

Un modelo económico diferente

MILAGROS GARCÍA CRESPO *

UN factor técnico coyuntural como fue la aplicación del sistema Bessemer para la producción a gran escala de acero en la siderurgia a partir de 1856, resultó decisivo para el desarrollo industrial del País Vasco. La masiva construcción de ferrocarriles entre 1860 y 1900 obligó a Inglaterra a buscar el mineral adecuado para su siderurgia fuera de sus fronteras. El hematites de la cuenca vizcaína fue así objeto de explotación y exportación a partir de 1876, año que coincide con el final de la segunda Guerra Carlista. Una parte importante de los beneficios derivados de la exportación del mineral de hierro fue utilizada por los empresarios vascos para financiar el desarrollo industrial. La utilización de los fletes de retorno de la exportación de mineral para importar carbón y tecnología avanzada permitió la consolidación de la industrialización y de la sociedad capitalista en un período (1876-1896) que coincide con la gran depresión en el resto de España, lo que obligó a los industriales vascos a orientarse hacia los mercados exteriores.

Más tarde, con la pérdida del lingote vasco del mercado europeo, hacia 1885, los empresarios orientaron su producción al mercado nacional, buscando la protección y reconvirtiendo las plantas siderúrgicas hacia la producción de transformados, para lo que era imprescindible un mercado interior protegido, consumidor de hierro y acero. Para 1902, Vizcaya contaba con 27 empresas siderúrgicas, metálicas y navales, a las que había que añadir 65 fábricas y talleres de fundición, conjunto que daba trabajo a 23.000 personas. Simultáneamente, la factura del hierro y del acero se fue extendiendo por los valles guipuzcoanos, conviviendo con la anterior industria papelera.

El hecho de que la siderurgia fuera la industria motor del desarrollo, configuró en gran medida la tipología industrial del país, donde el hierro y el acero fueron materia prima de la industria transformadora.

**LA ATONÍA DE
LA ETAPA
AUTARQUICA**

La primera Guerra Mundial situó al País Vasco como la región industrial más avanzada de España, completando el proceso puesto en marcha con el sector metalúrgico a finales del siglo XIX e impulsado a principios de siglo por un fuerte sector bancario. La reacción proteccionista se produjo a partir de 1919 y no antes, porque la guerra permitió la exportación a gran escala y redujo a

* Consejera del Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco.

niveles mínimos las importaciones. La articulación del proteccionismo supuso un trato favorable para la industria vasca, siendo el centralismo el precio pagado por la protección y la reserva del mercado interior para la producción propia, la cual terminó por ser incapaz de competir en los mercados internacionales.

Durante los 20 años de autarquía, 1939-1959, el fuerte intervencionismo del Estado utilizó el proceso de sustitución de importaciones y la reserva de mercado para la protección de la industria nacional, intensificándose la falta de competitividad.

Vizcaya y Guipúzcoa, consideradas como «provincias traidoras», sufrieron intentos discriminadores sobre su industria. Así se deduce del análisis de los criterios restrictivos seguidos en la concesión de autorizaciones para la creación y ampliación de empresas en la región. Los intentos discriminatorios tuvieron escasas consecuencias porque al ser la creación de focos industriales alternativos un proceso lento, resultó imprescindible fomentar la producción del País Vasco.

En medio de la atonía general, dada la escasez de primeras materias y de energía, la producción vasca evolucionó de forma favorable dentro del conjunto estatal: el Producto Interior Bruto del País Vasco era el 7,62 por ciento del español en 1940 y el 8,98 por ciento en 1960.

Mientras que España veía aumentar los inconvenientes de su aislamiento internacional, a lo largo de los años cincuenta la economía occidental consolidó una fase de crecimiento económico sin precedentes liderada por los Estados Unidos. La necesidad de aproximarse al modelo económico dominante, impulsó la opción de liberalización de la economía española en 1959, para entrar en una fase de fuerte crecimiento en la que el desarrollo industrial fue factor decisivo. Entre 1960 y 1965 se produjo un importante ciclo expansivo de la economía en sintonía con el ciclo internacional. La economía vasca no sólo se adaptó a los fuertes ritmos de crecimiento sino que superó la media española.

Todos los indicadores económicos del período 60-75 respaldan la tesis de un crecimiento extraordinario de la economía vasca. El dinamismo del período se refleja tanto en los ritmos de crecimiento del PIB global, como de la producción industrial, que actuó como motor del conjunto productivo. Se trata de una etapa en la que el paro fue un fenómeno desconocido. El dinamismo de la región y su capacidad para generar empleo actuó como foco de atracción de importantes movimientos de población, de forma que el País Vasco fue, después de Madrid, la primera región europea en el período 50-70, por sus tasas de inmigración.

A partir de 1967 se detecta una inflexión en el ritmo de evolución de los principales indicadores. No es un hecho aislado, sino generalizado para la mayoría de los países industrializados: 1967 es el año en que se inicia el declive de la economía americana y el comienzo del final del modelo de crecimiento que aquel país propagó a todo el mundo: el consumo en masa apoyado en la electromecánica clásica, en la utilización de energía barata y en la expansión de la industria petroquímica.

**EL FUERTE
DESARROLLO DE LOS
AÑOS
SESENTA**

La industria vasca, especializada en sectores en declive a nivel mundial y, en general, en la producción de bienes de inversión, comenzó la fase aguda de la crisis a partir de 1977, con índices negativos de crecimiento industrial durante varios años y con un aumento medio del sector de sólo el 2,7 por ciento en el período 1971-1983, frente al 4 por ciento de media en España.

**LOS
ELEMENTOS
EXPLICATIVOS
DE UNA CRISIS
MAS ACUSADA**

Entre otros, consideramos factores explicativos de la dura crisis de la economía vasca, los siguientes:

1) La vocación industrial de Euskadi y, dentro de su industria, la excesiva y tradicional especialización en metálicas básicas y en transformados metálicos, sectores en declive mundialmente y que actuaron como foco del desarrollo en la década de los sesenta, creando efectos de arrastre sobre sus industrias auxiliares.

2) El proceso de industrialización de los años sesenta dislocó de alguna manera la estructura del País Vasco, generando una serie de deseconomías externas (deterioro del medio ambiente, con gestión industrial y humana, etc.), que actúan como elementos desincentivadores de la atracción de inversiones externas.

3) El escaso desarrollo del sector terciario, que después de 1975 ha dificultado la recolocación de los trabajadores excedentes de la industria. Particularmente preocupante es el déficit de servicios ligados directamente o indirectamente con la producción industrial.

4) La conflictividad laboral, más aguda que en el resto de España, reflejo, en parte, del deterioro del marco económico y en parte, del olvido de hábitos democráticos propiciado por la violencia terrorista, junto al deterioro del valor social de la función del empresario.

5) La escasa innovación tecnológica que hasta hace muy pocos años se realizaba en el País Vasco, debido a la persistencia de prácticas proteccionistas para la industria nacional, que minimizaban la necesidad de avanzar en cotas de productividad y que provocaron la sustitución de la actividad propia en I + D por el recurso a las patentes extranjeras y al pago de royalties.

**CONSECUENCIAS
DE LA CRISIS**

El indicador económico que ha tenido una evolución más dramática en los últimos años es el del paro, por sus consecuencias sociales. Todavía en 1977 el desempleo en Euskadi era sólo del 4,3 por ciento, inferior a la media española; cuatro años después, la tasa de paro se había multiplicado por cuatro, superando en dos puntos y medio la tasa española, que a su vez superaba ampliamente a la de los principales países de la OCDE. Las diferencias continuaron ampliándose: mientras que en el resto de países industrializados se observa una contención del crecimiento del paro, a los que se suma España desde finales de 1985, en el País Vasco aumenta en el quinquenio 1981-86 en un 51,8 por ciento, situándose a finales del año 1986 en 195.800 personas, el 24,1 por ciento de su población activa.

El número de parados es consecuencia de la dispar evolución seguida por la población activa y por los puestos de trabajo.

Así, las caídas de las tasas de actividad junto con los movimientos emigratorios registrados en los últimos años, han suavizado los estragos que sobre los niveles de paro hubieran significado la destrucción de puestos de trabajo, calculada en 165.000 empleos al final de 1985.

La evolución del paro está estrechamente relacionada con el débil ritmo de la actividad económica en los últimos diez años. El balance de la década 1975-84 se cierra con una contracción del PIB superior al 4 por ciento, mientras la población crecía un 6 por ciento y, en consecuencia, el producto por habitante caía un 8,5 por ciento. Simultáneamente, se fue reduciendo el diferencial de productividad que el País Vasco mantenía frente al conjunto de España, desde un 30,8 por ciento en 1975 a sólo el 7,7 por ciento en 1984. Como consecuencia, la participación del PIB de la Comunidad Autónoma en el total nacional se redujo: desde el 7,63 por ciento de 1973 al 6,53 por ciento de diez años después, sin que la tendencia haya cambiado de signo en el momento actual.

Un factor que ha contribuido a la pérdida de competitividad de las empresas vascas ha sido el distinto comportamiento salarial del País Vasco: los costes por trabajador ocupado en la industria han estado sistemáticamente por encima de la media española. No es ajeno a este comportamiento el hecho de que una de las mayores centrales sindicales del país no haya participado en las distintas concertaciones del período (AMI, ANE, AES), lo que es reflejo de la falta de comprensión de que el esfuerzo de contención salarial es una política solidaria de los trabajadores ocupados con los parados.

Euskadi, como espacio económico, ha sufrido una evolución de su sistema productivo que le caracteriza como región industrializada en declive, por lo que precisa de una política económica concreta para reorientar su crecimiento. Como es sabido, el marco legal español permite a las CC. AA. asumir competencias en el fomento del propio desarrollo. Por ello, el Estatuto de Autonomía del País Vasco ha considerado la planificación de la actividad económica como competencia exclusiva. Nos hallamos así ante un caso de competencia compartida donde el Estado se reserva la coordinación y la Comunidad Autónoma el fomento de la actividad económica en su ámbito territorial.

Aceptando una clasificación de uso general de las políticas en macro y microeconómicas, cabe afirmar que las primeras corresponden a la Administración Central y las segundas a la Comunidad Autónoma. Porque, lógicamente, el Gobierno Vasco no dispone de facultades para manejar la política monetaria o para establecer acuerdos comerciales de carácter internacional, o para modificar las normas básicas en materia fiscal.

Por lo tanto, la política macroeconómica del Gobierno Central afecta al País Vasco y le ha afectado positivamente en los últimos años al contener la inflación y reducir los tipos de interés, por ejemplo, aparte de que la política de reconversión ha significado

***EL DISEÑO
DE UNA
POLÍTICA
ECONÓMICA
PARA EUSKADI***

una importante entrada de recursos en los sectores afectados ubicados en el País Vasco. Se calcula que la ayuda estatal a la industria, materializada en nuestra comunidad, ha supuesto más de 110.000 millones de pesetas.

Otro aspecto muy importante de la política macroeconómica para toda autonomía es el de la transferencia de recursos presupuestarios. En este caso, y con carácter singular, el País Vasco dispone de un instrumento que le confiere una gran autonomía financiera para ejercer políticas instrumentales: el Concierto Económico. La aprobación, todavía pendiente, de una Ley del Cupo —entendido éste como la contribución al Estado para la financiación de las cargas no asumidas que no pueden financiarse con los tributos no concertados—, aporta un elemento de incertidumbre sobre los recursos futuros de las Instituciones Públicas Vascas —Gobierno y Diputaciones Forales— para ejercer su propia política económica.

La articulación institucional del País Vasco cuasi-federal, dada la capacidad financiera y tributaria de las Diputaciones Forales, y la función parlamentaria de sus Juntas Generales, ha hecho que el Gobierno Autónomo haya compartido con ellas competencias relacionadas con la actividad económica, sin que haya sido siempre correcta la coordinación entre el Gobierno Vasco y los tres territorios históricos. Así ocurrió con los apoyos financieros para la promoción industrial. La extensión de las ayudas —tanto territorial como sectorial—, y la difícil identificación, en ocasiones, de la entidad competente para la concesión de incentivos, provocó en ocasiones el desconcierto de los inversores potenciales. La descoordinación, además de suponer un despilfarro de esfuerzos y recursos, limita la eficacia de la gestión en materia de promoción industrial. De ahí la importancia de la coordinación y el papel que la misma debe jugar en la Planificación Económica a Medio Plazo que en estos momentos se está diseñando.

La futura política de incentivos debe prescindir de las ayudas automáticas para optar por las discrecionales, orientadas a empresas de futuro, con lo que se gana en precisión y se evitan costes. Además, debe utilizarse la tecnología como soporte del desarrollo, lo que obligará a determinar erríivel de tecnología implicado en las inversiones propuestas, continuando con el esfuerzo, iniciado años atrás, de fomento de centros de investigación.

Fuera de la línea apuntada, y salvando el caso de la industria tradicional, que atraviesa un proceso de ajuste no concluido, al que hay que apoyar en la proporción justa para que se minimicen los problemas de empleo, sería erróneo intervenir con ayudas a empresas de tecnologías atrasadas o aferradas a productos de difícil colocación en el mercado. Como sería erróneo utilizar incentivos múltiples formulados desde distintas instancias y enfocados con normativas distintas.

PERSPECTIVAS

Ya en 1986 y en gran parte debido al tirón de la economía española, se superó la evolución económica negativa: se estima que el PIB creció el 1,5 por ciento y el número de empleos en 10.200, al tiempo que se quebraba una serie de diez años de desin-

versión. Se lograban así los frutos del proceso iniciado a partir de 1982, por el que los sacrificios salariales debían propiciar el crecimiento de la inversión y, de ahí, la creación de empleo. A lo largo de 1987 continúa el proceso de suave recuperación.

Pero son todavía muchos los problemas a superar. Registramos unas tasas de paro juvenil de las más altas de Europa, y la duración media del desempleo es de 23 meses.

Tenemos pendiente el gran reto de la adaptación tecnológica, que abrirá el camino a la incorporación de pleno derecho del País Vasco a la tercera revolución industrial. Para ello necesitamos una nueva generación de empresarios capaz de asumir el reto tecnológico y utilizar adecuadamente el activo que supone la cultura industrial de la clase trabajadora, capaz de adaptarse a nuevas técnicas de producción.

El reto no es fácil, más teniendo necesidad de superar, como pueblo, la violencia terrorista, que empobrece nuestra economía y ahuyenta nuevas inversiones. Es cierto, sin embargo, que algo se mueve en el País Vasco capaz de despertar nuevas esperanzas en nuestro futuro.

Conociendo la realidad actual y la experiencia del pasado, nos corresponde trazar las grandes líneas de la política económica del Gobierno, encuadradas en las coordenadas siguientes:

1) En una política presupuestaria austera, al haber concluido los tiempos de alegría presupuestaria que acompañaron los primeros años de aplicación del Concierto Económico, al ir reduciéndose el diferencial de presión fiscal con el resto de España.

2) En un margen presupuestario orientado al objetivo prioritario de creación de empleo a través tanto de la inversión pública como de estímulos a la inversión privada.

Las competencias de la Comunidad Autónoma en infraestructuras, transportes, vivienda, ordenación territorial, medio ambiente, etc., son lo suficientemente amplias como para desarrollar, desde el sector público vasco, una política de gasto que contribuya al proceso de recuperación económica, cumpliendo, simultáneamente, el objetivo de mejora del bienestar social. La otra vía¹ es la ya indicada de incentivos a la industria, ligados al progreso tecnológico. Los mecanismos de financiación deberán regirse por los principios elementales de facilidad en la identificación de la ayuda y en su tramitación, agilizando la toma de decisiones.

Las líneas esbozadas deberán ejecutarse con una estructura institucional adecuada. Bajo esta perspectiva concebimos que el Plan Económico a Medio Plazo, que inicialmente contemplará el período 1989-92, sea un elemento aglutinador de todos los esfuerzos presupuestarios de todas las administraciones vascas. El Plan debe tener el mayor consenso político y social posible, y debe ser marco de reflexión para diseñar el país que todos deseamos en el año 2.000.

LAS LINEAS DE POLÍTICA ECONÓMICA