se podrán aprovechar en el futuro las cualificaciones empresariales y de la mano de obra, así como el equipo capital acumulado durante decenios.

Esta fase es normalmente la que primero se aborda, tanto por la evidencia del problema al que esta política debe

hacer frente (la presión política de los sectores afectados por las empresas en crisis será importante) como porque responde a una prolongación de la tradición existente, y por lo tanto no necesita un esfuerzo de reflexión importante.

La segunda será una *política de reindustrialización y dinamización del tejido productivo*, dirigida a fomentar la aparición de nuevas empresas, dedicadas bien a la realización de nuevas actividades o bien a las tradicionales pero habiendo incorporado ya plenamente todas las implicaciones de las nuevas tecnologías, tanto en su dimensionamiento como en sus productos, como en la estructura de sus procesos productivos. Esta política debe ir dirigida a potenciar tanto la aparición de empresas industriales como de servicios.

Normalmente aparecerá más tarde esta política que la anterior, debido al tiempo que transcurre desde el desencadenamiento de la crisis hasta la toma de conciencia de los cambios estructurales que implica, y los cambios de actitud en los comportamientos empresariales y sociales que necesita para adaptarse a los mismos. Todavía es más difícil que se pueda captar con la suficiente rapidez la necesidad de que en esta fase se integren de manera eficaz medidas de apoyo al desarrollo de empresas de servicios productivos, ya que es lento el paso desde una

\* Este trabajo se puede presentar gracias a los resultados de un Programa de Investigación CNRS/CAYCIT en Ciencias Sociales y a las facilidades ofrecidas por una ayuda a la investigación concedida por el Instituto del Territorio y el Urbanismo (MOPU. Madrid).

mentalidad industrial que solamente considera productivas a las empresas transformadoras hasta una mentalidad que haya integrado el panorama ofrecido por el desarrollo de la informática, la automatización y la importancia creciente que en este contexto tienen los servicios productivos, tanto por ser generadores de empleo como por ser un instrumento para aumentar la productividad de la industria a la que sirven.

*La tercera es una política de promoción de la tecnología y de los intangibles, es decir de aquellos aspectos más cualitativos relacionados con la mejora de los procesos productivos y de la gestión y organización empresarial. La crisis ha traído consigo que la competitividad regional o empresarial no tenga tanto que ver con aspectos materiales como con aspectos relacionados con la capacidad tecnológica, la organización, la capacidad de adaptación al mercado, la forma de los objetos producidos adecuada no solo a la funcionalidad sino también al valor simbólico que reclaman los diferentes segmentos del mercado, etc..*

Se puede comprender que si ha sido costosa la transformación mental que ha hecho posible pasar de las políticas que apoyaban exclusivamente la realización de aspectos claramente materiales y tangibles como son las inversiones en equipo capital (medidas de apoyo tradicional a la inversión) hasta una política de apoyo como es la tecnología, mucho más difícil será el paso a una mentalidad que además de incentivar la investigación y el desarrollo tecnológico en lo que se refiere a los procesos productivos (*tecnología dura*) incentive también la tecnología de la organización empresarial y de la gestión integral de la empresa en sus diferentes aspectos (*tecnología blanda*).

Finalmente, todos los espacios (países, regiones, etc..) que llevan a cabo una política industrial deben tener en cuenta bien para adaptarse o bien para reaccionar frente a ella, la política llevada por los espacios en los cuales se integra, sean éstos la economía mundial (para todos los espacios, incluyendo los supranacionales como la CEE), una organización supranacional (la CEE para los países europeos) o un estado (para las regiones). Además, cada nivel de los

citados debe tener en cuenta a todos los superiores. Así, y en lo que se refiere por ejemplo a las Comunidades Autónomas españolas, además de tener en cuenta las tendencias de la economía mundial como marco respecto al cual se deben definir sus políticas industriales, debieran tener igualmente en cuenta las políticas definidas en instancias comunitarias o estatales, de manera que se pueda sacar provecho de sus orientaciones y resultados, y se pueda desarrollar en cada región aquellos aspectos específicos de los mismos mejor adaptados a las características de la estructura productiva regional.

Para comprender cabalmente el conjunto y orientaciones de las medidas de política económica tomadas en una región industrializada en declive sería necesario, además de tener en cuenta las etapas por las que pasa la elaboración de la política industrial conocer los diferentes estados por los que pasa igualmente la conciencia colectiva y política respecto a la situación de la región. En estas regiones se pasa primero por una etapa en la que no se reconoce la importancia de la crisis, y se piensa por tanto que la sociedad se puede incorporar sin excesivos traumatismos al cambio tecnológico. Posteriormente se conoce una segunda etapa en que asumiendo la importancia de los cambios de la economía mundial se pretende incorporarse a los nuevos sectores de punta, recordando la vieja tradición de haber sido la región más dinámica de su entorno nacional (1).

Ante el éxito más bien relativo de esas posturas se puede acabar generando una situación de atonía y desinterés social, al no haberse realizado una labor pedagógica sobre los esfuerzos necesarios y haberse fijado al mismo tiempo objetivos inalcanzables. Pero también, en caso de reaccionar

(1) El Gobierno Vasco nació en un momento en que el proceso social estaba a caballo entre las dos fases expuestas. De ahí, por ejemplo, la poca importancia en el conjunto de los esquemas de promoción se ha dado a las medidas dirigidas a cambiar los comportamientos sociales, como si se partiera de la evidencia de que el dinamismo de la economía vasca en el período anterior a la crisis fuera garantía suficiente de la adaptación espontánea y positiva a las implicaciones que trae consigo la aplicación de las nuevas tecnologías.

adecuadamente, llegados a esa situación se puede acabar generando cambios positivos si se asume la necesidad de transformar los comportamientos sociales que permitan originar las actitudes necesarias para una incorporación creativa de las nuevas tecnologías. Lo cual necesita, entre otras cosas, plantearse un desarrollo realista a partir de las posibilidades modestas que presentan las actuales estructuras productivas, así como incidir sobre sus defectos más significativos tales como la mala gestión sobre todo en lo que se refiere a sus aspectos rutinarios y en su falta de atención a la innovación y al mercado.

Por tanto, existe una coincidencia con la tercera fase de las políticas industriales que se debieran aplicar en las regiones en declive, que necesita precisamente para su desarrollo las citadas transformaciones socio-culturales.

## 2. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL PAÍS VASCO

Desde que en 1979 se aprobó por referendium el Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene una organización institucional original en el contexto europeo. Además de gozar de competencias muy amplias en materia económica, industrial y fiscal para lo que es el promedio en la mayor parte de los países de la Comunidad Económica Europea, cuenta en su interior con tres gobiernos provinciales dotados también de una importante capacidad de actuación.

El hecho de que las Diputaciones intervengan en materia económica es potencialmente una ventaja suplementaria, ya que es aún mayor su proximidad al terreno que la del Gobierno Regional. Por ello se posibilita la creación de un conjunto de actividades y medidas adaptadas de la manera más adecuada a cada una de las particularidades comarcales, provinciales o sectoriales.

Esta posibilidad viene reforzada por la particular forma de financiación de los Ayuntamientos, que a pesar de sus limitaciones les dota también de una capacidad de intervención económica mayor que en otras regiones. Un ejemplo de ello es el desarrollo de una política

local de promoción de empleo por parte del Ayuntamiento de Vitoria, dentro de lo que son las orientaciones más modernas de la OCDE y de la CEE que cifran en el aprovechamiento de los recursos unas fundadas esperanzas en la lucha contra el paro.

Se puede opinar, por tanto, que una de las mayores bazas que tiene el País Vasco cara al futuro es disponer de una red de intervención económica con un alto grado de capilaridad, de manera que se puede llegar fácilmente a dar respuestas individualizadas a cada uno de los problemas locales.

La contrapartida de esta inapreciable ventaja es la necesidad de un rigor extremo en la articulación de las diferentes responsabilidades y campos de intervención, de manera que no se entremezclen, y mucho menos que entren en competencia entre sí. Los agentes económicos deben tener claro cual es el interlocutor adecuado en función de su dimensión o campo de actividad, si no se quiere despilfarrar recursos al tiempo que confundir y desanimar a los empresarios existentes o potenciales.

Igualmente, para utilizar de la manera más racional posible unos recursos escasos es necesario que las políticas de los diferentes niveles se articulen de manera coherente, de forma que se pueda recorrer el trayecto CEE-España-País Vasco-Diputaciones (y en su caso Ayuntamientos) sin caer en dobles vías y caminos sin salida.

Sin embargo, no siempre lo han entendido así en la Comunidad Autónoma las diferentes instituciones, y se ha asistido con frecuencia en los últimos años a actitudes que reflejaban la competencia entre las mismas en la prosecución de objetivos idénticos cuando no contradictorios. De esa manera, en muchos casos lo que puede ser ventaja ha originado duplicación de esquemas similares de ayudas, desconexiones flagrantes, multiplicidad de organismos que perseguían a escasos

(2) Nos parece significativo que en Caja (p. 87), tras haber descrito varios programas, se concluya que «existen otras muchas ayudas, enmarcadas dentro de diferentes programas y con muy diferentes enfoques», mientras que Velasco (p. 49) habla de que en la

inversores (2), y finalmente incremento del gasto corriente en relación a la cifra total de ayudas concedidas. En consecuencia, la armonización de las actuaciones de los diferentes niveles institucionales es uno de los más importantes retos pendientes que en la Comunidad Autónoma tiene la política económica en general y la industrial en particular, especialmente en un momento en que las restricciones presupuestarias van a obligar a que se exija una mayor racionalidad en el gasto público (3).

Como consecuencia de la situación descrita, el esquema de la promoción industrial en la región es de una gran variedad de organizaciones, lo que si en algunos casos se explica por la especialización de las mismas en búsqueda de una mayor agilidad, en otros solamente se debe a la existencia de varios protagonistas desempeñando el mismo papel. De ahí que sea necesario tener una visión somera de este esquema para hacerse una idea de lo que ha sido la estructura global de la política industrial.

### 3. ESQUEMA DE LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL Y OTRAS ACTIVIDADES CONEXAS EN EL PAÍS VASCO (4)

I.—ORGANISMOS ESTATALES: con las mismas características y programas que en el resto de España.

ZUR, como instrumento específico de algunas zonas afectadas por la reconversión.

II.—GOBIERNO VASCO: con ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma.

A) Departamento de Industria, con diferentes programas de apoyo a la inversión, planes de reestructuración y en la política tecnológica creación de

concesión de ayudas se debe resaltar en el nivel institucional la «total ausencia de una política transparente que unifique criterios y coordine a los diferentes agentes».

(3) El actual gobierno pretende abordar en el Programa de Apoyo a la Inversión Industrial (PAII) la coherencia y agilidad del régimen de ayudas en la Comunidad Autónoma (Velasco, p. 51). Está por ver si la ya demostrada resistencia de las Diputaciones permitirá que se cumplan estos deseos.

(4) Debido a la variedad de fuentes y las interrelaciones entre los organismos y programas, en ningún caso pretendemos ser exhaustivos en los datos que ofrecemos.

unidades de I + D, creación de infraestructura investigadora y apoyo a la innovación.

1. SPRI, con programas de apoyo a la innovación, la creación de nuevas empresas y nuevos empresarios, la investigación, la educación y las infraestructuras. Programa IMI de difusión de la microelectrónica. Programa Industrialdeak de creación de infraestructuras industriales.

— SOFAD, transferencia de tecnología y cambios en la composición accionarial de las empresas.

— BASKEXPORT, exportación y creación de estructuras interempresariales en este campo.

— TEKEL, reciclaje y cualificación de la mano de obra en las nuevas tecnologías.

— Sociedad de Capital Riesgo, participación en el capital de las nuevas empresas.

— Parque de Tecnología, para la instalación de empresas con tecnología de punta en un mismo lugar.

Sociedades Gestoras de las Áreas y Zonas de Desarrollo en cada una de las provincias.

2. EVE, para las cuestiones relacionadas con la política energética.

— CADEM, apoyo a la investigación en ahorro y nuevas fuentes de energía.

B) Departamento de Agricultura, ayudas a la investigación en temas agroalimentarios.

— Diferentes centros de investigación sobre temas específicos.

C) Departamento de Educación, con diferentes becas para estudios de posgrado, incorporación y perfeccionamiento de doctores, equipamiento de equipos de investigación, desarrollo de programas y bolsas de viaje.

D) Departamento de Trabajo, modernización de los programas de las Escuelas de Formación Profesional y formación y reciclaje de los parados.

III.—INSTITUCIONES de carácter semi-público y/o sin ánimo de lucro.

- Centros de Investigación Tutelados.
- Centros de Desarrollo Empresarial.
- Otros.

#### IV.—UNIVERSIDADES.

##### A) Universidad del País Vasco.

- Diferentes Facultades y Escuelas Técnicas.
- Euskoiker, relación universidad y empresas.

##### B) Universidad de Deusto.

- Diferentes Facultades.
- Deiker, relación universidad y empresas.

##### C) Universidad de Navarra.

- Escuela de Ingenieros Industriales en San Sebastián.

#### V.—DIPUTACIONES (en cada una de las provincias).

##### A) Vizcaya, Departamento de Promoción y Desarrollo.

- Diferentes programas y medidas de apoyo.
- Robotiker, centro de robótica.
- Gaiker, centro de nuevos materiales.
- Centro de Diseño Industrial.

##### B) Guipúzcoa, Departamento de Economía y Hacienda.

- Diferentes programas y medidas de apoyo.

##### C) Álava.

- Diferentes programas y medidas de apoyo.

#### 4. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL VASCA

La Política Industrial del Gobierno Vasco nació en 1981, es decir en el mismo momento de la constitución del Gobierno tras la puesta en marcha del Estatuto de Autonomía. La razón de esta rapidez es evidente: la crisis había afectado de manera particularmente dramática a la Comunidad Autónoma en el sector industrial, de manera que la atonía en lo relativo a la aparición de

nuevas actividades iba unida a la situación cercana a la quiebra en que se encontraban buen número de las empresas existentes. Además, y todavía más importante que la destrucción de paneles enteros del tejido industrial, las consecuencias de la crisis habían ido disminuyendo progresivamente la capacidad de reacción empresarial y social.

De ahí que desde el principio una de las preocupaciones del recién creado Departamento de Industria fuera abordar el proceso de reestructuración, dentro de los límites económicos y legales en que la inserción del País Vasco en España se lo permitía. Al respecto, se consideraba que la actuación en esta materia de las autoridades autonómicas debía tener en cuenta y coordinarse con la desarrollada en su marco natural de inserción, es decir la política industrial del Gobierno Español (Romeo, 31 y Salaberri, p. 40, Gobierno, 1982, p. 2 y 1983-1, p. 23). Al mismo tiempo se reconocía la incapacidad de los recursos de la Administración Autonómica para abordar los costes de la reconversión de los grandes sectores como la siderurgia integral o la industria naval (5). Por otra parte, dentro de la primacía que a las orientaciones del mercado ha concedido la política industrial vasca, se realizaba la opción de mantener solamente aquellas actividades que a medio plazo se considerarían viables sin la ayuda pública (Romeo, pp. 33-35).

Pero junto a esta evidencia, aparecía a los ojos de los responsables la necesidad de abordar en paralelo el proceso de redinamización del tejido industrial que permitiera la aparición de nuevos sectores y actividades con futuro, mejor adaptadas a las condiciones de la competencia internacional que las actividades existentes.

El contexto en que se inscribía esta preocupación era precisamente la importancia creciente que el sector exterior tiene en las modernas economías. De esta manera la medida

(5) El Gobierno Vasco (1983-1, p. 30) recordaba que a pesar de que el esfuerzo de la Comunidad Autónoma en el apoyo a la reestructuración había sido muy notable en relación con su capacidad, en cifras absolutas el apoyo estatal constituía la parte sustancial del apoyo total.

de la competitividad de una empresa en el momento actual vendrá dada por la existente en el mercado mundial, frente a la experiencia histórica de las empresas vascas que tenían como punto básico de referencia el mercado interno español.

Precisamente para hacer frente a este reto de creciente importancia se consideraba que había que dar una importancia especial al desarrollo de la capacidad tecnológica de la industria vasca, acostumbrada a trabajar en base a una tecnología poco sofisticada, en la mayor parte de los casos no original y copiada del exterior. Se proponía como objetivo la incorporación a las empresas vascas de los últimos avances tecnológicos disponibles en la economía mundial. Al mismo tiempo se planteaba la necesidad de desarrollar la investigación aplicada de manera que esa incorporación no se lleve a cabo de manera pasiva sino creativa, para permitir en el futuro el desarrollo de una gama específica de productos y posibilidades adaptadas a las características de la estructura productiva regional (Salaberri, pp. 40-41).

Este esquema básico se ha mantenido constantemente a lo largo de las diferentes vicisitudes políticas por las que ha pasado la Comunidad Autónoma. De esta manera se puede afirmar que las *características definitorias de la política industrial vasca* son:

- Desarrollo de una política de reestructuración.
- Desarrollo de una política de promoción industrial de nuevas actividades.
- Coordinación con la política industrial desarrollada por el Gobierno Central.
- Atención a la exportación y a los condicionamientos externos.
- Considerable importancia de la política de promoción tecnológica, incluyendo las actividades de investigación aplicada además de las de desarrollo del producto e incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos.

Evidentemente, la importancia concedida a unos y otros puntos ha variado según los momentos y los

Gobiernos, de manera que por ejemplo la política de reestructuración ha ido perdiendo peso a medida que se iban abordando los procesos sectoriales y que la misma evolución de la crisis iba haciendo desaparecer las empresas menos competitivas y adaptarse a las otras. Igualmente, la sensibilidad con que se abordaban los diferentes aspectos ha variado según los equipos encargados de poner en marcha la política, más o menos inclinados a determinados tipos de actuación y programas.

Por ejemplo, y como consecuencia de haber nacido en la referida segunda parte de la toma de conciencia sobre los efectos de la crisis en una sociedad de antigua industrialización, en un primer momento se pretendió orientar la política de apoyo a las nuevas inversiones fundamentalmente hacia la atracción de empresas en el campo de las nuevas tecnologías tales como electrónica, microelectrónica, ofimática y comunicaciones (Gobierno, 1983-2, p. 27). De esa manera la mentalidad de los responsables de ponerla en marcha, la modernización de las industrias tradicionales quedaba relegada de hecho a un papel secundario como posible motor de la redinamización económica. A medida que se ha ido imponiendo la evidencia de las pocas posibilidades reales en esos campos de la alta tecnología, se ha ido valorando progresivamente y cada vez más la importancia que tiene como elemento clave de la redinamización la aplicación a las industrias tradicionales de las nuevas tecnologías existentes en el mercado mundial (6).

Por último, tampoco se pretende decir que en la práctica se hayan llevado a cabo de manera fidedigna los principios inspiradores de la política expuesta. Así, por ejemplo, no existe constancia de que la proclamada voluntad de coordinación con la política industrial desarrollada por

(6) El diferente mensaje que en ambos casos se transmite no deja de tener repercusiones sobre la actitud psicológica que frente a la situación económica tendrán los empresarios de dichos sectores: en un caso se inclinarán a pensar que ningún esfuerzo merece la pena puesto que no tienen futuro, mientras que en otro caso tendrán la postura contraria. Aún así la obsesión por las nuevas tecnologías ha calado tan fuertemente que todavía en 1986 se olvidaba la modernización de lo tradicional como objetivo programático (Presupuesto, 1986, p. 143).

el poder central se haya puesto en práctica con el mismo entusiasmo por los diferentes gobiernos autonómicos (7). Pero lo que sí se afirma es que en su reflejo documental y programático se ha mantenido esa continuidad.

Sin embargo, esas diferencias en el tiempo y de talante sí tienen implicaciones considerables en lo que se refiere a la puesta en marcha de la política concreta, en lo que se refiere a la elección de los instrumentos, a la forma de aplicarlos, a las instituciones encargadas de hacerlo, a los sectores elegidos para promocionar, al tipo de tecnologías que se quiere potenciar, y finalmente al nivel de implicación de las instituciones en la puesta en marcha de las políticas elegidas. Dicho de otra manera, el mismo esquema de principios básicos de la política industrial se ha ido aplicando a lo largo del tiempo de diferente manera y hacia la búsqueda de diferentes objetivos (incluso si la diferencia es de matiz).

En su origen, los responsables de la política industrial analizaban la economía vasca como la de una región que no sufría una crisis diferencial respecto a la del resto de España, de forma que para ellos no era una economía en declive sino una economía en crisis (Egotxeaga, p. 23) (8). No obstante se reconocía que, como consecuencia de la situación española, se estaba en una encrucijada cuya salida podía ser tanto razonable como desastrosa. Sin embargo, en 1986 sí se asumía el carácter diferencial de la crisis vasca, cuya intensidad más fuerte se explicaba como consecuencia del peso proporcionalmente mayor que en la Comunidad Autónoma tienen los sectores en recesión (Arrieta, p. 170). Lógicamente serán diferentes las implicaciones de cada visión para la puesta en marcha cotidiana de la política industrial, y en consecuencia en este

(7) De hecho, las tensiones entre el poder central y el autonómico han sido frecuentes también en este campo. Un ejemplo es la queja del Gobierno Vasco (1983-2, p.8) respecto a lo que consideraba su papel irrelevante en la política de reestructuración estatal.

(8) Probablemente por ello se insistía en un programa de apoyo a las grandes inversiones que debían actuar como motores de la reactivación en campos como la construcción y los bienes de equipo (Gobierno, 1982, p. 6). Este programa ha pasado prácticamente al olvido sin que sus repercusiones hayan sido perceptibles.

último año se habla ya de que la necesaria diversificación de la estructura industrial «no significa en modo alguno la desaparición de los sectores existentes» previamente, así como de la necesidad de un cambio de mentalidad empresarial y social (pp. 170-171).

En 1981 aparecía ya una constante en las formas de intervención de la Administración autonómica: el Sector Público no se puede sustituir a la iniciativa privada (9), de manera que su función debe quedar limitada a dinamizar el mercado (Egotxeaga, p. 27), siendo voluntarista en cuanto que sus objetivos debían ser renovar la tecnología y promover las exportaciones. Pero en cualquier caso se insistía en que las Instituciones Públicas no deben sustituirse al protagonismo de las partes (Romeo, p. 31), con lo que, en definitiva, se aceptaba jugar un papel pasivo y de simple incitador, sin que se pensara en poner en marcha instrumentos capaces de forzar la adopción de las actitudes que se veían como necesarias.

En definitiva, la política industrial vasca ha estado siempre imbuida de una profunda confianza en los mecanismos de mercado como medio para transmitir las incitaciones a los empresarios de forma que éstos, ante los nuevos incentivos, reorientaran de manera «racional» sus actuaciones. Con ello se olvidaba lo que de «irracional» hay en los comportamientos sociales y que hace necesario un esfuerzo pedagógico y de presión por parte del Sector Público para conseguir que una sociedad que ha quedado estancada pueda abordar posteriormente los retos del cambio tecnológico.

Sólo cuando se ha llegado a comprender la profundidad de la crisis ha aparecido la necesidad (al menos teórica) de que el sector público impulse de manera activa el cambio de actitud de los agentes (Arrieta, 1986, p. 172). Aunque el hecho de que este planteamiento sea reciente y haya

(9) Con reticencia se aceptaba que en «casos muy especiales... se puede participar en el capital de nuevas sociedades» (Gobierno, 1983-2, p. 19). Lo cierto es que Indelec, la única empresa importante creada en un campo de vanguardia como son las telecomunicaciones, necesitó de la participación del Gobierno Vasco en su capital.

coincido con la crisis que llevó a las elecciones de 1986 hace difícil valorar hasta que punto servirá para la puesta en marcha de medidas consecuentes con el mismo (10).

##### **5. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL QUE NUNCA SE HAN CUMPLIDO**

Se concebía ya desde 1981 que una política capaz de estimular el cambio tecnológico y la dinamización industrial debía utilizar como un resorte fundamental las compras públicas, en tanto en cuanto que al asegurar un mercado cierto se podían convertir en un instrumento fundamental para estimular el cambio de actitudes empresariales y permitir la introducción de nuevos procesos productivos y la producción de nuevos productos (Egotxeaga, p. 28).

Esta medida hubiera sido importante cuando se sabe que solamente asegurando un mercado, es decir la demanda, se puede convencer a los empresarios (tanto más cuanto que se haya acentuado la pasividad, de su comportamiento) para arriesgarse a realizar inversiones que impliquen riesgo. Pero la timidez que respecto a la capacidad orientadora del sector público confería la confianza absoluta en el mercado y la falta de voluntad política explican que no se llegara a poner en práctica la programación a medio plazo de la actividad gubernamental, que, sin embargo, se consideraba imprescindible para conseguir los efectos deseados en este campo (Gobierno, 1982, p. 9). Respecto a la importancia que tiene la creación de una demanda previsible con antelación, es significativo el caso de los efectos del programa CN-100 (11), donde se aseguró precisamente la existencia de ese mercado.

La confianza absoluta en las virtudes dinamizadoras del mercado también

(10) Parece que existen bases para ser optimistas al respecto cuando se sabe que la SPRI va a poner en marcha un programa destinado a organizar reuniones sectoriales entre expertos y empresarios, para que éstos reciban información de carácter prospectivo sobre su sector al tiempo que se les proporcionaría servicios de consultoría sobre su estrategia industrial (Velasco, p. 24).

(11) Vid infra una valoración de este programa.

explica probablemente que no se haya llegado a desarrollar un «papel activo en la labor de identificación y captación de posibles oportunidades de negocio» (Gobierno, 1983-2, p. 19), lo que hubiera implicado una labor de prospección, convicción y asesoramiento de los posibles agentes sociales capaces de iniciar un negocio o de ampliar con nuevas actividades uno ya existente. Esta labor hubiera permitido compensar en parte la atonía social y la pérdida de ideas e ilusiones que la crisis ha originado en la sociedad vasca. En conexión con este tema, recientemente ha sido puesto en marcha por la SPRI un servicio de búsqueda en el extranjero de productos que podrían ser desarrollados con éxito por las empresas vascas. Si esta labor de prospección puede ser una baza importante para suministrar ideas viables a los empresarios, su eficacia se verá puesta en entredicho si se limita simplemente a realizar un catálogo de oportunidades y no desarrolla paralelamente una labor de persuasión respecto a aquellos que podrían estar potencialmente interesados.

Similares son las consideraciones que se pueden hacer sobre el deseo de atender las iniciativas que se planteen en el campo de la coordinación Universidad-Formación Profesional-Industria (Gobierno, 1983-2, p. 25). Al no haberse incitado su aparición desde el sector público, el deseo ha quedado frustrado y no se ha podido atender ninguna demanda porque la falta de tradición en este campo lleva inexorablemente a que no aparezca la necesidad de forma espontánea (12). Lo mismo pasa con la referencia a las mejoras en la gestión y marketing (Egotxeaga, p. 28 y Salaberri, p. 41) (13), aspecto sobre el que no se ha insistido suficientemente, a pesar de que algunos programas de Tekel se

(12) En el año 1986 la SPRI llevó a cabo un experimento en los centros de Formación Profesional y algunos universitarios consistente en la realización de cursillos sobre las condiciones para crear una empresa. A pesar de la favorable acogida que tuvieron y las considerables expectativas que surgieron para desarrollar posteriormente otras actividades en varias direcciones, el experimento no tuvo continuidad.

(13) De hecho el programa IMI solamente financia la difusión de la microelectrónica en los procesos de producción industrial, y no en los de mejora de la gestión o desarrollo de servicios.



pueden considerar como un embrión de este tipo de medidas.

Se perfiló la importancia que el Sector Público puede tener en una labor pedagógica de formación y asesoramiento, así como realización de estudios (Salaberri, p. 42), pero estas medidas nunca se llegaron a poner en práctica (14). Igualmente se ha vislumbrado la importancia de una política de apoyo a los servicios vinculados a la industria, más como generadores de puestos de trabajo que por su papel estratégico en la mejora de la competitividad industrial (Salaberri, p. 43), pero tampoco se han llegado a instrumentar medidas eficaces en este sentido (15).

La necesidad de una movilización de las energías sociales aparece también esporádicamente, como cuando se afirma que es necesario que ante la crisis «se tome conciencia clara del reparto de papeles frente a ella» (Romeo, p. 31). Sin embargo, ha sido nula la capacidad de los sucesivos Gobiernos para implicar a la población en la discusión sobre los planteamientos de la estrategia industrial, lo que probablemente responde a una intención política, ya que en gran medida se puede decir que los procesos de elaboración y aplicación de la política industrial han respondido a un cierto secretismo. Tampoco se han intentado crear foros de discusión y comisiones de asesoramiento, y cuando se ha hecho se han reducido a técnicos contratados «ex profeso» y que por decisión política han desarrollado su trabajo en el mayor de los secretos. Aunque posteriormente, como conocedores del tema, en sus recomendaciones prácticas aconsejen precisamente la máxima difusión posible de los estudios realizados y la discusión

(14) La existencia de programas que subvencionan en porcentaje importante la realización de estudios de diagnóstico y asesoramiento no ha sido suficiente para generar una actuación eficaz en esta dirección, ya que por parte de los empresarios no ha habido demanda a pesar del bajo coste.

(15) Una excepción es la reciente ampliación de los beneficios ZUR a este tipo de empresas, aunque habría que preguntarse si la razón se debe buscar en un planteamiento estratégico de la política industrial del Gobierno Central o en la búsqueda de nuevas inversiones ante la atonía que se registra en las inversiones de tipo industrial.

de los resultados obtenidos. Recomendación que más tarde es sistemáticamente olvidada por los poderes públicos.

De manera marginal se debe hacer notar que en lo relativo al funcionamiento de la Administración Pública se habían fijado también varios objetivos (Gobierno, 1983-2, p. 31). Entre los mismos se han conseguido grandes avances en mejorar la información estadística sobre la estructura industrial. Pero no se ha logrado en la misma medida en lo que se refiere a la informatización que permita la agilización de la gestión burocrática (16), ni en lo relativo a la dotación de personal para la realización de tareas de inspección que mejoren las condiciones de seguridad en las empresas. De hecho este último objetivo seguía figurando todavía en 1986 como un objetivo primordial para el Departamento de Industria (Presupuestos, 1987, p. 85).

## 6. DESEOS IMPOSIBLES DE CUMPLIRSE

Algunas de las necesidades básicas de una política industrial en cuanto que afectan a factores fundamentales de la vida empresarial, aparecían con relativa frecuencia al inicio de la actividad autonómica. Aunque se era consciente de las limitaciones estatutarias para su puesta en práctica, la referencia se explica probablemente por la frustración que representaba para las personas, que ponían en marcha un instrumento nuevo, darse cuenta que éste no era suficientemente completo para abordar todas las necesidades que sentían. Así se explica que posteriormente, a medida que la Administración Autonómica ha rodado y se han ido asumiendo sus límites, hayan desaparecido estas referencias.

Se citaba la necesidad de una política monetaria y cambiaría adecuada, al igual que las mejoras en la estructura financiera de las empresas (Egotxeaga,

(16) En lo que se refiere a la relación número de funcionarios del Departamento-Ayudas concedidas-Rapidez en la tramitación, y por tanto en la relación Gasto Corriente del Departamento-Ayuda's concedidas a las empresas, se ha obtenido un récord en el Departamento de Promoción de la Diputación de Vizcaya que probablemente es difícil de superar.

p. 28), lo que entre otras cosas hubiera significado cambios en el sistema financiero que era incapaz de poner en práctica el Gobierno Vasco debido a la limitación de sus competencias.

Más ambigua es la referencia relativa a la expansión de las mayores inversiones públicas, donde las posibilidades mayores corresponden al Gobierno Central. Un gobierno autonómico, además de disponer de medios relativamente reducidos, tiene que tener en cuenta que una política de estímulo de la demanda vía la inversión pública de la Autonomía puede acabar generando sus efectos expansivos fundamentalmente en otra región. Aún así, ésta es una medida que bien instrumentada puede jugar un papel importante tanto en la redinamización como en la reorientación de las empresas regionales.

Pero, sin embargo, esta consideración está en contradicción con la creciente importancia de los gastos corrientes dentro de los presupuestos vascos, especialmente en lo que se refiere a las Diputaciones. En gran medida hay que achacar este incremento del gasto corriente a la falta de previsión sobre las posteriores implicaciones de gasto corriente de las decisiones de inversión tomadas al principio del período autonómico (17). En consecuencia, la inexistencia de la programación del gasto público ha permitido por una parte su crecimiento incontrolado y por otra parte ha impedido darle una orientación sistemática en función de los objetivos globales de la política regional.

También se debe recordar aquí la ya citada incapacidad para atraer industrias de alta tecnología como base de la política de reindustrialización. El mejor ejemplo de la distancia que existía entre deseos y realidades es el abandono del proyecto para la creación de un Centro de Tecnología Avanzada, lugar donde se hubieran tenido que desarrollar «nuevos productos y procesos en el campo de la microelectrónica», y ello en colaboración con el Stanford Research Institute, «uno

(17) El hecho de que los presupuestos de 1988 a pesar de ser más austeros privilegien la inversión respecto al gasto corriente, parece indicar que también lo ha comprendido así el Gobierno Vasco. El mismo sentido parece tener la creación de un Departamento de Economía y Planificación.

de los institutos más avanzados en la materia» (Gobierno, 1983-2, p. 27).

## 7. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL GOBIERNO VASCO (18)

### 7.1. La política de reestructuración (19)

Al tener una gran importancia en la economía vasca las grandes empresas afectadas por la reconversión de los sectores de interés nacional desarrollada por el Gobierno Central (20), el impacto de la reconversión ha quedado en gran medida determinado por los planes desarrollados desde Madrid. Una consecuencia de esa importancia es que, durante el período 1976-82, de los créditos concedidos por el Banco Industrial el 12,4% lo fueron en el País Vasco, y en el período 1983-85 (es decir, una vez iniciada la Reconversión Industrial en sentido estricto) ascendieron al 35,2%. Igualmente, en los años 1984-86 se recibieron 31.477 millones de pesetas de subvención del Ministerio de Industria y Energía, es decir el 31,2% del total de las concedidas. Finalmente, la ZUR del Nervión, que si tiene un componente de reindustrialización es un instrumento surgido directamente para intentar paliar las consecuencias de la reestructuración, había concedido entre la fecha de su constitución (24-4-85) y junio de 1987, 2.897,23 millones de pesetas de subvención a 51 proyectos de inversión que representaban un importe total de 21.403 millones de pesetas y la creación

(18) Por ser una parcela específica, no abordaremos aquí el análisis de la política energética. Se encontrará una breve descripción de la misma en (Presupuestos, 1987, pp. 97-101).

(19) La confusión en las cifras y la diversidad de fuentes, que además ofrecen datos heterogéneos, plantea como necesidad urgente (pero imposible de ser abordada en este artículo) la tarea de evaluar las cantidades destinadas en el País Vasco a la promoción industrial por las distintas y variopintas instituciones que concurren a tal tarea. La necesidad es aún más evidente para la política de reestructuración, donde las relaciones a veces tensas entre el Gobierno Vasco y el Central han llevado con frecuencia a la utilización interesada de los datos.

(20) Una descripción sintética de la forma en que ha afectado a la Comunidad Autónoma la reestructuración de los diferentes sectores se encontrará en (Mendizabal, pp. 100-105).

de 1.270 puestos de trabajo (Croissier, p. 22)(21).

La actividad del Gobierno Vasco en el desarrollo de esta política ha sido secundaria, ya que su participación ha quedado limitada a los Comités de evaluación, control y seguimiento de los planes, así como en la Comisión Gestora de la ZUR. Pero paralelamente, el Gobierno Vasco desarrolló sus propios planes de reestructuración de los sectores que con presencia importante en la Comunidad Autónoma no entraban en la reestructuración estatal.

Los planes autonómicos en este campo han tenido tres etapas. Una primera en que las ayudas se decidían puntualmente en función de los planes presentados por las empresas, que por ejemplo en 1982 lo hicieron en número de 20 y recibieron una ayuda de 3.398 millones de pesetas (Gobierno, 1983-1, p. 29) (22). En este primer momento se canalizó la gestión de las ayudas financieras por medio de la recién creada Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (Gobierno, 1982, p. 4). En consecuencia la SPRI, a pesar de que no participó en la gestión ni en las decisiones relativas a la reestructuración (23), durante los años posteriores conoció una situación en que la importancia de los créditos de reconversión que figuran en sus balances impedía calcular de manera adecuada sus actividades en el campo de la promoción industrial.

A partir de 1984 (Gobierno, 1983-2, p. 9) la política del Gobierno Vasco respecto a la reestructuración cambió de orientación, y se convirtió en sectorial. Aunque no se ha dado a conocer una explicación detallada de las razones, se puede considerar que fundamentalmente

se deben buscar en la ineficacia de las medidas aisladas, que además de impedir el dimensionalismo globalmente satisfactorio de los sectores puede llevar a injusticias relativas entre empresas (24). La tendencia indicada acabó configurándose en 1985 en el Plan de Relanzamiento Excepcional (PRE), que pretendía dar cabida a aquellos sectores que por iniciativa propia solicitaran ser acogidos en las medidas de apoyo a la reestructuración. El PRE preveía que para que fuera aceptada la solicitud por parte del Gobierno los empresarios interesados debían proponer un plan conjunto para el sector, crear una gerencia para el desarrollo del plan y, en su caso, crear estructuras interempresariales que permitieran alcanzar una dimensión adecuada a las empresas reestructuradas.

El PRE ha arrastrado a lo largo de su existencia la dificultad de conseguir que los empresarios vascos, acostumbrados a competir entre ellos de manera aislada, lleguen a ponerse de acuerdo en un proyecto común. De ahí las considerables dificultades que conoció antes de que se llegaran a definir los sectores ayudados y las condiciones de la reestructuración (25). Aunque aún es pronto para hacer un balance definitivo de sus resultados (26), se puede adelantar que probablemente si el Gobierno hubiera tenido una participación más activa, definiendo en su caso las orientaciones allí donde los empresarios se resistían a hacerlo, su impacto hubiera sido mayor y más efectivo.

Igualmente, el desarrollo del PRE ha puesto de relieve la escasez de medios

(21) La Delegación del Gobierno (p. 41) estimaba que el País Vasco iba a absorber el 27% de los recursos financieros que el Estado había previsto dedicar a la reconversión.

(22) En esta cifra se incluyen tanto las subvenciones como los créditos blandos y los créditos avalados. Es frecuente en la práctica del Gobierno Vasco la publicación de las cifras de ayuda agregando estas diferentes partidas, lo que dificulta notablemente la evaluación detallada de su verdadera trascendencia.

(23) Su labor quedaba reducida a instrumentar financieramente los apoyos que el Gobierno Vasco decidía (Gobierno, 1983-1, p. 12).

(24) Las actuaciones empresa por empresa se han llegado a calificar de fracaso (Caja, p. 80).

(25) El Consejero de Industria llegó a calificar de frívola la actitud de los empresarios, que en sus planes se limitaban a sumar las peticiones de las empresas en lugar de ofrecer una alternativa global a los sectores (Quintanal, p. 60).

(26) Al 30-9-87 se habían pagado más de la mitad de las ayudas previstas, estimándose que antes de que finalice el año las empresas implicadas adquirirán compromisos firmes (a materializarse durante 1988) que permitirán que se cumplan casi en su totalidad las previsiones iniciales en lo referido al ajuste de plantillas y en buena medida los referidos a inversiones en activos productivos. Sin embargo quedarán defraudadas las expectativas respecto a la creación de estructuras interempresariales (Correo, 31-10-87 y 8-11-87).

de la Comunidad Autónoma para hacer frente por sí sola a los costes de la reconversión (Caja, p. 81), incluso cuando se trata de sectores de mediana empresa. Así el total del Plan prevé la concesión de subvenciones por valor de 14.292,5 millones de pesetas (Correo, 31-10-87), lo que se puede comparar con los 31.447 millones de pesetas que la Comunidad Autónoma recibió entre 1984 y 1986 en concepto de subvenciones del Ministerio de Industria a la reconversión de los grandes sectores (Croissier, p. 22) (27).

En cualquier caso, y a pesar de su necesidad, la política de reestructuración para frenar el proceso de destrucción del tejido industrial ha sido poco rentable para las instituciones estatales y autonómicas que la han llevado a cabo. Los costes sociales originados por el reajuste (tanto mayores cuanto que ha sido tardía la respuesta a la crisis en España a pesar del deterioro de la competitividad industrial que ha significado la anticuada tecnología existente) han significado un importante coste político para los partidos que la diseñaron, apoyaron y ejecutaron.

## 7.2. La política de promoción industrial

En su aspecto más innovador se plasma en la política de desarrollo tecnológico que expondremos en el siguiente apartado. En su aspecto más tradicional se ha plasmado en un conjunto de medidas y programas de apoyo a la inversión en activos fijos y en la oferta de suelo industrial urbanizado. Por último, hay también algunos sectores de las mismas que contienen los gérmenes de lo que podría ser una política dirigida a transformar los comportamientos empresariales y adaptarlos a las nuevas necesidades del cambio tecnológico.

(27) Según Urdangarín (pp. 78 y 81) entre 1981 y 1985 el Gobierno Central había dedicado 269.644 millones de pesetas a reestructuración en la Comunidad Autónoma del País Vasco, y el Gobierno Vasco 11.628 millones. Estas cantidades se distribuían así (en millones de pesetas):

	Subvención	Préstamo	Aval	Total	%Sub./Total
Gobierno Central	51.233	142.911	75.500	269.644	19
Gobierno Vasco	1.735	9.895		11.628	14,9

Tanto la SPRI como el Departamento de Industria, con una división del trabajo que ha ido variando en el tiempo en el sentido de aumentar la actividad del Departamento en el apoyo a las inversiones convencionales mientras la SPRI se iba especializando en la ayuda a las actividades con un contenido innovador, disponen de créditos blandos para la adquisición de nueva maquinaria. A su vez, las Diputaciones también participan en este tipo de actividad, aunque su orientación ha sido menos selectiva en el tipo de actividades a apoyar y por otra parte ha tendido a especializarse en el apoyo a las pequeñas empresas (28).

Han existido programas que subvencionaban la introducción de maquinaria más perfeccionada tecnológicamente, tales como el CN-100 en lo referente al control numérico y el ECTA en lo relativo a equipos avanzados. Su objetivo era doble: conseguir una modernización del aparato productivo vasco y al mismo tiempo contribuir al desarrollo tecnológico de las empresas mediante las nuevas exigencias que la introducción de las nuevas máquinas representaba para poder utilizar todas sus posibilidades. El programa IMI de introducción a la microelectrónica también intenta facilitar la modernización de las estructuras productivas mediante la incorporación de las posibilidades de esta nueva tecnología a los progresos productivos.

Se ha destacado siempre un interés teórico por la creación de estructuras interempresariales, que permitieran abordar a las PYME vascas las exigencias de la internacionalización y del cambio tecnológico (Gobierno, 1983-2, p. 13), para lo que estaban mal preparadas tanto por su reducida

(28) En algunos momentos pareció que la Diputación de Vizcaya quería competir con el Departamento de Industria en la definición de la política industrial, lo que le llevó a duplicar algunas ayudas y a desarrollar proyectos de difícil justificación en una dimensión provincial (v. gr. desarrollo unilateral de centros de desarrollo de nuevos materiales o de robótica).

dimensión como por la falta de tradición exportadora e investigadora. Para ello se ofrecen generosas ayudas tanto para la realización de estudios sobre la viabilidad de las nuevas estructuras (subvención del 50% de los costes si el resultado es desaconsejar su creación y 100% en el caso contrario) como para su puesta en marcha (subvención del 50% de los gastos corrientes y préstamos blandos para financiar el inmovilizado) (29).

Sin embargo, y como consecuencia de la pasividad que venimos comentando del sector público vasco respecto a las iniciativas que surjan espontáneamente de los empresarios, sólo ha dado origen a la creación de 25 estructuras interempresariales que agrupan a 141 empresas y están dirigidas al mercado interno (SPRI), y de otras 6 estructuras dirigidas al mercado exterior (Baskexport). También languidece SOFAD, cuya misión es fomentar el desarrollo de nuevas actividades y facilitar la adecuación de la composición de capital social de las empresas a sus objetivos de desarrollo. El ritmo de sus actividades es bajo, la difusión de los servicios que ofrece es restringido, y, en definitiva, arrastra el mismo problema de ausencia de demanda que el resto de las actividades de promoción «cualitativa» ofrecidas por la Administración.

También con la finalidad de contribuir a la mejora de la gestión empresarial ha aparecido la figura de las Entidades de Desarrollo Industrial (EDI), que cuenta con partidas presupuestarias que se distribuyen de acuerdo con las condiciones determinadas por convenios específicos. Un ejemplo es el Centro de Desarrollo de la Empresa, que pretende facilitar la consulta de las bases de datos (30).

El programa Industrialdeak busca la creación de infraestructura capaz de ofrecer polígonos industriales de construcción modular en condiciones

aceptables en un país donde la escasez de suelo y la congestión son un factor disuasorio para que se lleven a cabo nuevas instalaciones industriales. Su desarrollo ha sido espectacular, habiéndose creado, desde 1982 hasta 1986, 16 polígonos industriales (31), con una superficie urbanizada de 661.000 metros cuadrados y una tasa de ocupación muy elevada, llegándose incluso en alguno de los polígonos a tener más peticiones que las disponibilidades físicas de edificios. Sin embargo, y a pesar de la valoración global positiva que merece esta actividad, es necesario recordar que al igual que en otros casos, los aspectos cualitativos y más originales de la misma no se han llegado a desarrollar. Así, ni la recuperación de antiguos centros industriales abandonados ni la oferta de servicios comunes y el desarrollo de «incubadoras empresariales» (Gobierno, 1983-2, p. 21) han recibido la misma atención que la creación física de los nuevos edificios industriales.

La idea de crear un Parque Tecnológico se tuvo desde muy pronto (Gobierno, 1983-2, p. 22). Sin embargo, las dificultades para armonizar los intereses de las partes implicadas (Diputación de Vizcaya, Ayuntamiento de Zamudio y Gobierno Vasco) e impedir que las Diputaciones de los otros Territorios Históricos crearan su propio Parque han hecho que hubiera que esperar hasta 1985 para constituir la Sociedad encargada de su construcción y gestión posterior. Más tarde, las dificultades para proceder a la expropiación de los terrenos han retardado todavía más el inicio de los trabajos de acondicionamiento.

En cuanto a su orientación, las declaraciones existentes la concretan en la electrónica e informática aplicada a productos, procesos y servicios (Presupuestos, 1986, p. 118), (o lo que, en caso de no darle posteriormente una

(29) El mismo sentido de facilitar la adquisición de una dimensión mínima que permita economías de escala tiene la prioridad que las medidas de ayuda a la creación de Unidades de I+D confieren a los casos en que resulten del esfuerzo coordinado de varias empresas.

(30) Otros casos son los de SOFAD y Baskexport, que han acabado por pasar al sector público vasco cuando la SPRI se ha convertido en su accionista mayoritario.

(31) Como consecuencia de las difíciles relaciones entre la Diputación de Vizcaya y el Gobierno Vasco, 12 de los Industriales se habían creado en Guipúzcoa y solamente 3 en Vizcaya. A su vez la Diputación de este Territorio Histórico desarrollaba por su cuenta un programa paralelo de creación de Elkartegiak, con orientación y finalidad similares a las del Programa Industrialdeak. Se debe citar la existencia de DENAC, los centros de empresa creados por Aceriales y que han vivido en un ambiguo terreno entre lo público y lo privado.

orientación sectorial más definida, puede conllevar el riesgo de que no llegue a alcanzar el suficiente atractivo específico como para llegar a conseguir la masa mínima de empresas instaladas que genere los efectos de sinergia buscados (32). Al respecto, el hecho de haber optado por Zamudio para disfrutar de las subvenciones al encontrarse en un municipio ZUR ha significado su instalación a una distancia relativamente considerable de la Universidad para lo que son los usos sociales de la sociedad vasca, lo que puede significar una dificultad suplementaria para que alrededor del parque surja una red densa de relaciones empresa-universidad, más aún en un país donde son prácticamente inexistentes hasta ahora.

El desarrollo de una Sociedad de Capital Riesgo, se vio retardado en su creación por los problemas representados por la inexistencia de regulación de este tipo de actividades en España, y se verá retrasado en su desarrollo por lo inadecuado de la legislación que se ha promulgado al respecto. De todas formas, ni la cultura empresarial vasca, poco dada a asumir actividades de riesgo, ni la poca capacidad innovadora en actividades de rápido crecimiento que en este momento existe en la Comunidad Autónoma permiten prever un rápido desarrollo de sus actividades ni aún en el caso de que no existieran esos problemas.

De hecho, hasta ahora se ha creado un fondo de inversión de 300 millones que se había agotado prácticamente en su totalidad a finales de 1987, y se prevé la creación de otro nuevo de 500 millones en 1988. A pesar de que las cantidades son relativamente pequeñas respecto a las necesidades de inversión que requeriría la redinamización de la economía vasca, se debe destacar por lo significativo que resulta, el hecho de que esos fondos se han creado por la aportación de empresas privadas (financieras e industriales) de la Comunidad Autónoma, lo cual puede

---

(32) Hay que tener en cuenta que en este momento existe una sobreabundancia de oferta de Parques Tecnológicos en toda Europa, y también en España, debido a que se los considera la nueva panacea para el desarrollo regional. Como varios de ellos están situados en zonas más dinámicas que el País Vasco, es dudoso que el Parque Tecnológico se pueda desarrollar con éxito si no ofrece la ventaja comparativa de su especialización.

prefigurar un embrionario cambio de actitud de las mismas respecto a la asunción del riesgo que conlleva la innovación.

Por último, las Diputaciones además de otras ayudas convencionales a la inversión y al empleo, han desarrollado ayudas específicas en el campo del apoyo a la introducción del diseño y de la consulta a las bases de datos. Estos aspectos tienen tanta más importancia cuanto que afectan a factores de información y atención al mercado, en los que hasta ahora había sido deficiente la trayectoria de las empresas vascas.

### 7.3. Análisis de algunos de los programas desarrollados

#### 7.3.1. Apoyo financiero de la SPRI

Este programa nació en un primer momento con el objetivo de financiar cualquier nueva inversión que se llevara a cabo, pero tras ampliar sus competencias el Departamento de Industria a la financiación de la actividad industrial en general y crear programas que cubrían este campo, la SPRI se replegó a las funciones que le son específicas, es decir, el apoyo a los proyectos que contienen un interés tecnológico específico y la aparición de nuevas empresas. Dentro de este último objetivo aparece una figura nueva en el año 1985, que es la de préstamos personales a nuevos empresarios jóvenes, es decir, aquellos que cumpliendo determinados requisitos de edad inician su primer intento empresarial, y por tanto, faltos de solvencia y de experiencia tendrían dificultades para obtener financiación por medio de los canales clásicos de la banca privada. En el mismo sentido va el lanzamiento por una sociedad filial, durante el último año, del primer fondo de capital-riesgo, que al tomar participación en el capital de empresas que desarrollan actividades de alto riesgo pero con grandes posibilidades de expansión favorece la aparición de la innovación.

El problema aparece cuando se sabe que durante los 5 años de funcionamiento de este programa se ha ayudado solamente a 156 empresas, a las que se había concedido 4.210 millones de pesetas para financiar una

inversión total de 13.814 millones (33). Además, las cifras anuales más elevadas de concesión de préstamos se conocieron antes de 1984, cuando se financiaba indiferentemente cualquier inversión, habiendo caído de manera notable a partir del momento en que se especializó la SPRI en actividades innovadoras o creación de nuevas empresas (34). La misma apreciación se puede realizar respecto al hecho de que si bien se ha utilizado prácticamente toda la dotación del primer fondo de capital-riesgo, éste era de solamente 300 millones.

Se puede pensar que obtener una financiación reembolsable de un bajo porcentaje de la inversión total o una participación en capital en condiciones de reembolso y de rentabilidad relativamente gravosas no es la mejor forma de promover el deseo de realizar actividades empresariales entre la población. Pero pensamos que el problema es más profundo y tiene que ver con el hecho de que, en una economía donde ha desaparecido la dinámica innovadora e inversora, las simples ayudas financieras no bastan para desencadenar el proceso de inversión. De ahí que sea necesario plantearse programas con un carácter simultáneamente más global y más incitador (35).

### 7.3.2. Programa CN-100

Este programa consistía en una oferta para subvencionar la compra de una máquina-herramienta de control numérico. El planteamiento del programa era que su desarrollo estaba limitado en el tiempo y en el número de ayudas a

conceder (100, de ahí su nombre). Por otra parte, en su elaboración participó la Asociación de Fabricantes de Máquina-herramienta, de manera que sus afiliados estaban al tanto de que iba a surgir una demanda segura en un tiempo determinado.

La concentración de esfuerzos en un plazo limitado de tiempo aceleró la toma de decisiones por parte de las empresas. El hecho de que solamente pudieran aprovecharse 100 empresas de las ayudas existentes, y que esto debía hacerse antes de un plazo prefijado, hizo que en muchos casos las empresas adelantaran sus decisiones respecto a la realización de la inversión necesaria para adquirir una máquina herramienta con control numérico.

De esta manera el programa aceleró de manera determinante el proceso de renovación tecnológica en el conjunto de las empresas transformadoras del metal. Se debe tener en cuenta que el impacto del mismo no quedó reducido a las 112 empresas que finalmente se acogieron a él, sino que se produjo un claro efecto de difusión. La razón estriba en que existe mucho contacto personal entre los empresarios del País Vasco, que muchas veces conviven en pequeños pueblos.

Tanto los competidores, para poder hacer frente a la mejora de la calidad de los productos de las empresas que lo habían introducido, como los empresarios de otros sectores, al darse cuenta de las ventajas que incorporaba la nueva tecnología, han seguido procediendo de forma masiva a la incorporación de las nuevas máquinas. También las empresas que compraron su primera máquina con control numérico gracias al programa han continuado posteriormente la renovación de su parque por medio de las otras ayudas genéricas de apoyo a la inversión.

Por todo ello, el programa CN-100 ha significado una ruptura cualitativa en el nivel tecnológico de la industria en el País Vasco.

Además su efecto se ha hecho sentir también entre los productos de máquina herramienta. Puestos ante la evidencia de que a partir de ese momento la

(33) Representando, por tanto, la financiación en las condiciones favorables del programa un promedio del 30,48% de las inversiones totales realizadas.

(34) Así, los préstamos que habían sido de más de 1.000 millones de pesetas en 1982 y 1983 descendieron a 718 en 1984 y a 573 en 1986, y eso a pesar de que el porcentaje de préstamo sobre el total de la inversión pasó del 23,52% en 1982 al 39,17% en 1984 y al 34,10% en 1986.

(35) Tras varios años de experiencia en la lucha contra los efectos de la crisis, el Gobierno Vasco también había llegado a la misma conclusión relativa a la ineficacia de medidas aisladas y la necesidad de buscar paquetes de medidas (Arrieta, p. 171). A su vez Velasco (p. 48) constata que la incidencia de los incentivos sobre las decisiones de inversión es muy relativa.

demanda de máquinas con control numérico se iba a generalizar, procedieron a realizar las inversiones e investigaciones necesarias para incorporar el control numérico a su producción. A partir de ese momento la producción de este tipo de máquinas no ha cesado de aumentar, mientras disminuía la importancia de la producción de máquinas convencionales.

Al conseguir con el Programa que respondieran simultáneamente al estímulo la oferta y la demanda, su efecto inducido ha sido mucho mayor. La enseñanza que se puede sacar es que la concentración de esfuerzos buscando un impacto psicológico y el ponerse de acuerdo previamente entre sus autoridades públicas, usuarios y productores, da una dimensión incomparablemente mayor a los efectos de una medida. Igualmente tiene gran importancia elegir el objeto del mismo de manera que responda de cerca a lo que pueden ser las necesidades fácilmente perceptibles por los empresarios. En el caso del CN-100, tanto los fabricantes de máquina-herramienta percibían la necesidad de introducir el control numérico en sus productos como la industria transformadora comenzaba a percibir las mejoras de competitividad que se podían obtener gracias a las nuevas máquinas al observar a su competidores en los mercados de exportación.

De hecho, el programa CN-1000 desarrollado por el Ministerio de Industria no ha tenido un efecto similar en el conjunto de España, debido probablemente a la falta de algunos elementos psicológicos esenciales (flexibilidad de los límites temporales) y a la inexistencia de un programa de difusión de sus ayudas. Igualmente el programa ECTA de la SPRI, que debía haber sido la prolongación natural del CN-100 para facilitar la introducción por parte de las empresas de equipos más complejos e integrados que la máquina-herramienta, no ha tenido un efecto comparable, ni en cuanto a impacto psicológico (ha pasado casi desapercibido) ni en cuanto a rapidez de difusión (en sus 3 primeros años de efectividad solamente había financiado 165 operaciones). Los defectos son similares a los comentados para el CN-1000, a los que probablemente habría que añadir el que sus objetivos son demasiado sofisticados para lo que a nivel empresarial se puede intuir en este momento como necesidad urgente.

### 7.3.3. Programa IMI

Mediante este programa se pretende desde 1983 incorporar las nuevas tecnologías microelectrónicas a las actividades productivas de las empresas vascas. El programa ofrece subvenciones para la realización de diagnósticos tecnológicos, estudios de viabilidad y subvenciones a la inversión. A pesar de que tras un inicio lento (3 proyectos subvencionados en 1983) las actividades en este campo crecieron rápidamente, el haber conseguido subvencionar 89 proyectos, realizado 30 estudios de viabilidad y 71 diagnósticos en sus 4 años de actividad demuestra la poca demanda que en este campo existe por parte de las empresas vascas.

Sin embargo, aparte de esas medidas más convencionales de apoyo a las inversiones que introducen la microelectrónica en las empresas, nos parece importante destacar el aspecto de formación y difusión que conlleva este Programa.

La existencia, en diciembre de 1986, de 17 centros (entre propios y asociados) en el conjunto de la geografía vasca significa un efecto difusor de la realidad de las nuevas tecnologías microelectrónicas de efectos incalculables a largo plazo. Téngase en cuenta que la localización de los centros no se limita a los grandes núcleos urbanos, sino que en varios casos están localizados en pequeños pueblos que son capital de comarcas orientadas hacia actividades del sector primario. Además existían simultáneamente otras 5 aulas asociadas a instituciones como Cámaras de Comercio y Fondos de Promoción de Empleo que contribuían de manera acusada a penetrar el tejido social con esta actividad, tanto más cuanto que asociaban a la misma a los agentes sociales.

Si se tiene en cuenta que la conciencia colectiva de la sociedad vasca ha sido hasta el momento poco permeable a las necesidades originadas por la incorporación de las nuevas tecnologías, parece evidente la necesidad de este tipo de actuaciones. De hecho, la gran demanda habida por parte de los usuarios respecto a la utilización de las facilidades de los centros parece indicar que su efecto de difusión se va consiguiendo con gran éxito.



Más aún, si se tiene en cuenta que la edad media de los utilizadores es baja, lo que significa que se está creando una importante reserva de mano de obra con una cierta cualificación para la utilización de las facilidades ofrecidas por la microelectrónica. Eso, a corto plazo, significa romper el cuello de botella con el que se encontraban las empresas para conseguir contratar mano de obra cualificada en las nuevas tecnologías. A largo plazo significa que potencialmente entre esas personas que frecuentan de manera asidua los programas de formación pueden acabar apareciendo innovadores que generen nuevas empresas y actividades. Téngase en cuenta que por los centros ha pasado, durante períodos más o menos largos de tiempo, más del 5% de la población activa vasca.

Otro efecto no despreciable a largo plazo de la actividad de los centros es el cambio de mentalidad y cultura que pueden generar entre la sociedad vasca. Se sabe que el contacto físico con el soporte de las nuevas tecnologías disminuye la actitud de rechazo frente a las mismas. Igualmente, la familiarización con su utilización cambia la percepción que se tiene de ellas. Todo esto puede generar fenómenos de cambio cultural, y una actitud más favorable hacia los cambios en general. En una sociedad donde la juventud ha sido educada en una cultura tradicional, donde la alta tasa de paro favorece actitudes de indiferencia, y donde el fenómeno de la violencia política es un factor de distorsión en la percepción de las necesidades sociales (y ello especialmente entre los jóvenes), la importancia de este efecto cultural difícilmente puede ser exagerada, aunque no sea posible medirlo, y menos aún a corto plazo.

El programa tiene también otra faceta que es la creación de grupos de trabajo en los que participan personas de diferentes empresas con el objeto de conocer en profundidad las aplicaciones de los sistemas automáticos, lo que además de aumentar la cualificación técnica de los agentes productivos facilita la posterior realización de proyectos conjuntos al facilitar los contactos interempresariales.

Sin embargo, nos parece significativo de un tipo de enfoque de la política

industrial que venimos criticando, y que se olvida de las condiciones reales de la sociedad vasca para fijarse objetivos similares a los de otras sociedades con un desarrollo tecnológico mayor y más difundido entre la población, el que estas parcelas del programa IMI han sido sistemáticamente olvidadas a la hora de exponer sus puntos programáticos en los diferentes documentos oficiales. Así, o bien no se cita para nada el aspecto de formación del programa (Gobierno, 1982, p. 10; 1983-1, p. 25), o bien se insiste en la exclusiva vocación industrial de los Centros (1983-2, pp. 28-29) o bien parece excusarse el haber tenido que recurrir a estas actividades de formación (pueden sorprender las actividades de formación, sin embargo ha habido que recurrir a ellas debido...Memoria SPRI).

En cualquier caso parece claro que en lugar de plantearse las actividades de los centros como un objetivo en sí mismo y como uno de los mayores logros a medio plazo de la política económica del Gobierno, se considera que política industrial y política de formación son dos cosas diferentes, y que solamente se recurre a la segunda como un mal menor y transitorio.

#### 7.3.4. *Apoyo al Diseño y a la utilización de Bases de Datos*

Estando aún en la fase intermedia de los objetivos de la política industrial, el Gobierno Vasco se ha llegado a abrir a los aspectos más evidentes y básicos de las actividades de promoción tecnológica pero aún no ha llegado a asumir la necesidad de desarrollar una política específica en el campo de los aspectos cualitativos y de la promoción de los intangibles, así como en el de la transformación cultural y mejora de la cualificación. De esa manera se puede explicar la poca importancia que han recibido las medidas de apoyo a la mejora de la gestión empresarial, y la inexistencia de ninguna ayuda específica para la introducción del diseño industrial.

Sin embargo, es de destacar el esfuerzo que las Diputaciones realizan en la promoción de las actividades de diseño, mediante ayudas específicas y en el caso de Vizcaya con la creación de un Centro de Diseño y la formación de

becarios. La Diputación de Guipúzcoa ha realizado una intensa labor de divulgación al respecto, presionando incluso a las empresas para que aceptaran acogerse a las ayudas existentes. Su experiencia es que normalmente una empresa que accede a este tipo de actividad luego continúa regularmente con ella. Sin embargo, la valoración de la política de la Diputación de Vizcaya es menos positiva, pues centrada todavía en los aspectos más materiales (Centro de Diseño) (36) ha prestado menos atención a la labor de persuasión respecto al empresario, de manera que la relación coste-efectividad es más baja.

En cualquier caso, y cara al futuro, la introducción del diseño en la empresa vasca se puede considerar fundamental. Mejora su competitividad en una estructura industrial donde muchos de los productos son obsoletos a nivel internacional, y estimula posteriores actividades de I + D al sensibilizar a las empresas frente a esta necesidad. Además, para iniciarse en las actividades de diseño el nivel tecnológico puede ser más bajo que para iniciar las actividades de I + D, y en ese sentido constituye también una fase de «aprendizaje».

El programa de ayuda a la consulta de los Bancos de Datos que tiene la Diputación de Guipúzcoa es importante para unas empresas que han vivido aisladas del mercado mundial, y que, por lo tanto, desconocen cual es su evolución y simultáneamente no aprecian el valor económico de la información. El rápido crecimiento de las consultas realizadas es una muestra de la necesidad latente que existía. Igualmente se debe destacar el efecto pedagógico que al respecto tiene el hecho de que en esta Diputación se exija a las empresas que solicitan una ayuda de I + D que previamente hayan consultado los Bancos de Datos sobre la situación de esa tecnología en el mundo.

---

(36) Dejamos al margen las cuestiones relativas a si es una Diputación o el Gobierno Vasco quién debe desarrollar una iniciativa de esta naturaleza, e incluso la relativa a si la Comunidad Autónoma tiene dimensión demográfica y económica suficiente para desarrollar un esfuerzo sostenido en este sentido.

## 7.4. La política tecnológica

### 7.4.1. *Evolución de los gastos en I+D en el País Vasco*

Hasta 1980 era poco relevante la actividad de I + D desarrollada por las empresas vascas. Al poco interés que por la tecnología tienen el conjunto de las empresas españolas se añade, por una parte, que las grandes empresas existentes en la Comunidad Autónoma desarrollaban en Madrid las reducidas actividades de investigación que llevaban a cabo, y por otra parte, el gran número de pequeñas empresas existentes y la forma de acceso a la producción que tradicionalmente habían tenido estos empresarios (a partir de una cualificación adquirida por la experiencia, y desarrollada posteriormente por la copia de productos extranjeros o para satisfacer las especificaciones de las grandes empresas en el caso de la industria auxiliar). Todo ello facilitó que, por falta de dimensión y ausencia de interés, no se crearan unidades de investigación en las empresas.

La situación de las actividades de I + D ha mejorado considerablemente desde que comenzó su actuación el Gobierno Autónomo, que concentró recursos públicos en esta actividad. De esta manera, y respecto al conjunto de España, la situación ha cambiado radicalmente. Mientras en 1984 el valor de las variables relativas a I + D había llegado a ser superior en el País Vasco a la media española, hasta 1980 había sido considerablemente inferior, y eso a pesar de la importancia de su industria. Esta situación se explicaba por la considerable concentración en Madrid de las actividades públicas de I + D, que eran la práctica totalidad de las realizadas en España al no invertir las empresas en investigación.

A partir de 1981 el Departamento de Industria del Gobierno Vasco ha incrementado en un porcentaje del 85,75% anual sus ayudas a las empresas, desde 158 millones de pesetas en 1982 a más de 1.000 millones en 1985, bien en forma de ayudas a la creación de unidades de I + D en las empresas, de desarrollo de prototipos o de desarrollo tecnológico conjunto con los Centros de Investigación.

De esta manera, ha aumentado de manera significativa la penetración de las actividades de I+D en la industria vasca durante los últimos años, pasando el presupuesto estimado que dedican las empresas a estas actividades desde 1.285 millones de pesetas en 1982 a 6.500 millones en 1985, con un crecimiento anual del 71,66%.

Las ayudas (y por tanto la actividad de I + D) se concentran todavía fundamentalmente en las empresas de tamaño superior a la media de la Comunidad, pues el 70% se lleva a cabo en empresas de más de 100 trabajadores, así como en los sectores industriales tradicionales (transformados metálicos, material eléctrico y electrónico, químico) (37).

Sin embargo, la situación aún dista mucho de ser óptima, ni por el volumen de los recursos dedicados, ni por el porcentaje que estos representan sobre la riqueza regional, ni por la estructura del gasto, ni por el grado de motivación de las empresas y de la Universidad.

#### 7.4.2. *Estructura administrativa de apoyo a la I+D en la región*

En este momento las competencias sobre investigación no han sido transferidas todavía a la Comunidad Autónoma desde el Gobierno Central. Por tanto, las diferentes instituciones que componen el esquema administrativo español de apoyo a la I+D operan en territorio vasco de la misma manera que en el resto del Estado.

Es de destacar que históricamente no se había prestado desde el Gobierno central ninguna atención a la descentralización de las pocas actividades de I+D que se realizaban, lo que es especialmente notable en el caso del País Vasco teniendo en cuenta la importancia de su estructura industrial. En concreto, y como ejemplo, se puede citar que en la Comunidad Autónoma no existe ningún centro de investigación ligado al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, el organismo público español no universitario que

hasta ahora se ha ocupado de la investigación básica.

Esta situación está cambiando progresivamente con la creciente atención que en España se presta a las actividades de I+D, y en la que los Centros de Investigación y empresas vascas participan en las mismas condiciones que el resto de las españolas. La canalización de las ayudas y programas existentes se realiza, según los casos, por medio de las delegaciones ministeriales existentes en la Comunidad Autónoma o directamente desde Madrid.

En cualquier caso no es elevado el número de empresas y Centros que recurren a la financiación estatal. Hay dos razones para ello: en primer lugar, la lejanía de la Administración Central hace que para las PYME sea más fácil acceder a la financiación ofrecida por las instituciones autonómicas. La existencia de esta tendencia se confirma también en los otros niveles cuando se observa que a los programas de apoyo de las Diputaciones (de dimensión provincial, y por tanto aún más accesible) se acogen empresas de una dimensión media inferior a la de las empresas que se acogen a los programas del Gobierno Vasco (de dimensión regional).

En segundo lugar, el hecho de que el bajo nivel del que parte la I+D en la región hace que las necesidades de las empresas sean reducidas, e incluso que muchas veces presenten como I + D lo que solamente es control o mejora de calidad. Para este tipo de actividades, por la dimensión de la ayuda solicitada y por el tipo de programas existentes, está mejor adaptada la ayuda suministrada por las instituciones autonómicas.

Por su parte el Gobierno Vasco, a pesar de no tener transferidas las competencias en investigación, se planteó desde su creación que la atención a las actividades de I + D, la definición de una política tecnológica y el apoyo a la innovación debían ser las bases de una política industrial dirigida a dinamizar y renovar la estructura industrial vasca.

La Dirección de Tecnología dentro del Departamento de Industria del Gobierno autónomo, fue creada con la función de

(37) Todos los datos citados se encuentran en (Castillo y Velasco).

centralizar las actuaciones en este área así como gestionar los programas de ayuda a la I + D y a la innovación existentes a nivel autonómico.

Partiendo de que la política estatal en este campo era incipiente y además insuficiente (Gobierno, 1982, p. 7) para hacer frente a la situación existente en 1980, en que las empresas vascas no sólo no podían innovar sino que tenían dificultades para asimilar las nuevas tecnologías, la política que se definió fue dirigida a crear las primeras bases que permitieran ir alcanzando progresivamente un nivel superior. En ese sentido se orientó a:

1. Facilitar la realización de actividades investigadoras y la creación de unidades de I + D en las empresas, de manera que éstas se vayan orientando hacia la innovación tecnológica. El supuesto que subyace a este planteamiento es que en todas las empresas existe ya una base de conocimientos y experiencia, pero que, sin embargo, estos recursos se encuentran dispersos y sin orientación concreta; por tanto, su coordinación representa un enorme potencial que debidamente organizado puede producir resultados a muy corto plazo. Para facilitar la generación de esta actividad sistemática y organizada se apoya la creación de las unidades de I + D en cada empresa.

Igualmente se posibilita que las empresas agrupación de empresas puedan proceder a la investigación bajo contrato o desarrollo tecnológico conjunto con los Centros de Investigación existentes en la Comunidad Autónoma. Pero incluso en estos dos casos se estima como conveniente la creación en cada una de las empresas de unidades de I + D que puedan canalizar hacia la producción los resultados de la investigación conjunta.

2. Potenciar la introducción en las empresas de procesos de producción basados en las nuevas tecnologías, con objeto de aumentar su competitividad a corto plazo y sabiendo que de esta manera se facilita posteriormente la aparición de actividades de I+D.

3. Creación de una infraestructura de investigación en la Comunidad Autónoma, donde los Centros de

Investigación Tutelados juegan un papel fundamental en su doble papel de creación de una base tecnológica propia y de suministrar a las empresas el asesoramiento y los servicios necesarios para desarrollar aquellas tecnologías que no estén al alcance de las empresas individuales.

El incremento de solicitudes de ayuda por parte de las empresas ha sido muy grande en los 2 últimos años, 1985/86. En 1985 las solicitaron 80 nuevas empresas, y hasta agosto de 1986 lo habían hecho otras 30, lo que sobre la cifra total de 250 empresas diferentes ayudadas en ese período significa que casi la mitad de las mismas habían accedido por primera vez a la I + D durante ese año y medio.

Se puede estimar que el «efecto demostración» ha jugado un papel determinante en este rápido aumento. Por una parte está la respuesta de otros productores a la introducción de mejoras por parte de los competidores. Por otra parte, en muchos casos empresas de alguna importancia o de valor estratégico por su actividad habían aceptado la contratación de una persona para I + D sólo como resultado de las ayudas existentes y de la necesidad de quedar bien con el poder político que las presionaba en ese sentido. Después de que esta persona ha trabajado durante algunos meses en el interior de la empresa, se han dado cuenta de lo muy rentables que podían ser esas actividades. Así, son ya varios los casos de empresas que tras haber aceptado a regañadientes la contratación de personal técnico, más tarde han decidido contratarle indefinidamente, aumentando también la plantilla dedicada exclusivamente a actividades de I + D.

La Sociedad para la Promoción y la Reversión Industrial (SPRI) es, como agencia regional de desarrollo industrial, el instrumento privilegiado del Gobierno Vasco para la puesta en marcha de las iniciativas dirigidas a facilitar la modernización del tejido industrial. La SPRI orienta su trabajo en este campo de acuerdo con las siguientes líneas maestras:

1. Desarrollo de acciones dirigidas a crear un entorno empresarial adecuado y a facilitar la generación de nuevas ideas y proyectos.

2. Favorecer la implantación de nuevas empresas extranjeras en el País Vasco.

3. Búsqueda e identificación en la economía mundial y española de nuevos productos, procesos o tecnologías que puedan ser aplicados por las empresas vascas,

Para el cumplimiento de sus objetivos, la SPRI participa, junto con otros organismos públicos, en el capital de una serie de sociedades especializadas como SOFAD (procesos de transferencia de tecnología desde el exterior), BASKEEXPORT (creación de agrupaciones empresariales para la realización de actividades de exportación) o TEKEL (educación tecnológica del personal).

Otros organismos del Gobierno Vasco, como el Ente Vasco de la Energía o el Departamento de Agricultura, llevan también a cabo programas menores de apoyo al cambio tecnológico en sus campos respectivos. Entre los mismos se pueden destacar por su importancia las actividades del Departamento de Educación en lo que se refiere a becas de investigación para posgraduados y equipamiento científico de la Universidad, y el Departamento de Trabajo en los programas de reciclaje y de adaptación de las enseñanzas profesionales a las necesidades de las nuevas tecnologías.

Por su parte, y dentro de cada provincia, las Diputaciones disponen también de programas de ayuda a la innovación y a las actividades de I + D. Destacan por su importancia las canalizadas por el Departamento de Economía y Hacienda de la Diputación de Guipúzcoa y el Departamento de Promoción Económica de la Diputación de Vizcaya. Este último ha creado también estructuras específicas de apoyo a la I + D, tales como Robotiker (robótica), Gaiker (nuevos materiales) y un Centro de Diseño Industrial.

Las Diputaciones en principio sólo apoyan la investigación aplicada y el desarrollo de productos y/o procesos con visos de rápida aplicación a la producción. Teniendo en cuenta el complejo esquema de apoyo y sus diferentes niveles, a las Diputaciones sólo acuden las empresas más pequeñas, y por tanto el nivel tecnológico de los proyectos presentados es en general medio-bajo. Estos programas

cumplen un papel importante en cuanto que facilitan el acceso a la I+D, por primera vez, a pequeñas empresas que de otra manera podrían tener dificultades para ello. Por otra parte, los contactos posteriores a la ayuda entre Gobierno y Diputaciones impiden que se de el caso de que una empresa obtenga ayudas de dos fuentes diferentes para un mismo proyecto.

Las subvenciones para equipamiento posibilitan la obtención de financiación para la creación o ampliación de las infraestructuras materiales que no está prevista en los programas de ayuda del Gobierno Autonómico. Como para las PYME es problemático acceder a las ayudas de este tipo existentes en el Gobierno Central (cuyos fondos además son muy limitados), esto significa un apoyo importante para la mejora de la calidad de las investigaciones a desarrollar. De hecho, estas ayudas están jugando un papel también en la mejora de los equipos de los Centros de Investigación.

Entre las instituciones semi-públicas o privadas sin ánimo de lucro se deben destacar las actividades de los cinco Centros de Investigación Tutelados, cuya existencia y desarrollo a partir de 1980 se explica por el apoyo recibido desde las instituciones autonómicas.

#### 7.4.3. *Relaciones entre los diferentes niveles y estructuras*

Al no tener en principio el Gobierno Vasco competencias en materia de investigación y ser por tanto éstas todavía competencia exclusiva del Gobierno central, no hay ninguna estructura que coordine de manera regular y oficial las actividades respectivas de los dos Gobiernos en esta materia.

Ahora bien, consciente el Gobierno autónomo de que la investigación aplicada debe tener en cuenta las líneas en que se lleva a cabo la investigación básica, así como de la necesidad de no incurrir en contradicciones entre las políticas desarrolladas en la Comunidad Autónoma y las llevadas a cabo por el Gobierno Central, las relaciones entre la Dirección de Tecnología del Gobierno Vasco y los diferentes organismos estatales dedicados a este tema son permanentes y fluidas. De esta manera, las actuaciones que por parte de los

organismos autonómicos y centrales se llevan a cabo en el País Vasco no entran, en general, en contradicción o duplicación.

Por su parte, las Diputaciones no tienen ninguna relación con los respectivos organismos estatales, ya que su actividad se coordina con el Gobierno Vasco. Por medio de esta coordinación, las Diputaciones participan también del conocimiento de la política científica y de investigación de los organismos estatales, y coordinándose a la política del Gobierno Vasco se coordinan de hecho simultáneamente a la política del Gobierno Español.

Sin embargo, en ocasiones ha habido también problemas en cuanto a las competencias respecto a las diferentes iniciativas. De esta manera, los Grupos Tecnológicos Robotiker y Gaiker de la Diputación de Vizcaya han sido objeto de polémica, al discutirse si por sus características hubieran debido ser desarrollados por el Gobierno Autónomo y no por una de las provincias, lo que en caso de ser imitado por las otras Diputaciones podría dar origen a duplicaciones innecesarias.

A su vez, no consta que en las iniciativas desarrolladas por los diferentes Departamentos del mismo Gobierno Vasco se haya buscado ningún tipo de complementariedad, de manera que, por ejemplo, la política de becas del Departamento de Educación ha respondido miméticamente en la elección de áreas preferentes a las determinadas por la CAYCIT desde el Ministerio de Educación y Ciencia, ignorando las prioridades determinadas por el Departamento de Industria. Tampoco se ha intentado que los becarios en el extranjero del citado Departamento o los ayudados por el Departamento de Trabajo se hayan coordinado con otros organismos del Gobierno Vasco en la labor de prospección de mercados o búsqueda de tecnologías adecuadas para la industria vasca.

De esta manera, lejos de la capacidad de centralización que en otros países tienen organismos como el MITI en Japón, se utilizan de forma dispersa los reducidos recursos de la Comunidad Autónoma en lo que no deja de ser un reflejo de la incapacidad del Gobierno para programar de manera globalmente

coherente el conjunto de su actividad al servicio de la reindustrialización. Y éso a pesar de que como declaración de principios se pueda pretender que el conjunto de las medidas de un Departamento (en esta ocasión el de Industria) se vayan a coordinar con las del resto de los Departamentos (Gobierno, 1983-2, p. 33).

En cuanto a los Centros de Investigación Tutelada, su orientación responde de manera bastante fiel a las preferencias y orientaciones del Gobierno Vasco, ya que al ser éste la principal fuente de financiación directa (por las subvenciones y contratos de carácter general) e indirecta (por la financiación de los contratos realizados con las empresas) está clara su capacidad de actuación al respecto.

## 8. CONCLUSIONES

La política industrial del Gobierno Vasco ha contribuido a compensar en parte los efectos de la crisis. Algunas de sus actuaciones han sido incluso de notable eficacia, tales como la política tecnológica. Algunas de las instituciones creadas dan muestras de una eficacia relativa más que aceptable, como es el caso de la SPRI, con un conjunto de programas y una agilidad de sus estructuras que le permite una gran capacidad operativa en relación a los medios de que dispone. Pero dando por supuesto lo anterior, parece conveniente realizar algunas consideraciones que permitan mejorar la eficacia de las actuaciones futuras.

De la experiencia acumulada se pueden sacar ya conclusiones. La principal es que, cuando para los empresarios de la Comunidad Autónoma por alguna razón ha aparecido como claramente interesante la introducción de una innovación, su capacidad de respuesta y de progresar por la vía abierta ha sido considerable, como corresponde a una estructura productiva donde existe un denso tejido industrial y una antigua experiencia empresarial. Pero es necesario destacar que el interés se percibe en función de la mentalidad existente y en función de una determinada tradición, que no son necesariamente las más adecuadas para captar de forma espontánea las necesidades de un entorno económico que ha sufrido profundas

transformaciones en los últimos 15 años. De ahí que parezca conveniente reforzar aquellos programas que son simplemente incitadores para completarlos con medidas de difusión, persuasión y convicción, olvidando la ilusión de que en una sociedad de antigua industrialización el mercado va a responder a las señales con la misma rapidez y eficacia que en las regiones más dinámicas.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco existe tal abundancia de programas e instituciones dedicadas a la promoción industrial pasiva que parece necesario limitar su inagotable tendencia a la expansión y su permanente vocación a la interpenetración en las actuaciones y encabalgamiento de los objetivos. Al mismo tiempo que se proceda a la racionalización y simplificación del esquema de promoción existente, parece conveniente reforzar las actividades del Sector Público dirigidas a influir directamente sobre el comportamiento de los agentes sociales, transmitiéndoles información, profesionaliéndoles para que adopten las medidas necesarias y ofreciéndoles programas de cualificación y facilidades de acceso a la información relevante para sus actividades económicas.

Otra conclusión que se puede obtener es que *absolutamente* en todos los sectores existen empresas que cuando adoptan los medios necesarios son capaces de ser competitivas en las actuales condiciones de internacionalización económica. De ahí que parezca interesante continuar el proceso de creciente atención a la redinamización de los sectores tradicionales mediante la incorporación de las nuevas tecnologías a sus procesos productivos y a sus productos. Evidentemente esto no quiere decir que se deba caer ahora en el error de abandonar cualquier esfuerzo para intentar atraer y/o desarrollar empresas de alta tecnología. Pero la dificultad para conseguir que ésto sea así en número suficiente como para paliar las carencias de los sectores tradicionales hace imprescindible el desarrollo de programas y tecnologías adecuadas para las actividades menos vanguardistas, en las que a nivel regional se dispone de ventajas comparativas gracias a la cualificación heredada del período anterior.

Al respecto se debe tomar en cuenta

que la mayor parte de los esquemas de apoyo a la actividad económica son adaptación de los existentes en otros países más desarrollados, y en muchos casos (v.gr. capital-riesgo) de los nacidos en las regiones más dinámicas de la economía mundial. Por lo tanto, habrá que hacer gala de capacidad de innovación también en el diseño de las medidas de política industrial, adaptándolas a la realidad económica de la Comunidad Autónoma y más aún a su realidad socio-cultural.

Así, por ejemplo, tanto en el Programa CN-100 como en los de desarrollo tecnológico se ha visto el importante efecto difusor que se origina en base al «efecto imitación» propio de una sociedad de pequeña dimensión geográfica y demográfica, donde además un aparte considerable de las pautas de relación continúa siendo en gran medida rural (es decir, la circulación interna a la comunidad fluye entre sus miembros más rápidamente que la información proveniente del exterior). Por tanto, parece conveniente aumentar el número de los programas piloto que concentrando sus esfuerzos temporal y sectorialmente permitan la aparición de «líderes» empresariales para cada innovación que se desee, de manera que se conviertan en punto de referencia para el resto de su entorno. A este objetivo contribuiría de manera eficaz el prestar mayor atención a la necesidad de promocionar simultáneamente las mejoras en la calidad de la oferta y la creación de una demanda paralela que dé inmediato sentido económico a esas mejoras al asegurarles un umbral mínimo de rentabilidad.

En los momentos actuales se puede considerar que los objetivos más elementales de la política tecnológica ya se han cubierto, en cuanto que se ha conseguido una masa crítica suficiente para asegurar el crecimiento autónomo de las actividades de I+D en las empresas en base a su propia dinámica productiva, y los Centros Tecnológicos disponen de un nivel elevado y de una demanda empresarial suficiente para asegurar su existencia (38). Pero, a pesar del espectacular aumento que en

(38) A pesar de que probablemente una parte considerable de la demanda se explique todavía por las buenas condiciones de coste que permiten las ayudas públicas.

estos últimos años han tenido las actividades de I + D en la región, no se puede decir que la situación de la I+D haya llegado a ser de madurez. El porcentaje de las empresas con unidades y/o actividades de I + D sigue siendo pequeño, y el nivel de la I + D en la mayor parte de las empresas que lo realizan sigue siendo bajo.

De ahí que sigan siendo necesarios programas de apoyo horizontal al conjunto de las empresas, poco discriminatorios y sin exigencias de altos niveles tecnológicos. La situación sigue siendo tan precaria a pesar de los avances, que el objetivo fundamental es todavía frenar la tendencia al declive industrial y llegar a crear las condiciones de un futuro despegue tecnológico. Pero el avance realizado obliga a plantearse ya en estos momentos de manera simultánea una nueva fase con la introducción de planteamientos más selectivos (en algunos casos en los programas ya existentes) y fijar objetivos más ambiciosos, permitiendo una concentración creciente de los recursos públicos en aquellos sectores donde las inversiones en I + D sean difíciles de abordar por la cuantía de los recursos necesarios para ello, o bien en los sectores cuya dinamización ha sido hasta ahora más dificultosa. Para ello sería una ayuda importante la creación de un Ente Vasco de Tecnología que colabore en la definición de estas medidas selectivas. Igualmente parece necesaria una mayor especialización de los Centros de Tecnología, reforzar su tendencia al aumento de dimensión, y quizás plantearse la necesidad de crear alguno más en caso de que de las previsiones que se realicen se deduzca un

incremento de la demanda de estos servicios que justifique tal decisión.

Finalmente, parece llegado el momento de abordar la tercera fase de la política industrial, dirigida a aspectos más cualitativos que los hasta ahora atendidos. Primero se saneó la base física de la actividad económica (reestructuración) y hasta ahora se apoya su expansión y diversificación (apoyos a la inversión). En una segunda fase se empezaron a poner las bases físicas y de cualificación (tecnología) que pueden permitir un proceso continuo de innovación. Parece por tanto que es el momento de abordar otros aspectos más cualitativos.

El elemento esencial de competitividad en la economía internacional es la capacidad de adaptación continua de las empresas a las exigencias cambiantes de los mercados. Un elemento básico de esa capacidad es disponer de la tecnología necesaria, pero otro es la existencia de una mentalidad empresarial capaz de percibir los cambios y adaptarse a los mismos. Los medios por los que se desarrolla esa capacidad son en muchos casos no materiales, y se refieren a nuevas formas de organización y gestión, redes de información, imagen empresarial, concepción del producto, publicidad, marketing, etc.. Entre ellos, el diseño ocupa un lugar central en cuanto que proporciona la forma del producto mejor adaptada a su mercado. De ahí que en el futuro la política industrial vasca tendrá que dar mayor importancia a la financiación de la mejora de los intangibles y a la promoción de empresas de servicios que fueran capaces en ese caso de satisfacer el importante aumento de la demanda que se produciría.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARRIETA, I. «*La política industrial del Gobierno Vasco*». *Ekonomiaz*, n.º 3. Vitoria. 1986.
- CAJA Laboral Popular. «*Economía Vasca. Informe 1985*». Mondragón. 1986.
- CASTILLO, J. y VELASCO, R. «*La investigación y el Desarrollo Tecnológico en el País Vasco*». ZUR del Nervión. Bilbao. 1987.
- CROISSIER, L. «*La Reconversión no ha incidido especialmente en el País Vasco*». Delegación n.º 11. Vitoria. 1987.
- DELEGACIÓN del Gobierno en el País Vasco. «*1982-1985. El Gobierno del estado y su gestión en el País Vasco*». Vitoria. 1985.
- EGOTXEAGA, J. G. «*La problemática socio-económica actual y previsible futura del País Vasco*», en VV-AA.
- GOBIERNO Vasco. Departamento de Industria y Energía. «*Política Industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*». Vitoria, 1982. «*Organización de la Política Industrial y Energética*». Vitoria, 1983-1. «*Política Industrial del Gobierno Vasco y Presupuestos 1984*». Vitoria, 1983-2.
- MENDIZABAL, A. et all. «*Informe sobre Política Industrial*». Círculo de Empresarios Vascos. Bilbao. 1986.
- PRESUPUESTOS generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. 1986 y 1987. Gobierno Vasco. Vitoria.
- QUINTANAL, F.J. «*1987, año de beneficios para las empresas acogidas al PRE*». *Información. Especial Economía 86/87*. Bilbao. 1987.
- ROMEO, J.M. «*La problemática socio-económica actual y previsible futura del País Vasco*», en VV-AA.
- SALABERRI, J.A. «*La problemática socio-económica actual y previsible futura del País Vasco*», en VV-AA.
- SPRI. «*Memoria 1986*». Bilbao. 1987.
- URDANGARIN, C. «*La reestructuración industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*». *Ekonomiaz* n.º 3. Vitoria. 1986.
- VV-AA. «*Regiones industrializadas en declive*». Cámara de Comercio. Bilbao. 1982.
- VELASCO, R. «*La Política de Promoción Industrial en el País Vasco*». Policopiado. Congreso Mundial Vasco. Vitoria. Octubre 1987.

