



INFORME DE LA DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN SOBRE EL “PLAN DE INDUSTRIALIZACIÓN 2014-2016” (DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD)

I.- INTRODUCCIÓN.

La Viceconsejería de Industria ha remitido a esta Dirección de Coordinación el texto del Plan de Industrialización 2014-2016 que figura en el encabezamiento con el fin de que se emita el preceptivo informe sobre el mismo.

De conformidad con el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 11 de junio de 2013, por el que se aprobó el Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno en la X Legislatura 2013-2016”, en el que se incluía el “*Procedimiento para la elaboración y tramitación de planes estratégicos del gobierno*”, en relación con el artículo 8 apartados a) y c) del Decreto 187/2013, de 9 de Abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Lehendakaritza, que atribuye a la Dirección de Coordinación la función de coordinar la elaboración y realizar el seguimiento de la acción de Gobierno, así como asesorar a los departamentos en la planificación y programación de sus actuaciones, se emite este informe sobre el Plan de Industrialización 2014-2016 en adelante PI.

La tramitación establecida viene dada por la incorporación del PI 2014-2016 en la relación de Planes Estratégicos de la X Legislatura y supone evidenciar la especial relevancia que se le concede a esta área de actuación dentro del conjunto de la acción de Gobierno de la X Legislatura.

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO BÁSICO DEL PLAN DE INDUSTRIALIZACIÓN 2014-2016.

Como cuestión previa y antes de entrar en el contenido debe constatar que el Plan se presenta como un instrumento (“instrumento del Gobierno para el apoyo a la industria vasca”) para afrontar el reto de superar cuanto antes la crisis económica, compatibilizando las medidas dirigidas a la reactivación y a la defensa y creación de empleo con el necesario mantenimiento y avance en el sistema social y de bienestar, en el entendimiento de que ambos objetivos están interrelacionados y que su simultáneo tratamiento pudiera propiciar un reparto social más equitativo de los efectos de la crisis.

El PI se incardina en un **contexto de planificación más amplio**, descrito en el Programa de Gobierno de la X Legislatura, que contiene las líneas maestras de la acción de gobierno en el ámbito del empleo y la reactivación económica. Se trata del *Programa marco para el Empleo y la reactivación económica “Euskadi 2020”* que se despliega en esos dos bloques, siendo que el segundo, la denominada “*Estrategia 4i para la Reactivación económica*”, considera cuatro factores competitivos clave para la economía vasca: Innovación, *Industrialización*, Internacionalización e Inversión sobre los que es necesario actuar desde la existencia de un tejido empresarial debilitado y exhausto (por cinco años de profunda crisis) y en el que es necesario provocar un proceso de adaptación a un entorno competitivo global en cambio constante.

Esta planificación básica se materializará a través de diferentes políticas sectoriales entre las que la industrialización adquiere una importancia específica que surge (1) de la tradición industrial de este país, (2) de una acción pública en la que la política industrial ha tenido siempre un tratamiento específico (tanto en situaciones de crisis como en momentos de bonanza económica), (3) de la existencia de una planificación previa constante que ha apostado por apoyar el crecimiento

económico en el sector industrial y (4) de la existencia de un modelo socio-económico propio que tradicionalmente en términos comparativos se ha demostrado más sólido que los de su entorno.

Debe, por tanto, entenderse que el genuino carácter estratégico de esta planificación se encuentra en la Estrategia 4i de Reactivación económica y que el PI tiene un carácter más ejecutivo y de planificación departamental para una de sus áreas: la industrialización, entendida como la puesta en marcha del necesario apoyo a las empresas de la CAE fundamentalmente en relación con dos aspectos: los problemas de financiación y el tránsito de la fabricación tradicional a la fabricación avanzada.

El contexto socio económico actual introduce una circunstancia que, aunque siempre presente en cualquier proceso de planificación, en este momento está más acentuada y que no es otra que la limitación de los recursos públicos para la puesta en práctica de esta política a la que están sometidas las administraciones actuantes. En efecto, se prevé que el presupuesto del que se vaya a disponer durante todo el periodo planificado sea austero, limitado por el actual marco de estabilidad presupuestaria que requiere cumplir con estrictas exigencias de déficit y de deuda que limitarán las posibilidades de actuación y exigirán el uso más eficaz y eficiente de los recursos disponibles.

No obstante, este escenario pudiera mejorar en función de las siguientes circunstancias que pudieran hacer pensar que es este momento el menos favorable:

- El PI pudiera dotarse de recursos adicionales si la evolución de los ingresos presupuestarios es positiva.
- El devenir de los programas que en esta materia se tramitan en la Unión europea.
- El posible aumento de las dotaciones como consecuencia de los resultados de los compromisos del *Acuerdo entre EAJ-PNV y PSE-EE (PSOE) para conseguir una Euskadi más moderna, solidaria y sostenible y competitiva*".

-Definición del problema social o de la necesidad pública.

En otro orden de cosas y con base en la estructura que se detalla¹, el PI **identifica de forma detallada las necesidades públicas existentes** a satisfacer por la administración en materia de industrialización en el momento actual que, a pesar (1) de la tradición histórica y del presente industrial de Euskadi, (2) de la actuación continuada que se ha llevado a cabo en este campo desde la aprobación del Estatuto de Gernika, y (3) de los avances que se han producido en los últimos treinta y cinco años, **más que relevantes son en este momento acuciantes** como consecuencia de la larga y profunda crisis económica que aunque con cierto retardo está sufriendo Euskadi.

En efecto, el contenido del PI viene determinado por el contexto global de crisis financiera y económica mundial con un efecto adverso en Euskadi en forma de tendencia negativa o escasa en el crecimiento, pérdida constante del tejido industrial y con negativa repercusión en el nivel de empleo aunque, parece que para un futuro inmediato, con perspectiva de recuperación económica y creación de empleo.

Mientras tanto, la administración debe mitigar en la medida de sus posibilidades estas carencias que en el ámbito empresarial afectan a asuntos que el PI identifica tales como: la insuficiente financiación, la restricción y carestía en el crédito, la concepción de las relaciones laborales, la fabricación avanzada, la dimensión de las empresas, su inserción en el mercado global o los costes energéticos; en el entendimiento de que todos estos asuntos deben abordarse desde la idea central

¹ El PI se estructura en cuatro bloques:

1. Bloque I.- Bases de Partida.
2. Bloque II.- Estrategia de Industrialización 2014-2016.
3. Bloque III.- Gobernanza del Plan.
4. Anexo.- Planificación relacionada.

que el PI plantea en estos términos: La empresa necesita apoyo para ser competitiva desarrollando estrategias avanzadas de alto valor añadido. Se trata, en definitiva, de **“ayudar a la industria vasca a encontrar un espacio competitivo en la economía global”**.

Desde el punto de vista de la planificación, el PI se inserta en un **contexto relativamente estable** en el que tanto el problema que trata de resolver como el fin que pretende conseguir, aunque ambos en continua evolución y al albur de factores externos, aparecen ya definidos como consecuencia de la decisión estratégica ya tomada en anteriores legislaturas de defender y potenciar la industria en **Euskadi**; todo lo cual, justifica la importancia de este ámbito de la acción de gobierno y la necesidad de su planificación, más aún si cabe, en esta Legislatura en la que a todo lo dicho debe añadirse la **conceptuación de la industrialización como uno de los mecanismos necesarios para salir del contexto de crisis** en el que está inmerso Euskadi que se alinea además con las pretensiones que en este ámbito tienen otros poderes públicos de referencia (Estrategia Europa 2020).

-Diagnóstico de situación.

El documento incluye un **diagnóstico de situación extenso** apoyado en diferentes estudios que describe de forma conveniente la situación industrial, basado en un **análisis de la coyuntura** económico e industrial de Euskadi y su perspectiva de evolución que persigue identificar las tendencias y cambios de la economía y comprender los factores que generan desventajas competitivas para que a través de su contraste se defina el marco sobre el que se va a implementar la acción pública.

Sin abundar en sus contenidos, el documento presenta un análisis integral de la coyuntura económica e industrial de Euskadi, abordando el asunto fundamentalmente desde una perspectiva interna, pero también desde la **perspectiva externa** estudiando tanto el entorno al que Euskadi pertenece (países occidentales en crisis estructural prolongada, circunstancia de la que Euskadi es partícipe) como las tendencias y cambios globales (describe nueve) que pueden tener impactos sobre la industria vasca a los que se añade la liberalización del comercio y la actividad económica a nivel global.

El detallado estudio sobre la **realidad interna** de la economía y de la industria en Euskadi constata la existencia de un tejido empresarial que presenta síntomas de agotamiento después de una crisis estructural prolongada de la que parece empezar a recuperarse en este momento de manera tímida y que anticipa a corto y medio plazo un crecimiento moderado² que propiciará una recuperación lenta pero progresiva de la economía³.

Este es el contexto en el que plan debe ejercer su influencia para lo que avanza en este momento **dos tipos de medidas** a combinar, concretar y desarrollar en su Bloque III y que, en un contexto de restricción presupuestaria, parecen presentar una **elevado grado de adecuación a la realidad sobre la que pretenden influir:**

-Medidas de carácter coyuntural de apoyo y recuperación de empresas en dificultades, posibilitando, por ejemplo, financiación y energía en términos competitivos.

² Se prevé un crecimiento moderado paralelo al que se vaya produciendo en el estado y en Europa como consecuencia de la dependencia de la industria vasca del consumo interno, el comercio con el estado y las exportaciones a Europa. Esta circunstancia pone de manifiesto la necesidad de la industria vasca de diversificar mercados, asunto éste que se aborda en el Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016 de reciente aprobación (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 8 de abril de 2014).

³ Según los últimos datos que se recogen en el “Informe de coyuntura económica: Principales rasgos económicos de 2013 y perspectivas 2014” elaborado por Confebask se prevé para Euskadi un crecimiento para el 2014 de entorno al 1% (aunque ya existen estudios que elevan este porcentaje) y se percibe actualmente una ralentización en la destrucción de empresas y, por tanto, de empleo. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/20/paisvasco/1387542191_013809.html

-Políticas de transformación de carácter estructural hacia una industria avanzada insertada en un mercado global.

El documento a continuación, contiene un estudio sobre las tendencias y cambios globales (nueve en concreto) con impacto directo en la industria vasca, un examen por sectores industriales, un análisis Dafo de coyuntura industrial a modo de resumen, así como otros estudios sobre la evolución de su competitividad; todo lo cual, supone un **diagnóstico que aborda con suficiencia la situación problema social en el que la acción pública** reflejada en el documento pretende influir.

Conviene detenerse en este momento en el apartado sobre *“Evolución de la competitividad de la economía vasca”* en el que se abordan aspectos que en su desarrollo afectan de manera indirecta a otros ámbitos de la acción de gobierno con los que el Plan debe coherenciarse (tanto en relación a contenidos como en relación a mecanismos de implementación) y a los que deberá prestar un adecuado tratamiento como consecuencia del **elevado grado de transversalidad que se le debe reconocer a la política sobre industrialización.**

De esta manera, se analiza la **evolución de la competitividad** en relación a los siguientes aspectos:

a) Internacionalización⁴: A pesar del título que se le otorga al apartado tanto el tratamiento como las medidas que se proponen se circunscriben únicamente a la exportación, sobre la que se constata la necesidad de incidir en dos líneas de actuación:

- Aprovechamiento del margen existente para una mayor apertura de la economía vasca.
- Necesidad de diversificar los mercados de exportación.

El propio PI⁵ entiende que la política de internacionalización empresarial es un ámbito que supera el aspecto de la exportación y en el que en esta Legislatura adquiere una importancia singular en cuanto que además de aspectos propios se presenta como una herramienta que contribuye a la implantación de la denominada **“Estrategia Basque Country”** entendida como la proyección conjunta de Euskadi hacia el exterior en la que se implica a distintos sectores.

Esta circunstancia genera la necesidad de que confluya fundamentalmente la actividad de dos áreas orgánicas del gobierno que además se entienden como complementarias para su implementación con el propósito último de *“fomentar la presencia internacional de Euskadi”*: Acción Exterior y Política Industrial.

Así lo entiende el PI cuando entre las Líneas de actuación en desarrollo del eje estratégico dedicado a la *“Consolidación de la industria avanzada”* (Eje. nº 3) incluye, a implementar por otras áreas funcionales, el *“refuerzo del apoyo a la exportación e internacionalización progresiva de nuestro tejido empresarial como uno de los elementos de mejora de la competitividad imprescindibles para crecer de forma sostenible”* y lo incluye en el marco del **Plan de Industrialización Empresarial 2014-2016** (en adelante PIE 2014-2016), en relación con la creación del Consorcio Vasco de Internacionalización y cita la *“Estrategia Marco de Internacionalización de Euskadi 2020: Estrategia Basque Country”*.

⁴ El artículo 21.4 de la Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi establece que la promoción o política industrial de la Comunidad autónoma del País Vasco se articula en los siguientes sectores: **Promoción y ordenación industrial**, Sociedad de la Información y del Conocimiento, Tecnología e innovación y, por último, internacionalización.

⁵ La primera referencia a los objetivos que se proponía alcanzar el Plan de Industrialización recogida en el Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno de la X Legislatura ya se refería la importancia de la internacionalización para esta política al entender como objetivos propios del mismo: El incremento de la apertura al exterior de la economía vasca y la atracción de nuevas actividades e inversiones extranjeras de valor añadido que refuerzan la competitividad de la economía vasca.

Sobre esta base, en este apartado debiera incluirse **además del análisis del aspecto exportador una referencia a la estrategia sobre internacionalización empresarial** entendida como palanca para la competitividad de la empresa vasca.

Desde la óptica de la Dirección de Coordinación resulta adecuada la inclusión entre las líneas de actuación del PI de contenidos propios del PIE 2014-2016 dedicados al desarrollo e implantación en el exterior del sector empresarial vasco en la consideración de que contribuirán en alguna medida a la consecución de los objetivos del primero y de que, asimismo, supone una iniciativa interesante en orden a integrar actividades de distintos sectores que apuntan a un mismo propósito generando de esta manera simplificaciones y sinergias, evitando, al mismo tiempo, solapamientos y duplicidades.

En cualquier caso, deben quedar determinados aspectos tales como el grado de responsabilidad de cada parte en la implementación de esas actuaciones -responsable y colaborador- o la medida en qué cada uno de ellos contribuyen a la consecución del eje estratégico al que se asigna esta actuación en el plan. En definitiva, esta posibilidad obliga a los órganos responsables a procurar un grado de coordinación de carácter fundamentalmente intradepartamental tal que no se resienta la adecuada implementación de la medida.

b) I+D+i: **Deben repetirse las consideraciones hechas en el apartado anterior en relación a la coherencia y coordinación orgánica en la ejecución de esta política**, aunque, en este caso, es perceptible la existencia de una situación consolidada en virtud de la larga trayectoria planificadora en este ámbito cuyo último producto ha sido el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015, así como la existencia de un complejo y completo Sistema Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En este momento de elaboración del PI se debieran tomar en consideración tanto los contenidos del PCTI-2015 (impulso de una estrategia de diversificación inteligente) como las previsiones que se avancen en relación a su sucesor en esta Legislatura y que tienen sus líneas maestras en el apartado correspondiente a este ámbito en el Programa de Gobierno. Así mismo, deberán tomarse en consideración la apuesta europea por las denominadas *“estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente”*.

c) Inversión: Partiendo de la posición de referencia que en este aspecto se encuentra Euskadi, se ha constatado en los últimos años una caída continuada que parece seguirá aunque a ritmo más atenuado. En ese sentido, **podría valorarse la posibilidad de que una parte de la inversión fuera dirigida al apoyo de proyectos con capacidad tractora**, a la atracción y retención de actividades del exterior y al desarrollo industrial y tecnológico en actividades con futuro como la economía verde, el Tercer Sector o el sector agropecuario **para lo que se necesitará unos aceptables niveles de coordinación con la planificación en esos ámbitos** (IV Programa Marco Ambiental, Plan de Servicios Sociales, Plan de la Industria Agroalimentaria, éste último con el objeto de mejorar la competitividad del sector agroalimentario).

d) Costes empresariales: Aunque se percibe una leve reducción de costes sigue siendo imprescindible actuar sobre los mismos ya que el ajuste está siendo menor que en nuestro entorno con la consiguiente pérdida de ventaja competitiva. Los *costes salariales* han sufrido una moderada desaceleración en su constante crecimiento pero menor que en el entorno. Los *costes de financiación* cuando ésta existe, son elevados. La posibilidad de influencia de las políticas públicas sobre estos costes es limitada por no decir escasa; sin embargo, sí resulta factible en el caso de los denominados *costes energéticos* que con su constante incremento se está convirtiendo en un inesperado factor (desventaja) de competitividad.

Para paliar en la medida de lo posible este último problema, además de las medidas a tomar consecuencia de negociaciones de tinte político (acuerdo para la reducción de la factura energética para la industria vasca), **se hace conveniente establecer una conexión entre la política industrial y la política energética de Euskadi que se recoge en la vigente Estrategia**

Energética de Euskadi, 3E 2020⁶ en orden a diversificar las fuentes de energía, dirigir inversiones a este sector y apostar por nuevos sistemas y fuentes de energía.

e) Condiciones del entorno: el último aspecto que se analiza sobre la evolución de la competitividad constata tres efectos producidos por el contexto socioeconómico de crisis a los que conviene enfrentarse.

- Continuo deterioro del mercado laboral.
- Continuo aumento de los contratos temporales.
- Continua pérdida de competitividad en precios consecuencia del aumento de los costes laborales unitarios nominales.

Para enfrentar estos problemas **debe tomarse en consideración la planificación de carácter estratégico relacionada con estos aspectos**: Plan de Empleo 2014-2016 (aprobado en Consejo de Gobierno de 28 de Enero de 2014) , Plan de Universidades y Plan de Formación Profesional o Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015 (todos ellos pendiente de aprobación), entre otros.

El PI desgana con suficiencia en su apartado 1.4.- *“Coyuntura económica e industrial de Euskadi”* el **diagnóstico** de la situación actual en esta materia partiendo de la identificación de las tendencias y cambios en la economía global, analizando la coyuntura industrial de Euskadi, comprendiendo los factores de diferenciación y de desventaja competitiva del tejido industrial, todo lo cual se hace desembocar en la definición de nueve retos prioritarios a afrontar **conformando una descripción tanto del momento actual como de las perspectivas a corto y medio plazo** apto para determinar, en consecuencia, los ámbitos sobre los que actuar y los objetivos estratégicos.

El documento partiendo de un contexto de crisis económica y financiera global presenta al PI, como un instrumento indispensable para la recuperación económica y la creación de empleo en cuanto que entiende la industrialización, como una de las condiciones necesarias para la superación de estos problemas, tal y como lo entiende el *“Programa marco por el Empleo y la Reactivación económica 2014-2016”*⁷ con quien debe alinearse en cuanto herramienta para la ejecución de las previsiones de este último en el apartado de industrialización.

En definitiva, el **diagnóstico sobre la situación del sector industrial** en la CAE pudiera definirse de manera simplificada mediante la siguiente sucesión de circunstancias sobre las que a posteriori construye su entramado de medidas:

- El sector industrial presenta signos de agotamiento por la prolongada crisis.
- El sector industrial necesita apoyo para superar la crisis.
- El sector industrial necesita ser más competitivo desarrollando estrategias avanzadas de alto valor añadido.
- El sector industrial necesita diversificarse e introducirse en nuevo sectores.
- El sector industrial necesita reducir costes energéticos.
- El sector industrial necesita superar el conflicto laboral y promocionar relaciones basadas en el compromiso compartido.

Estas necesidades se convierten en justificación para la determinación de los objetivos estratégicos que el PI se autoimpone en cuanto que a través de sus líneas de acción pretenden incidir directamente para la satisfacción de las mismas.

⁶ Debe quedar constancia de que ya las previsiones sobre objetivos del PI en el momento en que se elaboró el Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno de la X Legislatura contemplaba como uno de ellos la implementación de la política energética definida en la Estrategia Energética 3E2020. Asimismo y relacionado con este aspecto citado y con aspectos tales como la innovación y el medio ambiente también se proponía *“impulsar el desarrollo industrial y tecnológico en ámbitos energéticos de futuro en los que Euskadi puede construir ventajas competitivas sostenibles”*.

-Modelo de gestión y estructura.

En lo relativo al **modelo de gestión** (implementación y estructura), el PI después de definir sus principios y su alcance, delimita sus ejes estratégicos (ámbito de actuación), establece objetivos estratégicos, identifica otros objetivos de este carácter que aunque incluidos en otros planes pueden impactar sobre la política industrial, recoge líneas de actuación y despliega las actuaciones concretas que los desarrollen; todo ello, conforme con lo que se entiende por un proceso adecuado de elaboración de una estructura ortodoxa para un proceso de planificación.

Esta estructura junto con el diagnóstico, el análisis de las tendencias globales y del contexto económico y de la situación industrial y la evaluación de la planificación precedente son base suficiente para una adecuada determinación de los retos a los que enfrentarse y para facilitar la identificación de los posibles caminos de salida que se le presentan al sector industrial para superar esta situación, propiciando simultáneamente una **adecuada delimitación de las áreas o ámbitos de actuación**⁸ (a los que denomina Ejes estratégicos) sobre los que incidir a través de la determinación de los objetivos y principios estratégicos del PI.

En cuanto al **contenido del plan (Bloque II)** debe considerarse la **coherencia existente entre el estudio de coyuntura previo entendido en sentido amplio y los principios en los que el Plan pretende basar su acción**. En este sentido, comentar que los principios, en virtud del significado que se les otorga, parecen más condiciones necesarias cuyo cumplimiento debe procurarse si se quieren conseguir los propósitos buscados y, en este sentido, deben tener reflejo material tanto en el apartado ejecutivo del Plan (ejes, objetivos y líneas de actuación) en la medida en que ello sea posible, como en el apartado dedicado a la Gobernanza del plan.

En líneas generales el PI cumple con este requerimiento por el que las pretensiones derivadas del contenido de los principios del plan se identifican con facilidad en las líneas de actuación y en las acciones. En esta constatación, se advierte, sin embargo, una excepción ya que no se percibe un tratamiento específico en la parte ejecutiva del PI del principio del plan que hace referencia al denominado **“Equilibrio territorial”** desde el que se aboga por *“el refuerzo y convivencia de distintos modelos productivos adaptados a cada territorio, comarca y municipio”* como medio para asegurar un desarrollo industrial acorde con la política sobre planificación territorial.

Así mismo, se cita a la **industria agroalimentaria y pesquera** a la que no se hace ya después referencia ni directa en las líneas de actuación, ni indirecta en la planificación concomitante (es decir aquella ajena en la que el PI pretende apoyarse para la consecución de sus objetivos liderada por otros ámbitos sectoriales), tal vez por entenderse que pueda ser objeto de tratamiento específico en su propia planificación (Plan Director de la Industrias Agroalimentaria y Plan de reactivación del Sector pesquero, ambos incluidos en la relación de Planes de carácter departamental para esta Legislatura).

En ambos casos, -equilibrio territorial e industria agroalimentaria y pesquera- **debiera dejarse constancia en el PI de la propuesta de tratamiento que para la ejecución de ambas áreas se pretende llevar a cabo, en orden a un diseño lo más ordenado, coherente e integral posible de la planificación sobre industrialización.**

⁸ En este sentido el Plan define en coherencia con el análisis de contexto y coyuntura y con el diagnóstico cinco ámbitos de actuación sobre los que aplicar los objetivos estratégicos:

- Pequeña y mediana empresa (Pyme).
- Proyectos industriales estratégicos.
- Industria avanzada.
- Contexto industrial y energético competitivo.
- Capital humano.

Acierta también el documento cuando al definir su **alcance** entiende el mismo como un **“impulso a la competitividad industrial”** en coordinación con el resto de la planificación de Gobierno *“cuyas acciones tengan impacto en la industria vasca”*. En efecto, el PI identifica, con alguna salvedad, la planificación concomitante, los contenidos confluyentes, cita los órganos implicados concretando los mecanismos y órganos encargados de posibilitar esa necesaria cooperación y coordinación. De la misma idea se participa cuando el plan define su objetivo principal: *“Fortalecer la competitividad de la industria vasca en el mercado global”*.

En lo que respecta al apartado de **Objetivos Estratégicos** se debe introducir una reflexión referente a la consideración que hace el PI de objetivos de segundo nivel⁹ en relación a aquellas políticas que aunque relacionadas con el plan conceptúa como genuinas de otras áreas de gobierno (principalmente, Innovación e Internacionalización). La identificación y delimitación de estos ámbitos de actuación resulta apropiada para una posterior adecuada distribución de funciones y asunción de responsabilidades en políticas en las que al aspecto industrial no le toca ser protagonista sino colaborador, pero que contribuyen a la consecución de sus propósitos.

El PI define con suficiencia los **ámbitos de actuación (que denomina ejes estratégicos)** en los que van a incidir las medidas propias, pero también incluye aquellas medidas que van a ser implementadas en otros planes y lideradas por otros departamentos; tales como la apertura hacia el exterior (en este caso con alguna reserva ya comentada), el desarrollo de la política energética y la apuesta por la energía verde, la apuesta por la innovación o la creación de nuevas iniciativas emprendedoras, lo que sin duda contribuye a facilitar la integración y conexión entre los diferentes ámbitos de acción que contribuyen a la puesta en práctica de esta política.

La elección de los ámbitos de actuación estratégicos alineados con los objetivos que el plan propone es coherente tanto entre sí, como en relación a los antecedentes, diagnóstico y análisis coyuntural presentados e identifican con suficiencia, las áreas de actuación que no siendo propias de esta política son indispensables o por lo menos, influyen en su ejecución. Es de destacar asimismo, como no podía ser de otra manera, el elevado nivel de coincidencia existente entre la elección de estos ejes estratégicos/ámbitos de actuación y las líneas de desarrollo del objetivo del *“Programa Marco por el Empleo y la Reactivación económica: Euskadi 2020”* enclavado en el segundo eje de actuación de la misma, la denominada Estrategia 4i, dedicado a la industrialización¹⁰ que se desglosa en cuatro apartados:

- Apoyo a la financiación y reestructuración de la Pyme.
- Apoyo a la inversión.
- Impulso a proyectos estratégicos.
- Generación de un contexto industrial y energético competitivo.

⁹ Debe reseñarse que a través de este tratamiento el PI reconoce de manera implícita su situación dentro de la Estrategia 4i de Reactivación económica, al entender como objetivos de segundo nivel a implementar por otras áreas de gobierno con su colaboración los siguientes:

- Mantener la apuesta por la I+D+i bajo criterios de excelencia, especialización, y transferencia de resultados a la empresas (Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Euskadi 2020).
- Estimular el desarrollo sostenible de la empresa vasca, favoreciendo ofertas de mayor valor añadido, a través de la innovación tecnológica y no tecnológica (Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Euskadi 2020).
- Incrementar la apertura al exterior y el atractivo internacional de la economía vasca (Estrategia Marco estratégico de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country)

Junto con estos ámbitos referidos a la innovación y a la internacionalización, debe considerarse la cuarta pata de la Estrategia 4i que no es otra que la Inversión a la que debe reconocérsele un carácter horizontal como posibilitadora de la materialización del resto.

¹⁰ Se define el objetivo Industrialización en los siguientes términos: *“Una Euskadi competitiva sobre la base de la especialización inteligente en la que la actividad industrial sea el motor de un nuevo modelo de desarrollo económico”*.

El PI en un ejercicio positivo de planificación, una vez identificados objetivos, ejes, ámbitos y líneas de actuación propias, va más allá al identificar aquellas líneas de actuación que aun formando parte de otros planes contribuyen a la obtención de los resultados del eje estratégico comprometido en cada caso. No obstante, con ser adecuado no parece suficiente sino se determinan también los órganos implicados, su grado de implicación, los mecanismos de coordinación o la medida en que cada una de estas actuaciones contribuyen al logro de los objetivos comprometidos; todo ello, con el objeto de evitar la existencia de áreas grises que pudieran provocar algún tipo de inacción en la administración.

Por consiguiente, el PI presenta en la parte que le corresponde, la necesaria coherencia con el documento estratégico que define el marco de actuación y desarrolla un apartado sustantivo del Programa de Gobierno (Eje 1.- *“El empleo, nuestra prioridad”*), en cuanto documento de carácter ejecutivo cuyo objeto es diseñar los mecanismos y elegir las herramientas de las que la administración se va a servir para posibilitar la materialización o puesta en práctica de los requerimientos teóricos previos

-Modelo de Gobernanza.

Con respecto a este asunto el PI consciente de su carácter horizontal, la complejidad y volumen de las relaciones y la variedad de agentes implicados, atiende a la necesidad, por un lado, de establecer un claro liderazgo y, por otro, de diseñar un organigrama en el que además de determinar el órgano encargado del impulso y gestión del plan, dedique un especial tratamiento a los mecanismos y órganos de coordinación interdepartamental e interinstitucional y dibuje un eficiente sistema de distribución de funciones entre todos ellos.

En este ámbito, el Plan propone una **estructura organizativa que identifica tres fases esenciales en el proceso de gestión**: la planificación, la implantación y el seguimiento y evaluación a las que se pudiera añadir, presentando ciertos visos de horizontalidad, la participación ciudadana no sólo contemplada para la fase de elaboración del documento, sino también en la fase de implementación de la planificación cuando ésta propone durante su vigencia el posible impulso de lo que denomina ***“plataforma permanente de competitividad industrial”***¹¹ de la que se deberá definir, con concreción, su naturaleza, composición organización y operativa.

En ese sentido, pudiera haberse valorado la posibilidad de incluir esta aspiración en una de las medidas a incluir entre las líneas de actuación que el PI contiene con el objeto de alcanzar una mayor grado de compromiso en cuanto a su implantación ya que este tratamiento obliga a definir la actuación, su grado de compromiso, sus responsables, su horizonte temporal, etc.; todo lo cual contribuye al tránsito desde la intención a la obligación. La propuesta pudiera pasar por incluir esta línea de actuación o esta medida en el Objetivo nº 7.- *“Desarrollo y apoyo al capital humano”*, abriendo una nueva línea de actuación en el mismo relativa a la gobernanza utilizando como línea argumental el concepto *“factor o capital humano”*.

El PI que se asienta sobre una estructura de impulso y de coordinación institucional en parte ya consolidada tanto a nivel de Administración de la CAE, como de las Administraciones forales, se refuerza en este apartado considerando la creación de nuevos mecanismos, para el área de la colaboración y de coordinación interdepartamental sobre los que, en relación a su tratamiento, debiera reflexionarse en los mismos términos en los que se hace en el apartado anterior para la participación ciudadana, en orden la posibilidad de incluirlos entre las líneas de actuación.

-Liderazgo y gestión: Es lógico que sea el Departamento promotor quien lidere el PI con el objeto de establecer pautas en la actividad administrativa y de generar el contexto necesario para

¹¹ Se concibe como un instrumento de marcado carácter consultivo (*“foro de reflexión multiagente”*) que liderado por el DDEC se reunirá una vez al año para propiciar la participación de los agentes sociales y de la ciudadanía en general en orden a determinar las claves de la competitividad de la industria vasca y generar propuestas en relación a los contenidos de la planificación sobre industrialización.

acoplarlo con otras estrategias, planes, programas y acciones tanto propios como de administraciones ajenas.

Así mismo, se atribuye con criterio adecuado a la Viceconsejería de Industria y entes instrumentales la gestión, y coordinación y la mayor parte de la ejecución de las actuaciones que el plan prevé en la que se reconoce un especial papel del Departamento de Hacienda y Finanzas (Instituto Vasco de Finanzas) que aun no siendo responsable directo de actuación alguna, sí se entiende como cooperador necesario para la financiación de la implementación de aquellas actuaciones que la requieran.

Esta asunción es acorde con la atribución de cometidos que el Decreto 190/2013, de 9 de abril, por el que se establece la Estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad hace en sus artículos 11 y ss. a la Viceconsejería de Industria y, en particular, a la Dirección de Desarrollo Industrial que deben, además de *“Elaborar planes, estudios, informes y propuestas de actuación en el ámbito interinstitucional dentro de las materias”* de su competencia, ejecutar las competencias que le son propias y que coinciden en su mayoría con los compromisos adquiridos en el PI.

-Colaboración y coordinación institucional:

-Comisión Interdepartamental del Plan de Industrialización¹²: Se propone la constitución de una Comisión interdepartamental con funciones de coordinación pero también de seguimiento y evaluación del Plan.

Además el PI, de manera complementaria, identifica aquellos otros mecanismos de coordinación interdepartamental generados por otros ámbitos de planificación en los que participa o se postula para participar, el Departamento (debiera determinarse que órgano representa al departamento en cada caso en virtud de la materia afectada), existentes en aquellas políticas concurrentes con las de industrialización. Esta iniciativa además de considerarse una buena práctica en planificación, supone un intento adecuado de simplificación de estructuras y racionalización en el funcionamiento administrativo.

No se explica, sin embargo, la ausencia de información en relación a esta misma posibilidad en relación al Eje nº 4 *“Generación de un de un contexto industrial y energético competitivo”* en el que al igual que en relación a otros ejes, y en un contexto en el que este aspecto se está convirtiendo en un factor notorio de desventaja competitiva, pudiera resultar necesario propiciar la colaboración interdepartamental en un área, la energética, en la que cuando menos están implicadas políticas sectoriales tales como: medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y pesca, vivienda, obras públicas, transportes, etc.

En consecuencia, pudiera ser pertinente, conforme a los cauces formalmente disponibles, configurar o aprovechar un mecanismo de coordinación propiciatoria de esa labor acorde a las demás variables que inciden directamente en el fenómeno energético incorporando otras perspectivas sectoriales diferentes a las que el departamento promotor maneje como responsable de ese área o, cuando menos, valorar la posibilidad de su existencia.

-Consejo Vasco de Promoción Económica (Coordinación interinstitucional): Se recupera la función que este órgano tenía atribuida con carácter previo a la vigencia del Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013 (entendido éste como antecedente planificador inmediato del PI) donde no aparecía referencia alguna al mismo en el apartado dedicado a su coordinación, seguimiento y

¹² La oportunidad de adoptar esta denominación quizá merezca una reflexión en el sentido de no acotar la actividad de la Comisión al ámbito del plan, sino a la industrialización como política general que puede verse afectada por contenidos al margen de los establecidos en el Plan. La propuesta sería denominarla *“Comisión Interdepartamental de Industrialización”*.

evaluación¹³ pero del que sí constan actuaciones durante ese periodo. A este Consejo cuyo origen se remonta al Plan Interinstitucional de Promoción Económica 2000-2003 y que supone un claro ejemplo de **coordinación no formal**, se le reconoce como “*máximo órgano de coordinación con los territorios históricos en materia de actividad industrial*” para la “*permanente revisión y adaptación de los programa de apoyo a la actividad empresarial*”.

Esta somera referencia, propia de un sistema de coordinación informal, pudiera ser revisada en orden **a adaptar el órgano a la realidad actual** y, en especial, a valorar la **posibilidad de ampliar el espectro de representación a otros ámbitos** (Eudel o Cámaras de Comercio, por ejemplo) para posibilitar una representación más amplia, ya que se pretende, en palabras del propio PI, “*una concertación con el resto de las instituciones, en especial, las Diputaciones forales*”.

Debe tomarse en consideración el hecho de que sólo será posible implementar las medidas del plan si se trabaja de manera interrelacionada desde los diferentes niveles institucionales públicos, privados y mixtos que constituyen la gobernabilidad. Esto es, además, especialmente importante en Euskadi, donde por la existencia de un gran número de instituciones públicas, es crítico avanzar en la coordinación y en la generación de sinergias.

- **Participación ciudadana:** El documento se refiere dentro del apartado 1.2.- “*Metodología y elaboración del plan*” a la **participación** de los agentes y de la ciudadanía durante el proceso de elaboración del documento reconociendo no sólo su conveniencia, sino también su necesidad en un ámbito en el que se pretende implicar al conjunto de agentes sociales, económicos, culturales e institucionales vascos y generar consensos y propiciar la materialización de sinergias, procurando de esta manera una mayor eficacia y legitimación para esta política, profundizando, simultáneamente, en el nuevo sistema de gobernanza. En ese sentido, **es importante la inclusión del relato sobre el proceso participativo puesto en práctica en la fase de elaboración, pero también hubiera sido conveniente identificar aquellas aportaciones o contenidos incluidos en su texto en virtud del mismo** con el objeto de ponerlas en valor y evitar la generación de frustración para el participante.

Es acertada la propuesta de “*valorar el impulso*” para la fase de ejecución del plan de la denominada “*plataforma permanente de competitividad industrial*” como órgano no sólo de consulta, sino también de participación en una acción en la que se entiende necesaria la intervención de la sociedad. En este proceso de evaluación que debiera acabar en la **constitución de algún mecanismo de participación estable**, debiera, asimismo, tomarse en consideración la existencia de mecanismos de participación formales preexistentes creados en otros periodos de planificación con estructura y fines análogos como, por ejemplo, el Foro de Competitividad 2015 creado en el Período de vigencia del Plan de Competitividad Empresarial 2010-2015¹⁴ y al que se hace una referencia tangencial cuando se aborda la evaluación del Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013 en el apartado 1.3.3.- del PI.

En general, este entramado de coordinación y participación parece responder con suficiencia a las necesidades que la planificación en esta materia parece requerir, en cuanto que pretende modificar el sistema precedente para consolidar una estructura básica que propicie una correcta y suficiente gestión de esta materia.

¹³ Modelo de gestión. Organización del plan. Bloque IV: Gestión del Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013.

¹⁴ Este Foro se concibió como un punto de encuentro para la reflexión sobre las cuestiones de competitividad industrial y de apoyo al proceso de seguimiento del plan, con el fin de asegurar a través del mismo la vinculación del plan con las necesidades de la sociedad vasca y de su tejido industrial, circunstancias que concurren en líneas generales con las que se pretenden con la plataforma. Forman parte de él representantes de las distintas administraciones, el sector empresarial, los agentes de competitividad y conocimiento y de los sindicatos más representativos.

Esta propuesta de adaptación, modificación o complemento del sistema de gobernanza, cuya conveniencia no se pone en duda, **debiera, no obstante, en un ejercicio adecuado de planificación haber estado apuntalada con una referencia al análisis o evaluación previa que haya justificado la adopción de esas medidas**, al que aunque seguramente existente, no se hace referencia en el plan. De la misma manera, a futuro, esta circunstancia debiera ser valorada dentro del proceso de evaluación general del PI.

En definitiva, si bien, el PI propone un diseño apropiado, esta propuesta pudiera no considerarse suficiente ya que en algunos casos parece detenerse en una **mera declaración de intenciones que queda pendiente de materializar** (Participación) y en otros (coordinación interinstitucional) quedan pendientes aspectos tales como su composición, organización y modelo operativo; aunque, bien es cierto, que éstos pueden presentar dificultades añadidas en cuanto que su determinación no depende únicamente de la voluntad del órgano promotor.

Estas circunstancias pudieran haber llevado a valorar, como ya se ha comentado para algún otro aspecto, la posibilidad de entender y a convertir estas propuestas en actuaciones de las que se desarrollan en las Líneas de actuación en desarrollo de uno de los ejes estratégicos, en este caso, tal vez vinculado por proximidad al de “Capital humano” en orden a introducir un mayor grado de compromiso para la consecución de las mismas.

Por último, en líneas generales el PI parte de la existencia de un **modelo de gobernanza relativamente consolidado** sobre el que por un lado, se detectan carencias que pudieran generar problemas de funcionamiento y, por otro, se advierte la necesidad de adaptación a los requerimientos de la nueva orientación que sobre industrialización se pretende poner en práctica. En este sentido, debe reconocerse que las propuestas en sí –con las salvedades expresadas- parecen mejorar la situación previa y adecuarse con suficiencia a las exigencias estándar en esta materia y lo que es más importante a las necesidades concretas que el PI debe cubrir en este apartado

-Sistema de Seguimiento y Evaluación.

A continuación, el PI dedica un apartado a su **sistema de seguimiento y evaluación** en la consideración de que su diseño, definición y aplicación resultan determinantes para el correcto funcionamiento de cualquier plan y, en particular, para valorar la efectividad de las medidas y actuaciones que proponga en esta materia.

El PI se autoimpone un ambicioso **compromiso de evaluación de carácter cíclico anual**. Se trata de un proceso continuo de seguimiento y evaluación del plan que pudiera requerir un elevado grado de compromiso y un exigente nivel técnico tanto en relación a los recursos humanos como a los materiales cuya adecuación con seguridad ha sido tomada en cuenta.

Se plantean dos momentos de evaluación anuales:

-2º trimestre: Informe de evaluación.

-4º trimestre: Documento en el que se incluirán actuaciones, prioridades y presupuestos a incorporar al plan.

Esta propuesta coincide, al margen de su especificidad con las propuestas que sobre evaluación de planificación estratégica se recogieron en el apartado 3.2.- Seguimiento y evaluación de planes del “*Procedimiento para la elaboración y tramitación de Planes estratégicos del Gobierno*” para la X Legislatura aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013, de elaborar, al menos, un informe de seguimiento anual en relación a la planificación estratégica del Gobierno.

No obstante, **el PI no contiene referencia alguna en torno al compromiso de elaborar un Informe final** que abarque todo el período de vigencia del plan y cuyo contenido debe centrarse en la valoración de resultados en relación a las líneas de acción y en la evaluación de impacto en

relación a los objetivos estratégicos, con el objeto último de llegar a determinar en qué medida el plan alivia la necesidad o problema social sobre el que pretendía influir.

Por otro lado, se trata de dos ejercicios evaluadores que aunque son adecuados desde el punto de vista de un proceso de evaluación, son de carácter interno, es decir, elaborados por los propios órganos que impulsan e implementan el PI, previsión ésta que pudiera complementarse con alguna suerte de evaluación externa o de carácter mixto (público-privada).

Esta evaluación externa pudiera reservarse para el momento en que el periodo de vigencia del PI haya finalizado cerrando de esta manera el círculo del que pudiera entenderse como un ejercicio completo de evaluación. Normalmente el evaluador externo tiene un conocimiento especializado de la materia y además actúa con un grado mayor de independencia. Por otro lado, la existencia de ambos tipos de evaluación permite un contraste entre ellos que pudiera resultar enriquecedor para el responsable de la implementación de la política y para el diseñador del siguiente período de planificación.

Para propiciar esta ejercicio evaluador el PI se dota de **tres tipos de indicadores** distribuidos entre los diferentes ejes estratégicos a través de los cuales se diseña el “*Cuadro de mando estratégico del plan*” que parecen presentar la siguientes carencias en orden a un adecuado ejercicio de evaluación:

- 1) *Indicadores de ejecución y esfuerzo*: A pesar de manifestar que se establecen para cada eje del plan, no se identifican. Se debería tratar fundamentalmente de indicadores de carácter cuantitativo que facilitarían la evaluación del grado de cumplimiento de las actuaciones previstas en el plan así como una evaluación del resultado de su implementación.
- 2) Los *indicadores de actividad* se determinan a nivel de eje estratégico cuando lo apropiado, en función de su tipología, debiera ser que el establecimiento de una relación directa con las Líneas de actuación o con las actuaciones ya que en palabras del PI “*permiten conocer la actividad directa generada por las acciones bajo cada eje*”.
- 3) El PI no define indicadores de ninguno de los tres tipos para el seguimiento y evaluación de las políticas desarrolladas en el Eje estratégico nº 5.- “*Capital humano*”.

Aunque el PI **no parece dotarse en este momento de todos instrumentos necesarios para un completo ejercicio de evaluación, si integra las carencias detectadas, el sistema de evaluación diseñado pudiera a futuro resulta adecuado** a los fines del presente documento de planificación en la medida en la que con los distintos compromisos de evaluación que prevé se podrá tener una visión tanto parcial (anual) como global de su aplicación, del cumplimiento de sus objetivos, de la valoración de impactos¹⁵ e incluso de la coherencia y acierto de sus contenidos específicos.

Si lo que se persigue –y no debería ser de otra manera– es que los planes resulten eficaces, eficientes y adaptados a la realidad sobre la que pretenden influir, uno de los mecanismos más adecuados para someter a la administración actuante a la **rendición de cuentas** es disponer de instrumentos de evaluación consistentes y que se lleven a la práctica.

-Ejes estratégicos, líneas de actuación y actuaciones.

El PI después de haber realizado el diagnóstico, haber constatado los hitos de la actividad industrial de la Administración de la Comunidad autónoma de Euskadi y de vislumbrar los desafíos (retos para la competitividad de la industria vasca) y oportunidades a futuro, entra en los que pudiera considerarse parte ejecutiva ya que se dota de instrumentos para materializar sus aspiraciones definidas en forma de objetivos estratégicos.

¹⁵ Debe señalarse como virtud del plan la definición de indicadores de impacto que incluye, no sólo a nivel de ejes estratégicos sino también a nivel de objetivo general (Fortalecer la competitividad de la industria vasca en el mercado global), lo cual va a facilitar sobremanera el ejercicio de evaluación al que se someta el PI.

El PI, cuyo objetivo principal es *“fortalecer la competitividad de la industria vasca en el mercado global”*, se constituye en el instrumento de ejecución principalmente del apartado del Programa de Gobierno titulado: *“Un apuesta por el emprendimiento y la economía productiva”*. Apartado 1.2 del Eje 1 *“El Empleo, nuestra prioridad”* del Compromiso I.- *“El empleo y las personas”*.

Pero el PI también desarrolla de manera indirecta otros aspectos de este Eje 1.- del Programa de Gobierno como son:

- 1.3.- La innovación, clave de nuestro futuro.
- 1.4.- La internacionalización empresarial
- 1.8.- La estrategia energética en favor de las renovables.

Estas pretensiones se identifican convenientemente y en varias ocasiones en el texto del PI. No obstante, sin poner en duda la suficiente alineación del contenido del PI con el Programa de Gobierno, **sería conveniente que de manera expresa y visible se incluyera el contenido del mismo y se estableciera la identidad entre sus Iniciativas y las propuestas del Plan, en orden a dejar visible la necesaria coherencia entre las propuestas del gobierno y los instrumentos para su materialización o, en su caso, la separación entre ambos convenientemente justificada** en base a las contingencias y a la cambiante situación coyuntural.

Así mismo, debe reconocerse que el Plan deja suficiente constancia de su incardinación en un área de la planificación estratégica pública de marcado carácter interinstitucional e interdepartamental – *“Programa marco por el Empleo y la Reactivación económica 2014-2016: Euskadi 2020”*¹⁶ aprobado en Consejo de Gobierno de 28 de enero de 2014- que se refleja en este cuadro sinóptico relativo al área de industrialización y del que de manera indubitada el PI se convierte en instrumento de ejecución¹⁷ de esta condición necesaria para la reactivación económica:

INDUSTRIALIZACIÓN
Mejora de la competitividad industrial
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la financiación y reestructuración de Pymes (eje estratégico nº1.- PI)
Refinanciación de empresas en dificultades
Apoyo a la economía social
Incentivos para reforzar los recursos propios
<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la inversión de las empresas (eje estratégico nº 3.- PI)
Sistema de fabricación avanzada
<ul style="list-style-type: none"> • Impulso de proyectos estratégicos (eje estratégico nº 2.- PI)
Fondos y avales para proyectos estratégicos
Fondo patrimonial de garantía para el sector naval
Inversiones estratégicas permanentes
Nuevas infraestructuras empresariales
<ul style="list-style-type: none"> • Generación de contexto industrial y energético competitivo (eje estratégico nº 4.- PI)
Desarrollo de la política energética

¹⁶ El Programa Marco por el Empleo y la Reactivación económica contempla para el periodo 2014-2016 un presupuesto de 6.475 millones de euros y la creación de 32.000 nuevos empleos, 8.000 nuevas empresas y autónomos, 1.750 nuevas PYMES exportadoras y 75 nuevos proyectos estratégicos de investigación. El programa contempla dos grandes ejes de actuación en el horizonte 2014-2016: la recuperación del crecimiento y el empleo, a través del **Plan de Empleo** y la reactivación de la economía, a través de la llamada **Estrategia 4i** (Inversión, Innovación, Internacionalización e Industrialización). El programa marco responde, también, al Acuerdo Político firmado entre PNV, PSE-EE y el Gobierno Vasco y da continuidad a las actuaciones que el Ejecutivo ha venido desarrollando a lo largo de 2013, tanto en el ámbito del empleo, como en el de la internacionalización, la innovación y la industrialización, con un presupuesto de 1.945 millones de euros.

¹⁷Los ejes estratégicos del PI, a excepción de la ulterior incorporación del eje relativo a la *“apuesta por las personas”* coinciden plenamente con los principales puntos de desarrollo de esta factor competitivo clave definido en la denominada Estrategia 4i.

Igualmente este carácter intersectorial e interdisciplinar se corrobora con el tratamiento que a este aspecto se le concede a la “Estrategia 4i para la Reactivación Económica”- de más extenso y profundo calado que se basa en el entendimiento como clave de cuatro factores competitivos para la economía vasca: Innovación, Industrialización, Internacionalización e Inversión de la que, por otra parte, se convierte en instrumento de ejecución parcial. Así, el PI contribuye directamente a esa Estrategia partiendo de su objeto principal –industrialización y competitividad- generando sinergias y facilitando la consecución del resto de factores por lo que esta referencia parece conveniente ya que contribuye a la contextualización del plan en el marco de un ámbito superior de planificación.

De igual manera pudiera dejarse constancia de la contribución, si bien indirecta, de esta política a la implementación de la denominada Estrategia Basque Country¹⁸, entendida **como estrategia integral/estrategia país** que debe posicionar a Euskadi “*como actor global, referente de excelencia, como modelo de calidad de vida y de cohesión social, como territorio innovador y competitivo*”.

Asimismo, el PI se refiere **con amplitud a sus antecedentes inmediatos en materia de planificación**. No es el primer intento de planificación en este ámbito de actuación pública sino que tiene como **antecedente inmediato** (existen antecedentes previos a éste último en un ámbito de amplia tradición planificadora) el Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013 cuyo objetivo era “*apoyar el crecimiento económico basado en la producción sostenible de bienes y servicios de alto valor añadido*” y sobre el que se deben tomar en consideración tres aspectos en orden a **poner en valor un adecuado proceso de planificación**:

-Su evaluación –cuyos resultados se recogen con suficiente amplitud y análisis en el documento- en cuanto que se trata de una acción ineludible para proceder a un adecuado diseño del nuevo periodo de planificación basado en un diagnóstico a cuya confección ha contribuido esta actividad.

-La utilización de los resultados de la evaluación en cuanto que fruto de ella se llega a la conclusión de la necesidad de seguir insistiendo en actuaciones que generen competitividad a través de la producción de bienes y servicios de alto valor añadido, ya que para este nuevo periodo se pone en evidencia la necesidad de “*ser más competitivo desarrollando estrategias avanzadas de alto valor añadido*”.

-La toma en consideración en el proceso de evaluación de las aportaciones realizadas por el Foro de Competitividad –órgano de participación y consulta- cuyo proceso de reflexión y consulta ofreció como resultado, tal y como se recoge en el PI, la identificación de una serie de áreas de mejora en la actividad pública sobre competitividad de Euskadi.

La evaluación del PCE 2010-2013 y la consideración de resultados en el proceso de elaboración del PI supone un ejemplo de buena práctica en materia de Buen gobierno en cuanto que se trata de una acción ineludible para proceder a un adecuado diseño del nuevo periodo de planificación basado en un diagnóstico a cuya confección ha contribuido esta actividad, al partir, de manera más explícita, de la evaluación práctica del antecedente previo de planificación.

Ahora bien, partiendo de un diagnóstico que evidencia que las medidas hasta ese momento adoptadas aunque adecuadas para su momento se han mostrado insuficientes y que, por consiguiente, aun debiéndose insistir en las mismas debe optarse por una nueva orientación e impulso en la política sobre industrialización a través de una planificación renovada tomando como base una nueva concepción de la misma y en el actual contexto de crisis económica; **el PI**

¹⁸ Se trata de un programa marco cuyo propósito principal es “*Posicionar a Euskadi en la vanguardia del siglo XXI como un actor global, con un espacio propio en la construcción europea, un país atractivo, altamente competitivo, reconocido por su singularidad, sus altas cotas de desarrollo humano sostenible, solidario, abierto al mundo y estrechamente conectado con la comunidad vasca en el exterior*”. Se desarrolla en la “Estrategia marco de internacionalización de Euskadi 2020: Estrategia Basque Country”.

determina unos objetivos estratégicos (inspirados directamente en los compromisos en este área del Programa de Gobierno de la X Legislatura y del Programa Marco para la Reactivación económica y el Empleo 2020, en este caso, casi literalmente) que, **aun no siendo absolutamente novedosos** -en cuanto que se insiste justificadamente en algunos de los objetivos de la planificación previa-, **pretenden estar actualizados en su concepción**, puesto que, por un lado, intentan adaptarse a una entorno que evoluciona inexorablemente y que ha variado respecto a lo que acontecía en el período de planificación precedente al que es necesario adaptarse y, por otro, intentan conformar una política más integral y coordinada en la materia¹⁹.

Esta **nueva concepción** exige un enfoque diferente al que el PI pretende responder, que parte de un contexto socioeconómico de crisis agravado en relación al período de planificación previo, y que entiende la política industrial como palanca de competitividad en un mercado global, pero que, sobre todo, se concibe como **un instrumento de reactivación económica** que en esta Legislatura se considera imprescindible como medio que, junto a otros, propiciará, a su vez, la superación de esa crisis y la consolidación del modelo socio-económico de Euskadi.

En resumen, tal y como, establece la norma (Decreto de Estructura Orgánica) y reconoce el propio Plan los cometidos por el PI a desarrollar son básicamente:

- La financiación y reestructuración de la Pyme.
- El impulso a los proyectos industriales estratégicos.
- La consolidación de la industria avanzada.
- La generación de un contexto industrial y energético competitivo.
- La apuesta por las personas.

Aunque el PI define **siete objetivos estratégicos** que se formulan en base a las previsiones de los diferentes documentos teóricos de planificación y con los que guardan la necesaria coherencia: Programa marco para el Empleo y la Reactivación económica 2020, Estrategia 4i para la Reactivación económica, Plan de actuación 2013-2016 del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y que también responden de los resultados de los distintos foros de reflexión y participación convocados al efecto, la materia se estructura y desarrolla en torno a **cinco ejes estratégicos** (o ámbitos de actuación) que coinciden a excepción del último “Apuesta por las personas”, con el desarrollo que en esa área diseña el Programa marco para el Empleo y la Reactivación económica del que se puede decir que el PI se convierte en instrumento ejecutivo para ese ámbito.

Se trata de cinco ejes estratégicos que indican cuáles son los objetivos generales de los distintos ámbitos de intervención y que se desarrollan a través de las Líneas de acción (constituyen la fragmentación del eje estratégico en unidades ejecutivas que facultan la intervención) y que, a su vez, se despliegan en actuaciones para las que se definen responsables, pero que **no contemplan ni indicadores de actividad ni establecen un compromiso temporal para su materialización**.

Pues bien, el PI contempla **un adecuado diseño de las actuaciones referenciadas a sus líneas de acción**, a su vez, asociadas a cada uno de los objetivos estratégicos que como se ha manifestado tienen identidad con los objetivos del Programa de Gobierno relacionados con el área de actuación. Más aún, algunas de las actuaciones que desarrollan las líneas de acción coinciden en contenidos

¹⁹ Es ilustrativo de estas aseveraciones el apartado del PI que se refiere a “*Aprendizajes y lecciones derivadas*” en el que se incluyen los siguientes:

- la necesidad de hacer un énfasis especial en la industria como motor de generación de un marco competitivo favorable para la economía vasca.
- la obligación de reforzar la concertación política e institucional a todos los niveles.
- la oportunidad de establecer enfoque de planificación estratégica “bottom-up” en materia de competitividad y sus diferentes palancas.
- la necesidad de seguir impulsando espacios y foros de reflexión multiagente.
- la necesidad de establecer una gobernanza clara de las políticas públicas.

con las iniciativas que desarrollan los objetivos del propio Programa de Gobierno, lo que da una medida del **alto nivel de integración** existente entre ambos. En este sentido, el PI debe entenderse como un **instrumento directo para la implementación de esas iniciativas** que ordena un determinado apartado de la acción de gobierno.

Aunque ya se ha comentado con anterioridad, merece una **reflexión en positivo** la incorporación tanto a nivel de objetivos estratégicos como de líneas de actuación y de acciones de lo que el plan denomina en algún caso **contenidos “de segundo nivel”** en el entendimiento de que se trata de ámbitos de acción que aunque contribuyen a la consecución de las metas del plan, su diseño e implementación corresponde a otros ámbitos de planificación.

La inclusión de estos contenidos se considera una buena práctica como **fórmula de interrelación institucional** en atención a las siguientes circunstancias:

- Se identifican claramente los ámbitos materiales concurrentes en el ámbito interdepartamental facilitando la coordinación orgánica en el momento de implementación.
- Se deja abierta la posibilidad de ampliar esta enumeración a objetivos o líneas de actuación que aunque van a ser implementados por otras áreas del gobierno van a contribuir al objetivo general el Plan.
- Se contribuye en la práctica a evitar la generación de solapamientos y duplicidades.

No obstante, se aprecia una *carencia* en este apartado en relación al eje estratégico nº 4 dedicado a la política energética donde no se prevén mecanismos que faciliten la implicación y participación en este ámbito del área medioambiental en relación a dos aspectos que parecen sustanciales en el intento de reformular esta política en función de la actual coyuntura:

- Mejorar la eficiencia de los recursos para mantener los costes bajo control, reduciendo el consumo de materias y energía impulsando a la competitividad de las empresas.
- La diversificación de las fuentes de energía en la que las denominadas energías alternativas deben tener un papel principal.

Dicho esto, hay que insistir en que, con carácter general, la elección y el diseño de los objetivos estratégicos de industrialización **se considera adecuado a los fines que se persiguen con la ejecución de los mismos** y que los mecanismos transversales previstos en el Modelo de Gobernanza parecen introducir los elementos necesarios para que estas acciones sean implementadas en gran medida por el órgano administrativo correspondiente en unos casos, y a través de la colaboración administrativa en el caso en que haya diferentes ámbitos administrativos implicados.

IV.- EL AJUSTE JURÍDICO COMPETENCIAL DEL PLAN DE INDUSTRIALIZACIÓN 2014-2016 Y SU ADECUACIÓN A LOS OBJETIVOS DE LA PRESENTE LEGISLATURA Y A LA PLANIFICACIÓN GENERAL DEL GOBIERNO.

El anexo II del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 relativo al *“Procedimiento de elaboración y tramitación de Planes Estratégicos del Gobierno”*, contempla en su apartado denominado Fase 2.1. *“Informes previos a la aprobación por Consejo de Gobierno”* el proceso de elaboración de Informes sobre los Planes. En lo que concierne a la Dirección de Coordinación de la Lehendakaritza, el citado apartado recoge los aspectos sobre los que tiene que pronunciarse esta Dirección a lo que a continuación se pretende dar cumplimiento.

1.- Los contenidos y objetivos establecidos en el Programa de Gobierno y demás documentos institucionales de la Legislatura.

El PI, como ya se ha adelantado, contiene con detalle las necesarias referencias al Programa de Gobierno del que se convierte en instrumento de ejecución al adoptar como objetivos estratégicos

de industrialización los propios objetivos a los que el Programa se comprometió con la ciudadanía en esta área. No se va a hacer mención especial ya que es el propio PI el que se encarga en su apartado 1.3.2. *“El Contexto vasco. Programa de Gobierno de la X Legislatura”* de recoger los objetivos e iniciativas del mismo desde donde no resulta complicado establecer las claras identidades existentes entre éstos y los objetivos que el Plan se propone cumplir.

Únicamente debe hacerse referencia a la necesidad de incluir entre este contenido **tres aspectos** que se desarrollan en los ejes estratégicos del plan y **que no tienen la suficiente visibilidad** en este apartado: (1) la política energética, (2) el aspecto medioambiental y (3) la apuesta por las personas entendidos como factores que impactan en la competitividad de la empresas que, sin embargo, se tratan en otros apartados del programa de gobierno o surgen o se desarrollan en otros instrumentos de planificación. Así pudieran incluirse en este apartado las siguientes referencias:

-Programa de Gobierno. Apartado 1.8.- *“Una estrategia energética a favor de las energías renovables”* desde su doble perspectiva, es decir, como factor de competitividad y como sector industrial con desarrollo propio.

-Programa de Gobierno. Apartado 1.8.- *“Una política medioambiental responsable”* concebida desde aspectos de eficiencia energética, de consumo de recursos y de fuentes de energía alternativas.

-*“Programa marco para la Reactivación económica y el Empleo. Euskadi 2020”* en cuanto documento sustancial para la ordenación de uno de los compromisos prioritarios de la Legislatura: el empleo y la reactivación económica, y que desarrolla el Eje 1.- del Programa de Gobierno y supone un diseño precursor de la política industrial a implementar después por el PI convirtiéndose en correa de transmisión entre ambos.

No se contienen, tampoco, **referencias en relación al encaje del contenido del PI con el de otros documentos que son referencia en la Legislatura tales como el discurso de Investidura del Lehendakari en el Parlamento Vasco el 13 de diciembre de 2012** en el que partiendo del compromiso prioritario en relación a la reactivación económica y el empleo entiende que de manera simultánea se deben desarrollar acciones para renovar y modernizar nuestro tejido empresarial.

Partiendo de la necesidad de recuperar el modelo propio (el PI se refiere al “modelo Euskadi”), el Lehendakari propuso cinco acciones:

“Berrikuntza sustatu sektore estrategikoetan.

“Produktibitatea bobetu lehiakortasun política garatuz.

“Enpresei modernizazio eta sostengatze prozesuan lagundu.

“Euskal enpresen erabaki-zentroen mantentzea babestu, eta

“Gizarte, ekonomia eta industria garapenean lurralde eta eskualdeen arteko oreka sustatu”.

“Horrekin batera, Herri bonetako Enpresa Txiki eta Ertainekiko konpromisoa lehenetsiko dut. Enpresa txiki eta ertain horiek gure euskal ehun ekonomikoaren %90a direlako”.

Así mismo, se encuentran referencias esenciales al PI que pudieran ser tenidas en cuenta por lo que puedan tener de actualización y de apego al terreno, en el discurso de Lehendakari en el debate de política general celebrado el pasado día 19 de septiembre de 2013 en la que se refirió a la industrialización dentro de la “Estrategia 4i para la Reactivación económica” entendida como uno de los diez pilares en los que se basa de la acción de este gobierno, en los siguientes términos: *“Contamos con la estrategia de reactivación económica y empleo para la legislatura. La “estrategia 4I” para el impulso de la Inversión, la Industrialización, la Internacionalización y la Innovación. Es la estrategia nuclear del Gobierno Vasco para la reactivación de la economía vasca, el crecimiento y el empleo. Es nuestra propuesta para un nuevo futuro económico para Euskadi”.*

Estos contenidos junto con las referencias a que al asunto dedicó la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad en la comparecencia ante la Comisión Parlamentaria correspondiente

de fecha 8 de febrero de 2013 debieran formar parte del texto del Plan (tal y como ocurre en el apartado 2.1.- “Principios del Plan”) en cuanto origen y causa todas sus propuestas, bien sea incluyéndolos como medio de contextualización en su parte expositiva, o bien en la parte más ejecutiva del mismo como ocurre en este caso.

De igual manera, debe ponerse en valor la referencia que el PI hace del “Acuerdo entre EAJ-PNV y PSE-EE (PSOE) para conseguir una Euskadi más moderna, solidaria y sostenible y competitiva” origen del Programa marco para la Reactivación económica y el Empleo aprobado en Consejo de Gobierno que además de posibilitar la conveniente estabilidad presupuestaria, incide de manera específica sobre los siguientes aspectos:

- Desarrollo de proyectos empresariales de carácter estratégico.
- Apoyo a la innovación, especialmente en el ámbito tecnológico y empresarial.
- Fomento de las inversiones públicas, de forma específica mejora de la competitividad del sector agroalimentario por su carácter tractor y generador de empleo.

A pesar de algunas carencias que pudieran ser atendidas, se constata con nitidez que los contenidos sustanciales de PI *se ajustan con idoneidad a los objetivos estratégicos del Gobierno* en la presente Legislatura, concordando con la misión que legalmente tienen atribuida, en general, cada uno de los responsables en la implementación del PI ya sean responsables principales o colaboradores y recogiendo las adaptaciones que este ámbito ha sufrido desde el comienzo de la Legislatura con el objeto de responder a una coyuntura siempre cambiante.

En consecuencia, debe afirmarse que el PI muestra suficiente congruencia para el desarrollo de las acciones necesarias en orden a materializar con solvencia los objetivos que el Programa de Gobierno establece en esta materia.

2.- El Plan de Industrialización en el marco de la planificación general del Gobierno.

El “*Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno de la X Legislatura 2013-2016*” recoge para este período un total de 14 planes estratégicos –cifra sensiblemente inferior a la existente en la legislatura anterior –, entre los que se encuentra, dentro del ámbito competencial del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad el presente Plan.

De ello y de las medidas recogidas en el Programa de Gobierno se desprende una apuesta clara del Gobierno Vasco por el impulso a las políticas de industrialización en la forma en la que se contemplan en el citado documento de planificación que **concede**, consciente de su trascendencia como mecanismo de impulso económico, **a ésta una importancia tal que se ordenará en torno a un plan propio**, de carácter estratégico²⁰, que implementa un aspecto de importancia capital en el Programa de Gobierno que sugiere la **necesidad de dotarle de individualidad propia y específica** en comparación con otros planes que desarrollan otras aspectos de la Estrategia 4i pero que no tienen tal consideración (por ejemplo, El Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016).

Al PI se le debe reconocer un **marcado carácter de horizontalidad** que incide no sólo en el proceso planificador del Gobierno Vasco, sino también – y aunque solo fuera por la fijación de directrices de actuación en esta materia – en el del resto de agentes institucionales que bien de manera directa o bien a través de la ejecución de políticas sectoriales en función de la distribución competencial tienen responsabilidad en este ámbito.

²⁰ Se trata no de un plan departamental sino de un Plan de Gobierno en la medida en la que interesa no sólo la participación y colaboración de los distintos departamentos del Gobierno Vasco sino también del resto de las instituciones identificando una participación integral del conjunto de las políticas públicas sobre las que tiene competencia Euskadi.

En este contexto, el PI llega a adquirir no solo un papel de relevancia objetiva en el ámbito competencial de la Administración de la CAE (Programa de gobierno), sino que tiene su incidencia también, en **la actividad del resto de las Administraciones públicas de la CAE que realizan acciones de promoción industrial, en el entendimiento de que las actividad pública en favor de la industrialización no pasa por acciones aisladas, ni por agentes funcionando aisladamente, sino por una masa crítica de medidas y agentes coordinados e integrados.**

De los datos que ofrece el documento parece deducirse que este aspecto se considera consolidado en virtud de dos factores: (1) el proceso participativo en la elaboración del plan en el que se ha dado voz al resto de los agentes institucionales implicados posibilitando la asunción y legitimación de esta política en otros ámbitos institucionales y (2) la existencia de un mecanismo de coordinación interinstitucional –Consejo vasco de Promoción Económica- que puede propiciar la coherencia evitando duplicidades y limando las fricciones.

De igual manera, el PI ha entendido que para una correcta implementación de sus Líneas de actuación necesita la complicidad del resto de la planificación estratégica del gobierno y, por qué no, también de parte de la de carácter departamental. Para paliar esta necesidad el PI toma dos iniciativas:

- Comparte objetivos estratégicos y adopta líneas de actuación que califica de “segundo nivel”, entendiéndolo como tales, aquellas que aun formando parte de otros documentos de planificación y aun siendo responsabilidad de terceros entiende que aplican y pueden ser válidas a la consecución de sus propios objetivos colocándose en el papel de colaborador.
- Cita y constata la planificación que a diferentes niveles (discrecional, estratégico, departamental) guarda una relación más directa con el PI (4. Anexo).

El PI identifica o determina con diferente intensidad qué aspectos materiales u orgánicos de esa planificación concomitante se considerarían afectados por las políticas de industrialización con el propósito de establecer puntos de conexión y facilitar su implementación sectorial.

Con este propósito en un ejercicio común en cualquier documento de planificación hace referencia individual a cuatro planes en concreto y cita algunos otros también relacionados con menor intensidad. Sin embargo, el PI en la consideración de que esta es una práctica necesaria pero que en un elevado número de ocasiones no produce los resultados buscados, ha dado un paso más al incluir los **puntos de conexión entre distintas políticas implicadas** y trasladándolos en forma de líneas de acción o actuaciones y colocándolos junto con la líneas de acción o actuaciones propias del Plan en la medida en que ha entendido que pueden contribuir a la consecución de las mismas.

Esta propuesta supone un claro avance en orden a lograr una ejecución coordinada de actuaciones a nivel departamental en aquellos ámbitos que requieren la confluencia de más de un órgano administrativo para una correcta implementación de la medida y se entiende como un serio intento de evitar innecesarias duplicidades en un momento en que la coordinación administrativa es más necesaria que nunca.

3.- El encuadre de sus iniciativas en el marco de la articulación institucional del País Vasco y su marco competencial.

De conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, la Comunidad autónoma de Euskadi tiene competencia exclusiva en materia de Industria (artículo 10.30 EAPV). Partiendo de este fundamento competencial, el marco jurídico básico del PI es la Ley 8/2004, de 12 de noviembre de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi que en su artículo 20 recoge un mandato expreso al departamento competente en materia de industria de elaboración de planes

estratégicos cuatrienales de actividad industrial, de carácter institucional en cuya elaboración participarán todos los agentes sociales²¹.

Pero la norma no se limita a regular este nivel de planificación estratégica, sino que desciende en el su artículo 21.2 a determinar la necesidad de que la administración adopte programas de promoción de la actividad industrial en ejecución de la planificación diseñada y además define las áreas u objetivos básicos a los que los programas deben atender, todo ello, en un **ejercicio inusual de tutela de la planificación** del que parece deducirse un eventual y doble efecto: la necesidad de atender en cualquier planificación a los contenidos recogidos en la ley y la conveniencia surgida de la coyuntura de atender aspectos no incluidos en ella.

Cerrando el círculo normativo en relación a la planificación de la promoción industrial el artículo 22 delimita el concepto de *“promoción industrial”* entendiéndolo que contiene *“todas las actuaciones de la administración encaminadas a promover la generación de actividad productiva mediante el apoyo a la creación de nuevas empresas industriales y al desarrollo de las existentes”* así como *“las iniciativas que tengan como finalidad el adecuado dimensionamiento competitivo de las empresas, que habrá de incluir el relanzamiento de aquellas que se encuentren en dificultades”*.

Este contenido coincide, al margen del consabido decalaje coyuntural, en lo fundamental con los objetivos del PI, más si cabe, si se toma en consideración el tipo de actuaciones que el propio artículo propone para la materialización de esa actividad. A modo de ejemplo, se citan las siguientes: (1) elaborar programas de actuación para el fomento de iniciativas empresariales y de creación de empresas, (2) promover instrumentos de financiación, (3) impulsar la promoción industrial de zonas del País Vasco con necesidades de reindustrialización en colaboración con otras instituciones, (4) apoyar sectores o áreas emergentes, (5) promover la creación de agrupaciones interempresariales, (6) relanzamiento de empresas en dificultades y (7) desarrollo de infraestructuras físicas y entornos tecnológicos.

4.- Los planteamientos que en su área se lleven a cabo en otros ámbitos administrativos del entorno.

En el ámbito de la **Unión Europea** se ha optado de manera indubitada por lo que se ha dado en denominar ***“una nueva revolución industrial”*** cuya idea clave para la recuperación económica pivota por el refuerzo de la economía real, es decir, por las empresas industriales y de todo tipo que producen bienes o servicios, en el entendimiento de que la prosperidad económica a largo plazo dependerá de la fortaleza de su base industrial.

Lograr una nueva revolución industrial es uno de los objetivos clave de la Estrategia Europa 2020²² en la que dos de sus iniciativas se enmarcan en el sector industrial.

-Una política industrial para la era de la mundialización cuyo objetivo es mejorar el entorno empresarial, en particular, de las pequeñas y medianas empresas y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial.

-Unión por la innovación, que pretende mejorar el entorno empresarial y el acceso a la financiación para investigación e innovación, con el fin de garantizar que la idea innovadoras puedan transformarse en productos y servicios generadores de crecimiento y empleo.

²¹ Artículo 20 de la Ley 8/2004: *“El departamento competente en materia de industria elaborará planes estratégicos cuatrienales de actividad industrial, de carácter institucional, en cuya elaboración participarán todos los agentes sociales y económicos implicados. Estos planes versarán sobre los diagnósticos, los principios, los objetivos, las políticas, los instrumentos, la financiación y la evaluación de las políticas industriales previstas en esta ley. Se remitirán al Parlamento para su debate y se realizará la evaluación periódica de su grado de ejecución”*.

²² Estrategia de la Unión Europea para la consecución de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Por último no debe dejar de citarse la iniciativa de la Comisión europea emblemática en política industrial “Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica” cuyo objetivo es fortalecer la innovación industrial y la economía real y que dedica, por otra parte, un apartado especial a la interacción exterior (internacionalización) de la empresas para que accedan a nuevos mercados y mejoren su competitividad.

Este escenario invitar a pensar que no sólo la política sobre industrialización que pretende desarrollar la Comunidad Autónoma de Euskadi se alinea con la política industrial de la Unión Europea, sino que este alineamiento va más allá y se extiende también a la política sobre reactivación económica que surge como consecuencia del Programa marco por el Empleo y la Reactivación económica y su Estrategia 4i para la Reactivación económica en cuanto que las identidades son fácilmente perceptibles:

Unión Europea	Estrategia 4i	Planificación Gobierno X Legislatura
Revolución industrial	Industrialización	Plan de Industrialización 2014-2016
Unión por la innovación	Innovación	Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Euskadi 2020
Internacionalización	Internacionalización	Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016

Partiendo de este contexto, el PI puede considerarse reflejo de los principios y objetivos de la Unión Europea; todo ello, con las necesarias particularidades que le confiere un entorno político y socio-económico más específico en el que va a ser desplegado. En ese sentido el PI **detalla de forma expresa el contexto europeo en el que se enmarca** (Apartado 1.3.1 “Contexto internacional-Unión Europea”), en el entendimiento de que se trata de una referencia adecuada y necesaria para visualizar la necesidad que como país se afronta en un contexto que trasciende el ámbito autonómico, que necesita coordinarse o cuando menos alinearse con la política europea sobre la materia, con la que coincide ya que como objetivo último, ambos pretenden **devolver a la industria el lugar que ocupó en épocas pasadas** con el objeto de fomentar el crecimiento sostenible, crear puestos de trabajo de calidad elevada y encontrar la solución a los retos sociales²³.

En términos comparativos en el ámbito autonómico -sin realizar un estudio exhaustivo-, es de destacar la identidad de diagnóstico y de concepción que se tiene del asunto en la Comunidad autónoma de Cataluña, tal y como se desprende del estudio “La industria catalana después de la crisis”²⁴ en el que partiendo de un contexto de fuerte restricciones presupuestarias y bajo crecimiento económico, manifiesta la necesidad de tomar en consideración aspectos tales como la coordinación de los diferentes agentes institucionales de la economía, la eficiencia de las políticas acerca de la productividad, la necesidad de potenciar el capital y de reforzar los factores de competitividad, entre lo que se consideran la innovación y la internacionalización, apartados a los que deben unirse aspectos tales como el factor energético y el elemento humano, circunstancias todas ellas sobre las que incide el PI.

5.- La coherencia técnica del Plan de Industrialización 2014-2016 desde el punto de vista metodológico en los aspectos básicos de la planificación.

El contenido que el documento de planificación propone cumple con los requisitos que desde el punto de vista metodológico se entienden como necesarios para desarrollar un adecuado ejercicio de planificación. De igual manera debe manifestarse que **el diseño del plan y la secuencia de sus contenidos son coincidentes con lo que se considera una práctica ortodoxa en este aspecto.**

²³ La unión europea se propone aumentar la aportación de la industria al crecimiento, desde el nivel actual del 15,6% del PIB de la UE, hasta el 20% en 2020. Para ello, la Comisión Europea propone una serie de medidas prioritarias para fomentar la inversión en nuevas tecnologías, mejorar el entorno empresarial, el acceso a los mercados y la financiación, especialmente en el caso de las pyme, y para garantizar que los trabajadores posean las competencias que necesita la industria, aspectos todos ellos abordados por el PI.

²⁴ Autores varios. Papers d’economia industrial n° 32. Departament d’Empresa i Ocupació. Generalitat de Catalunya.

Este diseño, después de una breve Presentación donde se define “*como instrumento de gobierno para el apoyo a la industria vasca*”, se centra en describir el proceso participativo de reflexión estratégica que se pretende tenga continuidad a través de la puesta en marcha de un “*foro de reflexión multiagente*”.

A continuación se aborda el Diagnóstico de situación que parte de una contextualización de la materia a diferentes niveles –político y normativo, política europea, contexto vasco²⁵, para continuar con la necesaria referencia al Programa de Gobierno y cerrar con la evaluación del periodo de planificación previo; todo ello, concebido como base o punto de partida adecuado del nuevo periodo de planificación.

Se incluye también un análisis de la coyuntura económica e industrial de Euskadi y de su entorno que desemboca en un análisis Dafo que facilita la delimitación de los denominados “*Retos para la competitividad de la Industria vasca*” en los que quedan determinados dos aspectos. Los retos propiamente dichos e, indirectamente, los ámbitos sobre las que la política sobre internacionalización debe aplicarse.

Todo este contenido incluido en el “**Bloque I: Bases de Partida**” contribuye en términos generales a una adecuada definición de las líneas básicas del diagnóstico de la situación actual de la materia que trata y facilita la determinación de los ámbitos sobre los que hay que actuar, así como los objetivos estratégicos que el Plan se autoimpone.

Es claro que el diagnóstico existe como la demuestra la concreción con la que en el apartado 1.1.4.- “*Retos para la competitividad de la industria vasca*” se describen los retos del plan; fruto todo ello de un análisis previo que ha concluido que la industrialización debe ser una de las estrategias de reactivación económica y de generación de empleo en esta Legislatura.

El PI, en su “**Bloque II: Estrategia de Industrialización**”, repica la estructura y contenido típico de un documento planificación ejecutivo que surge en consideración a los antecedentes, al diagnóstico y a la descripción del contexto en el que intentará implantar sus medidas. Define su alcance y objetivos estratégicos y determina las líneas de acción y las actuaciones, es decir, contiene lo que puede considerarse parte ejecutiva sobre la que se han ido realizando observaciones a lo largo de este Informe y que, en líneas generales, muestran la **oportuna coherencia tanto con la acción de gobierno en su conjunto**, como con el resto de la planificación a la que en ocasiones reconoce hasta tal punto que la incluye como coadyuvante para la materialización de sus líneas de actuación.

El “**Bloque III: Gobernanza del Plan**” y el **Apartado.- 4** contienen respectivamente el gobierno interno del plan y la planificación concomitante al PI contenidos éstos esenciales en cualquier proceso de planificación de políticas públicas, y que cierran el texto de un plan con una distribución racional de los contenidos para las metas que se propone.

En relación al **aspecto económico-presupuestario** debe hacerse una remisión a la apreciación que por parte de los órganos del Departamento de Hacienda y Finanzas (Dirección de Presupuestos y Dirección de Economía y Planificación) pueda efectuarse tal y como se ha señalado al analizar la aplicabilidad procedimental del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 a este documento.

En este apartado, pudiera incluirse alguna información o análisis referente a la posibilidad de poner en valor también el impacto en positivo tanto desde el punto de vista económico como

²⁵ Aunque este contenido resulta suficiente para determinar situar el problema y elaborar el diagnóstico si pudiera haberse completado con alguna referencia al tratamiento que de este asunto se esté llevando a cabo a nivel estatal, en la insistencia de la idea de que el PI como instrumento de planificación no surge de forma aislada, sino que se inserta no solo en el marco europeo, sino también en el marco jurídico e institucional estatal de forma que no puede ignorar los programas de ámbito estatal que traten la materia.

presupuestario que la implementación de un Plan de este tipo genera en el ámbito territorial sobre el que se aplica.

En otro orden de cosas, para acabar, debe recordarse que el Acuerdo de Consejo de Gobierno aprobatorio del Plan deberá prever la mecánica correspondiente al seguimiento y la evaluación, recogiendo expresamente. En este sentido, en el Procedimiento que se contempla en el Anexo II del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 relativo al *“Calendario de Planes estratégicos del Gobierno de la X Legislatura 2013-2016”*, se prevé que: *“Los Planes Estratégicos del Gobierno serán objeto de seguimiento y evaluación en los términos que contemple el propio Plan que habrán de quedar reflejados en el Acuerdo aprobatorio por el Consejo de Gobierno.”* (Punto.- 3.2).

Asimismo, debe incluirse en ese Acuerdo el compromiso de remitir el documento al Parlamento para su conocimiento, tal y como lo contempla la Ley de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi; así como, en su caso, para posibilitar la puesta en práctica de la rendición de cuentas entendido como un elemento esencial para el Buen Gobierno.

Vitoria – Gasteiz, a 8 de abril de 2014

Fdo. Gonzalo López Revuelta
Técnico en planificación y coordinación

VºBº Mikel Burzako Samper
Director de Coordinación

Anexo

Fe de erratas

-Pág. 6. Modificación párrafo: “Completado el proceso de elaboración y contraste, el Plan de Industrialización 2014-2016 inicia su proceso de *tramitación que desembocará en su eventual* aprobación en Consejo de Gobierno y la posterior *remisión y tramitación* en el Parlamento Vasco...”

-Pág. 28. “..la inversión *haya continuado* cayendo...”

-Pág. 36. “2. Bloque II: *Plan* de Industrialización...”

-Pág. 36. “...coincidentes con aquellos que esbozó la Consejera de Desarrollo económico y Competitividad en su comparecencia ante la Comisión correspondiente del Parlamento en la que comunicó las principales líneas de acción...”.

-Pág. 38. “2.3. Objetivos estratégicos del Plan”.

-Pág. 40. Pudiera ser conveniente numerar las actuaciones que desarrollan cada línea de acción.

-Pág. 46. Se debiera valorar la posibilidad de incluir en estos apartados, junto o sustituyendo al “Programa de reactivación del Empleo 2013-2016”, la referencia al Plan de Empleo 2014-2016 aprobado en Consejo de Gobierno de 28 de enero de 2014.

-Pág. 52. “...contrastado en el seno de la Comisión interdepartamental de los Consejos interinstitucionales correspondientes...”.

-Pág. 53. “3. Indicadores de impacto. Buscan conocer la evolución de los ámbitos de *industrialización...*”

-Pág. 57. “Estrategia Marco de Internacionalización de Euskadi 2020: Estrategia Basque Country”

-Pág. 58. “IV Programa Marco Ambiental *2015-2020*”

En general:

-No utilizar la primera persona de plural sino la forma impersonal.