

«Una aproximación teórica a la actuación económica del Gobierno Vasco»

El artículo pretende aportar unos criterios interpretativos de la actuación económica del Gobierno Vasco, en el contexto de las nuevas orientaciones de la intervención pública perfiladas con ocasión de la gestión de la crisis. Del análisis de las medidas adoptadas por el Gobierno Vasco resulta, a nuestro juicio, la perfecta adecuación del comportamiento económico del Gobierno Vasco a la nueva concepción de la política regional en los años ochenta, derivada del nuevo modelo de política económica general.

Eusko Jaurlaritzaren iharduera ekonomikoa interpretatzeko irizpide batzuk eskaini nahi ditu artikulu honek, krisialdia gestionatzearen kariaz perfilatutako eskuharmen publikoaren norabide berrien testuinguruan. Eusko Jaurlaritzak hartutako neurriak aztertzeik ondorioztzen da, gure ustez ezin hobe delako Eusko Jaurlaritzak bere politika ekonomikoa, politika ekonomiko orokorreko eredu berritik eratorrita, laurogeiko urteetako politika erregionalaren buruera berrira egokitzeko eraman duen portaera.

This article attempts to give interpretative criteria to the Basque Government's economic behaviour within the context of the new approaches to public intervention profiled during the management of the crisis. Having analysed the measures adopted by the Basque Government the authors find that the economic behaviour of the Basque Government was perfectly adapted to the new conception of regional policy during the eighties, derived from the new model of general economic policy.

1. **Introducción.**
 2. **Descripción de las nuevas tendencias de la intervención del sector público en la economía: La gestión de la crisis.**
 3. **La política económica del Gobierno Vasco.**
 4. **La intervención económica del Gobierno Vasco en el nuevo marco de la actuación pública.**
- Bibliografía.**

Palabras clave: Sector público, política económica, planificación regional.
Nº de clasificación JEL: E65, H72, R58

1. INTRODUCCIÓN

Tras más de diez años de andadura del Gobierno Vasco, en los que éste ha venido incrementando progresivamente su nivel de actuación económica, varias publicaciones han descrito las principales medidas en que se ha concretado esa intervención (*).

Sin embargo, tal vez por nuestra inclinación profesional, extrañamos en la mayor parte de esas publicaciones un afán interpretativo de dicha actuación económica del Gobierno Vasco, que nos permita enmarcarla en las nuevas

orientaciones de la actuación económica pública surgidas a raíz de la crisis.

El objeto de nuestro artículo es, por tanto, realizar una aportación al análisis de la intervención económica del Gobierno Vasco que pueda servir de complemento a las investigaciones preferentemente centradas, hasta ahora, en una vertiente descriptiva del fenómeno mencionado. A nuestro juicio, y como trataremos de evidenciar en las siguientes páginas, las pautas de actuación económica del Gobierno Vasco se adecuan perfectamente a los nuevos objetivos y modos de la intervención pública perceptibles, desde la gestión de la crisis, en los países de nuestro entorno económico.

Pues bien, para tratar de responder al objeto de nuestra investigación y, al

(*) Vid. *EKONOMIAZ*, n.ºs. 19-20. Monográfico «Política Económica en el País Vasco, 1991; o Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco: «Las políticas de gasto público 1981-1989». Vitoria, 1990.

mismo tiempo, aportar elementos de reflexión sobre la aparente imposibilidad de practicar otro tipo de políticas, hemos elaborado este artículo, que se presenta con la siguiente estructura: en una primera parte, describimos las nuevas tendencias de la intervención del Sector público durante la gestión de la crisis; la segunda parte constituye una aproximación a la Política Económica del Gobierno Vasco, practicada en el contexto anteriormente mencionado; y, finalmente, interpretamos esta intervención del Gobierno Vasco a la luz de la nueva concepción de la política regional en los ochenta, derivada del modelo de Política Económica General descrito.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA: LA GESTIÓN DE LA CRISIS

En la década de los ochenta parecen definitivamente consolidadas las nuevas tendencias observadas en la intervención del sector público en las economías desarrolladas. Y así, en nuestra opinión, la gestión de la crisis ha determinado un claro punto de inflexión en la evolución de la dinámica interventora. La aparente reasignación de funciones entre los sectores público y privado de la Economía y los cambios percibidos en la instrumentación preferente de la intervención pública —fenómenos experimentados en la práctica generalidad de estas economías desarrolladas— no harían sino evidenciar tal evolución.

De hecho, los nuevos objetivos y modos de la intervención de los sectores públicos de los países de la OCDE han sido estimados lo suficientemente

significativos como para fundar el diagnóstico, casi unánime en la literatura económica, de una crisis del Estado del Bienestar como modelo de desarrollo adoptado por las economías capitalistas avanzadas desde la Segunda Guerra Mundial (1). Trataremos de destacar esas nuevas y generalizadas orientaciones de la actuación económica del sector público, dotándolas de cierto grado de sistematización. Para facilitar su asimilación, podemos considerar los siguientes ámbitos en los que se manifiestan las nuevas tendencias interventoras, ámbitos que están obviamente interrelacionados entre sí:

- a) El ámbito de la *política coyuntural*, con la renuncia a la regulación permanente de los niveles de actividad económica, a través de las políticas de demanda, de inspiración keynesiana.
- b) El ámbito de la *intervención reguladora*, que afectaba a instituciones y mercados que se encuentran ahora en pleno proceso de desregulación.
- c) El ámbito de la *actividad financiera pública*, en el que se produce un acusado desplazamiento de la imposición directa a la indirecta paralelo a la reducción general de la presión fiscal. Del mismo modo, se invierte la tendencia de un gasto público hasta entonces creciente y cuya composición se va a ver fuertemente alterada. Todo ello subordinado a un firme control del déficit público.
- d) El ámbito de la *actividad empresarial pública*, sensiblemente acotado como consecuencia de la profunda revisión de los objetivos y

(1) Vid: Bilbao Ubillos, J. (1990).

condiciones de actuación de las empresas públicas.

- e) El ámbito de la determinación de las pautas básicas del desarrollo económico, tras el abandono generalizado de las técnicas de *planificación indicativa*.

Obviamente, cualquier pretensión de explicar este cúmulo de transformaciones notorias en la dinámica de la intervención pública debe vincularse a la sustitución, comúnmente emprendida en todos los países desarrollados, del esquema interpretativo de la realidad económica que sirve de referente último para el actor de la política económica. En este sentido, el descrédito afectante a los enfoques de demanda y, genéricamente, a los planteamientos keynesianos, se convierte en un hecho determinante en la comprensión de las citadas transformaciones. Su reemplazamiento por opciones de análisis económico alternativas debía de manifestarse, lógicamente, en una nueva orientación de la actuación económica del sector público.

Pero tratemos de incidir brevemente en los cambios de proceder interventor en los distintos ámbitos considerados:

- a) Por lo que respecta al ejercicio de la política coyuntural, destaca notablemente el *abandono de la política fiscal discrecional* paralelo a la adopción de severos y persistentes *controles monetarios*. En efecto, las políticas de demanda, a través de las cuales se venía manipulando, de modo adecuado y permanente, la demanda agregada, con el objeto de regular el nivel de actividad económica, dejan de instrumentarse, de acuerdo con las exigencias derivadas de una intensa disciplina monetaria.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el uso sistemático de la política fiscal —entendida como el conjunto de variaciones en los gastos e ingresos públicos que tienen por objeto afectar a la demanda agregada— supuso el surgimiento de la «*Hacienda funcional*», cuyo rasgo definitorio, según Lerner, era la aceptación de «el principio de juzgar las medidas fiscales por el modo en que actúan o funcionan en la economía» (2). De esta manera, el presupuesto público se convertía, en palabras de Sánchez Revenga, en «un reflejo de la actuación beligerante del sector público en las economías nacionales» (3).

A este respecto, el «Informe Heller» (4) reconocía y sancionaba la utilización continuada del saldo presupuestario para, introduciendo contratendencias en el ciclo de los negocios, regular la coyuntura económica. Así, en los momentos en que el nivel de actividad económica era bajo los gobiernos incurrían sistemáticamente en déficits presupuestarios para tratar de extender la demanda agregada y, con ello, el nivel de producción y empleo. Por contra, en las situaciones en que el nivel de actividad económica era excesivo para una capacidad productiva dada, los gobiernos perseguían la obtención de superávits presupuestarios que contribuyeran a apaciguar las tensiones derivadas de una demanda agregada peligrosamente desenfrenada.

Esta reiterada práctica implicaba la revisión del concepto de presupuesto equilibrado, analizado ahora desde una perspectiva cíclica y no meramente anual: los déficits presupuestarios generados durante la fase depresiva del

(2) Lerner, A.P. (1943), pág. 10.

(3) Sánchez Revenga, J. (1989), pág. 38.

(4) Vid. ICE, n.º 425 (1969).

ciclo se compensarían con los superávits resultantes en los tiempos de prosperidad.

Con los mismos fines de regulación de la coyuntura económica, la *política monetaria* operaba como un instrumento alternativo o complementario de la política fiscal. A través de una política monetaria discrecional —manipulándose la oferta monetaria y el crédito por los Bancos centrales— los gobiernos regulaban permanentemente el volumen de liquidez de las economías de manera que fuese funcional al logro de los niveles deseados de actividad económica.

Apoyándose en un mecanismo de transmisión eminentemente keynesiano, la autoridad monetaria ajustaba sus decisiones a la situación de la coyuntura: en un momento de recesión, incrementaba la base monetaria reduciendo los tipos de interés y alentando a los gastos de consumo e inversión, en estímulo de los niveles de producción y empleo; por contra, disminuía la base monetaria si se buscaba reducir el nivel de actividad económica.

Pues bien, las nuevas tendencias de la intervención pública en el ámbito de la política coyuntural, lejos de confirmar el empleo de las políticas de demanda, han dado lugar:

- A un indiscutido protagonismo de los controles monetarios, a los que se condicionan el conjunto de medidas practicables.
- Al abandono efectivo de la política fiscal discrecional en un contexto de obsesiva persecución del déficit público (5).

(5) Vid. F.M.I.: Worl Economic Oultook. April 1988, págs. 4-6.

b) En el ámbito de la intervención reguladora, se ha podido constatar un acusado cambio de tendencia en la actividad gubernamental encaminada a influir en los comportamientos mediante la implantación de normas que orienten o restrinjan las decisiones económicas. Si, como apunta Welsh (6) y lo ratifican Taylor-Gooby y Dale (7), en los estados del bienestar la regulación había llegado a ser el principal *mecanismo* de una intervención cada vez más compleja, las políticas de gestión de la crisis en los países desarrollados han incidido sobremanera en la *desregulación de instituciones y mercados*. Se renuncia así, implícitamente, a la posibilidad de introducir objetivos de interés público en la lógica de actuación económica del sector privado.

Por su singular transcendencia, destacaremos dos campos donde el esfuerzo desregulador ha sido especialmente intenso:

- 1°. El *mercado de trabajo*: con el objetivo de introducir crecientes dosis de flexibilidad en este mercado crucial, se han venido derogando el conjunto de normas que limitaban la autonomía contractual en este terreno, normas que se habían planteado con el objetivo de la más efectiva protección del trabajador.
- 2°. El *mercado financiero*: en la misma línea, el control ejercido por las autoridades monetarias sobre los intermediarios financieros y sus operaciones ha venido relajándose, tratando de que el mecanismo de mercado asigne, libre de constricciones y valoraciones, los

(6) Welsh, F. (1982).

(7) Taylor-Gooby, P. and Dale. J. (1981), pág. 176.

recursos financieros buscando la máxima eficacia y rentabilidad.

Sin duda ha sido en el mercado de trabajo donde el afán flexibilizador ha resultado más intenso y controvertido. La imputación a potenciales *problemas de oferta* en el mercado de trabajo de la responsabilidad principal del fenómeno del desempleo creciente —interpretación coherente, por otra parte, con las explicaciones más usuales de la crisis económica, fundadas en la observación del lado de la oferta en los mercados— ha inducido a los sectores públicos a adoptar una batería de medidas tendentes a eliminar barreras a la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores, a reforzar los incentivos para la búsqueda de empleo por parte de los que no lo tienen y a mejorar la cualificación profesional de los demandantes potenciales de empleo.

Pero, sobre todo, se ha abundado en la *precarización* del empleo, como consecuencia de la ruptura de la correspondencia entre el puesto de trabajo de naturaleza temporal y el contrato de trabajo temporal. Y así, por ejemplo, la contemplación de hasta diecisiete modalidades de contratación temporal en la Reforma de 1984 del «Estatuto de los Trabajadores» (acogidas o no a las medidas de fomento del empleo) constituye un fiel reflejo de la virtualidad de la tendencia precarizadora en la economía española.

Todas las medidas enunciadas inciden en la necesaria desregulación de un mercado de trabajo que debe incorporar sucesivas dosis de *flexibilidad*, a través de la reducción de las intromisiones del sector público en el funcionamiento de dicho mercado. En este mismo sentido, la legalización (8) de las agencias privadas

de contratación temporal no conduciría sino a evitar la aparentemente excesiva mediación pública en el mercado de trabajo.

c) En lo referente a la actividad financiera pública, también se han revisado los criterios que guiaban la obtención de los recursos públicos y el posterior empleo de los mismos. Ambos procesos—de ingreso y gasto públicos—se han visto afectados, en la práctica generalidad de los países desarrollados, por dos notorias alteraciones, tanto en su *volumen* como en su *estructura*:

- 1°. Por lo que respecta a su volumen, en la primera mitad de los ochenta se constata un *punto de inflexión* en la evolución de unos ingresos y gastos públicos hasta entonces crecientes, alcanzándose, en el caso de los países miembros de la OCDE, los máximos históricos (9) en los niveles de ingreso-gasto público en relación con los productos interiores brutos respectivos. Desde entonces, se experimenta una permanente disminución de la porción de los recursos generados por las economías desarrolladas cuyo destino es decidido por los diferentes sectores públicos.

La reducción relativa del gasto público es consecuencia directa de los nuevos controles monetarios practicados, que exigen unos niveles «razonables» de déficit público. La disminución de la magnitud relativa de los ingresos públicos se ha venido defendiendo fundamentalmente por la necesidad de estimular el ahorro y

(8) Vigente en el Reino Unido y estudiada en otros países como España.

(9) Vid., por ejemplo, OCDE: «OCDE Economic Outlook», n.º 41, 1987; CEE «Economic Europe», n.º 34, 1987.

la inversión, e incluso el trabajo personal.

2º. Simultáneamente a la disminución de su volumen, la composición de los ingresos y gastos públicos acusa unas alteraciones notables respecto a lo que venía siendo norma en las últimas décadas:

- Por el lado de los ingresos, la imposición directa sobre la que, por razones éticas y de eficacia económica, había descansado preferentemente el proceso exaccionador, cede su protagonismo a la *imposición indirecta* (tendencia que se ha consolidado definitivamente en los países de la CEE en virtud de la obligada armonización fiscal) (10).
- Por el lado de los gastos públicos, los gastos sociales, cuyo acelerado ritmo de crecimiento había contribuido excepcionalmente al incremento notorio de los niveles de gasto, son objeto de sensibles recortes (o se contienen en el mejor de los casos) (11), en el curso de una general *reorientación del gasto público* en los países desarrollados que compromete un volumen creciente de recursos en las políticas sectoriales. La «política industrial» acaparará el interés prioritario de los nuevos programas de gasto público.

d) El ámbito de la actividad empresarial pública no ha sido ajeno a los sustanciales cambios experimentados en los objetivos y modos de la intervención pública en los países desarrollados. En

efecto, la empresa pública ha dejado de concebirse como un *instrumento óptimo* al servicio de variados objetivos de la política económica como el pleno empleo, la autosuficiencia económica o la redistribución de la renta, funciones en las que, según Gola (12), obtuvo excelentes resultados.

Más bien al contrario, observando el proceder de los gestores de las empresas públicas de los países desarrollados desde la crisis, podemos identificar claramente tres máximas rectoras de la gestión de las mismas:

- *Privatizar* aquel las unidades productivas bajo control de los poderes públicos que se estimen económicamente rentables (una vez saneadas, en su caso, con fondos públicos).
- *Cerrar* aquellas unidades productivas públicas que no superen el umbral citado de rentabilidad.
- *Descartar* la constitución de nuevos agentes productores vinculados al sector público.

Estas tres máximas parecen orientar la gestión de los sectores empresariales públicos de los países desarrollados y, en algún caso —como el del Reino Unido, han sido aplicadas contundentemente. El Informe «Industry and Development Global Report», publicado en Viena por la OCDE, constata empíricamente la veracidad de estas afirmaciones.

e) Finalmente, el abandono o la pérdida de protagonismo real de la planificación indicativa, constituye otro resultado importante de las nuevas tendencias de la intervención pública en

(10) Vid. Gobierno Vasco (1991).

(11) Vid. CEE: *Eurostat*, 26 Edición, diciembre, 1989, pág. 135.

(12) Gola, G. (1970).

las economías desarrolladas. Desde la Segunda Guerra Mundial y hasta la crisis, los sectores públicos de estos países trataban de controlar y orientar la configuración progresiva de la actividad económica para asegurar el cumplimiento satisfactorio de determinados objetivos a medio y largo plazo, fijados en un Plan. Estos objetivos constituían la expresión concreta de las directrices programáticas que informaban un determinado modelo de desarrollo económico.

El empleo de técnicas de planificación indicativa puede interpretarse como el tratamiento más coherente de las fluctuaciones inherentes a una economía de mercado, siguiendo el análisis keynesiano. En última instancia, la planificación no era sino una *forma racional de instrumentar una política de crecimiento*.

Pues bien, como pone de relieve Rousso (13), la planificación indicativa ha caído en desuso en los países desarrollados, y allí donde siguen elaborándose planes, éstos carecen de virtualidad operativa, constituyendo más propiamente una declaración de intenciones en el campo de la política económica.

Considerando conjuntamente los importantes cambios percibidos en los cinco ámbitos de intervención pública contemplados, es evidente, a nuestro juicio, que la gestión de la crisis ha incorporado nuevas tendencias y orientaciones a la intervención del sector público en las economías desarrolladas. Esta circunstancia ha condicionado sobremanera el diseño de las políticas regionales, como trataremos de poner de manifiesto en el siguiente apartado.

(13) Rousso, H. (1987).

3. LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO VASCO

Las posibilidades de política económica de que ha dispuesto el Gobierno Vasco no son equiparables a las del Gobierno Central. Las principales limitaciones de un Gobierno Regional se refieren a las medidas macroeconómicas, que son totalmente impracticables desde ese ámbito, tanto en su vertiente monetaria como fiscal. Las medidas monetarias porque, más allá de cualquier discusión sobre la conveniencia de su descentralización, no se incluyen entre las competencias de los niveles subcentrales de Gobierno; y, por lo que respecta las medidas de política fiscal discrecional, aún cuando el volumen de gasto que se decide a este nivel de Gobierno pueda alcanzar cifras apreciables (14), carece de sentido su regulación con finalidades estabilizadoras, fundamentalmente en la lucha contra el paro, pues resulta inútil expandir el gasto público regional con tales intenciones, debido a que buena parte del esfuerzo terminará filtrándose para beneficiar a productores localizados en el exterior regional, mientras que, en correspondencia con esta afirmación, la infrautilización productiva regional obedece generalmente a las circunstancias de una demanda que supera el ámbito regional (15).

(14) El volumen de gasto controlado por el Gobierno Vasco ha ido creciendo continuamente desde 1981, en que supuso el 4,27% del PIB, hasta lo presupuestado para 1989, que supuso el 13,47% del PIB.

(15) Creemos necesario precisar que el incremento de los gastos del sector público vasco ha implicado un efecto expansivo, sobre todo en lo referente al empleo en servicios, que ha compensado parcialmente el declive industrial. No obstante, en las decisiones presupuestarias de las autoridades económicas vascas no se descubre una «intención» de regular la producción regional a través del manejo *deliberado* del gasto público autonómico (como componente de la demanda regional); esto es, no se identifica la práctica de una actividad reguladora de

De ahí que, sin renunciar a la total comprensión de las medidas de promoción económica adoptadas por una autoridad regional, identifiquemos el estudio de estas acciones con el análisis de los programas públicos dirigidos a influir en la producción regional, puesto que ya hemos admitido que la regulación económica de los Gobiernos Autónomos debe concentrarse en la oferta regional. Una vez que hemos definido la amplitud del campo de intervención, todavía queda por realizar una descripción de la intensidad de esa intervención y de la forma en que se han concentrado esos esfuerzos por afectar a la actividad productiva regional.

Por ello, al tratar la práctica de la política económica del Gobierno Vasco no debemos plantearnos un esquema similar al presentado para analizar la regulación económica de un Gobierno Nacional, sino el estudio del modo en que las acciones adoptadas desde la región se insertan en la estrategia de política económica general, procurando observar si ambos planteamientos son coherentes, se contradicen o, quizás, provocan una multiplicación de medidas semejantes aplicadas sobre un mismo entorno. Abordaremos, por tanto, el estudio de la regulación económica efectuada por el Gobierno Vasco en dos etapas: una primera destinada a valorar la importancia otorgada a la promoción de la actividad económica en el marco general de intervención del Gobierno Autónomo; y, una segunda, donde describimos la estrategia y la forma concreta que han

adoptado en la práctica esas acciones de apoyo al sistema productivo regional.

Cuando se procura incrementar y, sobre todo, transformar la producción regional caben dos opciones: atraer capital exterior que genere nuevas actividades productivas o, sin ser incompatible con la anterior, intentar conseguir que la producción se modifique a partir de iniciativas autóctonas. Parece que el Gobierno Vasco ha venido decidiéndose por la segunda, a tenor de las medidas de política industrial que ha adoptado con intensidad creciente a partir de 1986. No es que se haya optado por el desarrollo endógeno tras un ejercicio de eliminación que desestimase, por inadecuada, la atracción de inversiones exteriores, sino que parecen haber sido los inversores externos los que han obligado a confiar, casi en exclusiva, en las iniciativas regionales (16).

De ahí que del análisis del gasto público autonómico se derive con claridad que los fondos empleados por el Gobierno Vasco para reestructurar y expandir la producción regional se han comprometido con una estrategia de desarrollo que se ajusta a aquella conocida en la literatura de economía regional como la «movilización del potencial endógeno», esto es, el estímulo del crecimiento regional tratando de movilizar las potencialidades latentes, pero insuficientemente aprovechadas, en el interior regional. A modo de reflejo más directo de dicha afirmación, obsérvese cómo la importancia que han ido ocupando estas acciones en los

la evolución económica coyuntural a través del control de la demanda. Por otro lado, el trabajo de Auriolles, J.; Pasuelo, A. y García, M.U. (1990), págs. 235-291, donde se reconoce un aumento de la dependencia exterior de la economía vasca entre 1980 y 1985, parece ir reduciendo la posibilidad de aplicar con éxito políticas fiscales discrecionales a nivel regional.

(16) La falta de atractivo de la CAV para los inversores externos se manifiesta en la reducida participación del País Vasco en el reparto por Comunidades Autónomas de la inversión extranjera en España. Vid. Departamento de Economía Aplicada de la UPV (1990): «La internacionalización de la Economía Vasca», en *Papeles de Economía Española*, n.º 9, págs. 31-68.

presupuestos del Gobierno Vasco ha crecido continuamente hasta suponer en 1989 el 2,06% del PIB, partiendo desde el 1,03% del PIB en 1981 (17). Esas mismas cifras muestran, sin embargo, que el interés del Gobierno Vasco por mejorar la competitividad de las empresas radicadas en la CAPV ha crecido con claridad definitiva a partir de 1986.

No obstante, nunca debe olvidarse que el 2,06% del PIB de 1989 representa tan solo la aportación del Gobierno Vasco y se aleja claramente de las cantidades totales destinadas por el sector público al entramado productivo vasco. Para conseguir una cifra más real habría que incluir las cantidades destinadas por el Gobierno Central a la reconversión sectorial que han sido gastadas en empresas vascas, así como la generosidad presupuestaria de las Diputaciones Forales en acciones similares a las del Gobierno Vasco y, por último, los incentivos fiscales a la inversión productiva que, en cuanto merma de los ingresos públicos, deben también entenderse como gastos de apoyo a las empresas vascas.

Pero no es suficiente, a nuestro entender, con destacar la cuantía presupuestaria del apoyo microeconómico del Gobierno Vasco a la actividad empresarial, sino que es necesario observar el esquema objetivos-instrumentos en que se han concretado esos esfuerzos por afectar la actividad productiva regional (18). Para describir

(17) En el cálculo de estos porcentajes se incluyen los gastos considerados en los siguientes grupos funcionales: Comercio y Turismo. Promoción de la actividad empresarial. Promoción de la Actividad Agropesquera, Investigación, Infraestructura del Transporte y Telecomunicaciones y otras infraestructuras, calidad ambiental, ayudas al autoempleo, innovación empresarial y formación ocupacional. Datos obtenidos del Departamento de Hacienda y Finanzas (1990).

(18) Una exposición más detallada de las acciones de política industrial del Gobierno Vasco puede encontrarse en Aláez, R. (1990).

ese esquema dividiremos en dos grandes apartados el conjunto de acciones a estudiar:

- 1º. Los planes sectoriales, que en el caso del Gobierno Vasco se han propuesto siempre objetivos reconvertidores.
- 2º. Las medidas de carácter horizontal, que han tratado de influir sobre todas aquellas áreas de la práctica empresarial privada sin distinción sectorial.

Estos dos conjuntos de medidas se han diseñado con la aspiración de influir casi exclusivamente en las actividades industriales. De ahí que se corresponden con la percepción de los dos problemas industriales básicos: la necesidad de suavizar los efectos de aquellas transformaciones de carácter estructural en la composición de la producción y, sobre todo en los últimos años, el aumento en la presión que la competencia extrema ejerce sobre los mercados tradicionales de la industria regional.

3.1. La Política de Reconversión Industrial

Las acciones reconvertoras dominan la política industrial del Gobierno Vasco hasta 1986. En una primera fase se concentraron los recursos en aliviar las dificultades de 67 empresas radicadas en la CAPV; para ello se concedieron préstamos, en condiciones muy favorables con respecto a las del mercado, y subvenciones no reintegrables.

A mediados de 1985 el Gobierno Autónomo afronta, ahora en colaboración con las Diputaciones Forales, las reestructuraciones de aquellos sectores fuertemente implantados en la CAPV y

que no hubiesen sido incluidos en las acciones nacionales de reestructuración. Se trata del «Plan de Relanzamiento Excepcional» (Decreto 150/1985 del GV, de 11 de junio) que se plantea, según reza en la propia norma, «con el fin último de incrementar sustancialmente la competitividad de sectores fuertemente implantados en la Comunidad Autónoma». Se observa, portante, el interés por destacar, frente a las transferencias anteriores, la naturaleza *sectorial* de este nuevo plan, en el que, se especifica, «todas las actuaciones interempresariales, así como los posibles planes individuales de las empresas deben ser estudiados dentro de un marco sectorial».

La generosidad de las ayudas (19) estimuló la elaboración de planes de reestructuración por parte de dieciocho sectores que, sin embargo, no debieron captar suficientemente la señalada orientación sectorial, puesto que estas primeras versiones fueron rechazadas por la escasez de acciones interempresariales. De aquí que se considerara conveniente una nueva selección entre los dieciocho sectores. Para ello, se obligó a elaborar un plan sectorial dirigido a asegurar la competitividad internacional de estas actividades. Las empresas, por su parte, diseñaban planes propios basados en el sectorial. Durante 1986, el Gobierno Vasco acordó asumir los Planes Industriales Globales de catorce sectores y subsectores. «Máquina-Herramienta»,

(19) Subvenciones no reintegrables por puesto de trabajo mantenido —hasta 400.000 ptas./puesto—, subvenciones no reintegrables por inversiones en activo fijo —hasta el 30% de la inversión—, subvenciones para gastos de I + D —hasta el 40% del coste del programa— y para aquellos dirigidos a la formación de grupos empresariales —hasta el 50% de estos gastos— subvenciones complementarias a los tipos de interés de los créditos concertados con las entidades financieras y avales que los garanticen.

«Offset y/o huecogrado» y «Herramientas manuales» han sido, con el 22,91%, 10,90 y 10,38% de las subvenciones, las actividades más favorecidas por el PRE.

El crecimiento de la demanda industrial durante la segunda mitad de los ochenta favoreció el olvido temporal de las acciones reconvertoras. La reducción de esa demanda en los primeros años de esta década vuelve a reclamar este tipo de medidas de política industrial, cuyo reflejo en acciones concretas parece estar bien próximo.

3.2. Las Acciones Horizontales de la Política Económica del Gobierno Vasco

Con las medidas reconvertoras se amortiguaban los efectos sociales y económicos del cambio estructural, pero todavía quedaba por encarar el problema del futuro productivo vasco o, en otras palabras, la competitividad de la producción regional. Como ya hemos señalado, la falta de atractivo de la CAV como área receptora de inversiones exteriores ha conducido a considerar que la competitividad regional se relaciona directamente con la competitividad de las empresas radicadas en la CAV. Las autoridades económicas vascas han entendido que esa competitividad empresarial depende de la práctica adecuada de todas las funciones propias de la empresa capitalista. Así, se ha dispuesto, especialmente a partir de 1986, un conjunto de medidas de fomento de la competitividad que pretenden mejorar todas las actividades a desarrollar por cualquier empresa: adquisición de inputs; concepción, diseño e innovación de producto; puesta en marcha, ampliación e innovación de proceso; formación y contratación de mano de obra, gestión estratégica de

la empresa y comercialización del producto.

En el apartado de *Adquisición de Inputs* destacan las mejoras en la dotación infraestructural, principalmente en redes de comunicación, así como la oferta —a través del programa Industrialdeak— de suelo industrial en condiciones favorables para la reubicación de empresas y la implantación de nuevas iniciativas. En este apartado de infraestructuras es necesario citar los esfuerzos del Gobierno Vasco en el campo de la política energética, que se han dirigido a mejorar la estructura de costes de las empresas vascas, por lo general de alto consumo de energía, subvencionando —a través del CADEM— la adquisición, por parte de las empresas, de activos específicos e inversiones ahorradoras de energía. En este mismo sentido, se ha finalizado en 1988 la realización de la infraestructura precisa para abastecer las necesidades industriales de gas natural, considerada como la fuente alternativa más adecuada para la industria vasca por su fácil distribución y estabilidad de precios.

Uno de los esfuerzos más notables del Gobierno Vasco se ha centrado en la promoción de la *innovación tanto de productos como de procesos* en las empresas regionales. Y ello, tanto a través de la financiación del aumento en el esfuerzo de I + D de las empresas privadas, como de la consolidación de los cinco Centros Tecnológicos tutelados por el Gobierno Vasco. Es innegable que el rápido desarrollo de estos Centros Tecnológicos (INASMET, CEIT, TEKNIKER, IKERLAN y LABEIN) se ha debido al apoyo prestado por el Gobierno Vasco, financiando los denominados «proyectos genéricos de investigación», una fuente de recursos necesaria para permitir la expansión de estos Centros

oferentes de servicios tecnológicos y agentes claves en la transferencia de tecnología a la industria vasca (20).

En cuanto a la promoción de actividades innovadoras en la empresa privada cabe distinguir tres etapas:

- La primera, de creación de hábitos en actividades I+D, abarcaría hasta 1986 y aspira a terminar con la tradición poco innovadora del empresario vasco destinando abundantes recursos públicos a financiar la creación, ampliación y mantenimiento de unidades de I+D sin cuestionarse excesivamente en la concesión la calidad de la actividad desarrollada en estas unidades. Se aspira, sin más, a conseguir que la innovación adquiera, en la organización y actividad productiva, el rango que le confiere disponer de un departamento específico en la empresa.
- Comienza en 1986 una segunda etapa de promoción de la difusión de novedades tecnológicas, toda vez que parece reconocerse la consolidación del programa de unidades de I + D y las empresas disponen, por tanto, de la capacidad para absorber las novedades que se le presenten. La parquedad de resultados en las operaciones de demostración y los programas de difusión tecnológica hacen dudar el éxito en la pretensión difusora del Gobierno Vasco.
- En 1988 se inicia la tercera etapa, en la que domina la intención de utilizar los recursos públicos con mayor selectividad. Se mantienen las

(20) Una presentación más exhaustiva del modelo de transferencia tecnológica en la CAV puede encontrarse en Aláez, R.; Cooke, Ph. y Etxebarria, G. (1991).

acciones de ejercicios anteriores, pero el diseño de nuevas medidas incentiva con más fuerza la realización de proyectos verdaderamente innovadores. Ya no la mera «posibilidad de» que implicaba el apoyo a la creación de unidades de I+D, sino la realidad concreta de genuinas actividades de innovación. Asimismo, se establece un programa que aspira a modelar los hábitos organizativos de los industriales vascos para aproximarlos a los que la práctica ha confirmado como más competitivos (programa de calidad integral).

Para estimular la *puesta en marcha y ampliación de las actividades productivas*, el Gobierno Vasco ha mantenido un conjunto de programas de incentivos a la inversión. Hasta 1988 los incentivos del Gobierno Vasco se estructuraron en dos grandes líneas, atendiendo al tamaño de las empresas beneficiarias: el Convenio PYMES, suscrito entre el Gobierno Autónomo y 34 instituciones financieras para subvencionar de 3,5 a 6 puntos el tipo de interés de los créditos concertados por PYMES vascas para adquirir activos fijos genéricos, y los Decretos 149/1985, 398/ 1985 y 328/1987, de apoyo a la inversión industrial en Grandes Empresas por los que se ofrecían subvenciones no reintegrables a la adquisición de activos fijos por parte de Grandes Empresas industriales radicadas en la Comunidad Autónoma Vasca.

El 18 de febrero de 1988 «se firmó, por parte del Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos, un Acuerdo relativo al Programa de Apoyo a la Inversión en activos fijos materiales, en orden a la obtención de una mejor distribución de los recursos consignados en apoyo de la

Política Industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para así evitar la concurrencia de duplicidad y lograr una mayor transparencia en la asignación de dichos recursos públicos» (21). Queda, por tanto, perfectamente resumido en la exposición de motivos la razón que determinó la gestación del PAI como solución inevitable a un caos donde convivían nueve programas de incentivos a la inversión gestionados por cuatro administraciones distintas (22).

Con cargo a este programa se ofrecían subvenciones no reintegrables y bonificaciones en los tipos de interés a los proyectos de inversión en activos fijos materiales que fuesen realizados por empresas industriales, comerciales y del sector servicios radicadas en la CAV y que localizaran las inversiones objeto de ayuda en dicho territorio. Estableciéndose, a su vez, una discriminación a tres niveles: sectorial, en favor de las actividades que el propio decreto califica de interés preferente; empresarial, apoyando especialmente las PYMES, las empresas de nueva creación y la creación de estructuras interempresariales, para, por último y en cuando al tipo de proyecto, priorizar los denominados «activos específicos» que se definen como aquellos cuyo objetivo sea mejorar la eficiencia energética, el ahorro, sustitución y recuperación de materias primas, la

(21) Exposición de motivos del Decreto 181/1982, de 12 de julio, del Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco por el que se regula el Programa de Apoyo a la Inversión.

(22) Convenio de Financiación PYME, e Inversión Industrial en Grandes Empresas del Gobierno Vasco: subvención a inversiones de interés preferente e incentivos fiscales a la inversión de la PYME y actividades artesanales e incentivos fiscales a la inversión de la Diputación Foral de Gipuzkoa y Nuevas Iniciativas Empresariales y Desarrollo de empresas existentes de la Diputación Foral de Bizkaia, sin contabilizar programas más «específicos» que llevaron a efecto la SPRI, CADEM, los Departamentos de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente y Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco.

oferta de servicios telemáticos y/o la incorporación de tecnologías avanzadas al proceso productivo, a través de activos de especial interés tecnológico. Los efectos de esta discriminación se refieren no tanto a los criterios de valoración de los proyectos como a la determinación de la intensidad del apoyo público.

En el PAI correspondiente al ejercicio del noventa (Decreto 96/1990, de 3 de abril) se observa con claridad una tendencia hacia la concesión de estos incentivos en base a criterios más estrictos, que seleccionen aquellos proyectos relacionados directamente con los grandes fines de la política industrial del Gobierno Vasco. Así, se atenderán con preferencia las necesidades de las PYMES, la cooperación interempresarial, la incorporación de tecnologías avanzadas a los procesos de producción tradicionales, la diversificación de actividades industriales, la fabricación de productos nuevos o tecnológicamente avanzados, así como la racionalización y modernización de la estructura comercial y de distribución y la oferta de servicios a las empresas.

Es necesario señalar que las acciones de política industrial del Gobierno Vasco no sólo se han desarrollado desde el Departamento de Industria, sino que también hay que considerar a la SPRI como un agente esencial en la instrumentación de este tipo de medidas (23). Estas acciones de la SPRI se pueden describir perfectamente desde las coordenadas básicas de promoción de la innovación, fundamentalmente procesos (programas CN-100, ECTA e IMI) y apoyo a las PYMES, con atención especial a las iniciativas de nueva creación. En este

apoyo a las PYMES destacan los incentivos financieros, que fueron dirigidos en su mayor parte a subvencionar la introducción de innovaciones en unidades productivas de tamaño reducido. También se ha prestado una atención especial al fomento de la creación de estructuras interempresariales que permitan a los colectivos de PYMES disponer conjuntamente de servicios a la producción prácticamente indispensables, pero cuya provisión rebasa la capacidad financiera de estos productores individuales.

Las medidas del Gobierno Vasco dirigidas a mejorar la *formación de la mano de obra* se han constituido en el centro de la política de empleo del Gobierno Autónomo a partir de 1988, pues en este ejercicio, por vez primera, la formación profesional recibe la mayor dotación presupuestaria entre los programas de política de empleo. Además, se reconoce como objetivo básico de estas acciones la satisfacción de las necesidades empresariales en materia de cualificación profesional, y no ya solventar los problemas de aquellos colectivos de desempleados más desfavorecidos, que se había presentado hasta entonces como el objetivo prioritario de la política de empleo del Gobierno Vasco (24).

Esas nuevas medidas de formación deben interpretarse en función de su coherencia con la estrategia de desarrollo económico de las autoridades regionales, que aspira a modernizar la producción vasca desde dentro, estimulando el ajuste de las empresas regionales a las exigencias de la competencia internacional. Así, la política de formación

(23) Para una revisión más exhaustiva de la actividad de la SPRI puede verse Velasco, R., et al. (1990), págs. 69-97.

(24) Para una exposición más detallada de las medidas de política de empleo aplicadas en el País Vasco. Vid. Aláez, R. y Serrano, F. (1991), págs. 174-188.

profesional cubrirá las que se detecten como necesidades de las transformaciones perseguidas en la producción vasca, financiando los convenios con entidades privadas que proporcionen esa formación y las actividades de reciclaje realizadas por empresas o grupos de empresas.

Para promover la *comercialización e introducción de los productos vascos* en los mercados exteriores, el Gobierno Vasco ha dispuesto un conjunto de ayudas financieras a instituciones y entidades sin ánimo de lucro para que desarrollen acciones cuyo objetivo sea «el incremento de la cuota de participación de los productos fabricados por empresas radicadas en Euskadi en los mercados exteriores; la consolidación de la presencia, en dichos mercados, de los productos vascos y la realización de acciones que persigan la promoción de los mismos, así como la mejora de su imagen» (25). Además, el Departamento de Industria y Comercio ha concedido ayudas para mejorar los sistemas de distribución de las empresas vascas, así como para la creación de consorcios de exportación.

Este esquema tan generoso de ayudas se completa con las *acciones públicas dirigidas a estimular mejoras en la gestión empresarial*, financiando parcialmente los gastos de formación del personal directivo en métodos de planificación estratégica y la contratación de asesores externos para implantar este sistema de gestión (26). La SPRI, por su parte, comenzó en 1988 su apoyo a la formulación de estrategias empresariales con el programa SES (Seminarios Estratégicos Sectoriales),

(25) Decreto del Gobierno Vasco 231/1988, de 30 de agosto.

(26) Concedidas en base al «Programa de Introducción a la Planificación Estratégica». Decreto 130/ 1989, de 6 de junio.

que procuraba ofrecer información sobre la situación y perspectivas de distintos sectores productivos. En 1989 la SPRI inició AUDE (Autodiagnósticos Empresariales) con el objetivo de ofrecer a las PYMEs una visión de la situación de la empresa a través del análisis de la gestión de sus distintas actividades.

Podría, por tanto, afirmarse que el Gobierno Vasco ha venido aspirando a regenerar y diversificar la economía regional fomentando la aparición y el desarrollo de una densa red de PYMEs dedicadas a actividades Innovadoras. Ese objetivo se ha procurado conseguir estimulando al capital privado regional a través de un esquema de ayudas generoso y muy poco selectivo, que ha terminado por ofrecer financiación a la empresa privada para mejorar todos los ámbitos de la actividad empresarial.

Al señalar que la combinación PYME-tecnología avanzada ha venido constituyendo el eje central de la política industrial del ejecutivo autónomo, estamos describiendo los únicos elementos discriminatorios que es posible reconocer a lo largo de casi todo el período y, por tanto, nunca debe pensarse que fuera ésta la única preocupación o que todas las medidas se enfocaran de manera exclusiva a su logro. Al contrario, no pudieron gastarse, por más que se intentara, cantidades apreciables en el apoyo directo a la consecución de este objetivo; sino que la mayor parte de los fondos presupuestados para financiar las acciones de política industrial, si por algo destacaron, fue por consolidar los desequilibrios (sectorial, tecnológico y espacial) que caracterizaron el crecimiento de la economía vasca en la postguerra.

En efecto, creemos que resulta suficientemente evidente, por el tipo de

distribución sectorial de las ayudas y la naturaleza de los activos cuya adquisición fue objeto de apoyo, que no se ha colaborado desde el sector público vasco, aunque el deseo estuviera siempre presente en el Departamento de Industria, ni a la modernización tecnológica, ni a la diversificación productiva de la economía vasca. Desde nuestro punto de vista, en ningún momento se renunció a superar las limitaciones de una participación meramente subsidiaria en la dirección económica, sin tan siquiera llegarse a formular una tímida intención de adoptar ese conjunto de medidas más enérgicas a que obligaba la difícil reestructuración productiva vasca.

El cambio político en el Departamento de Industria del Gobierno Vasco tras las elecciones del noventa implicó también un cambio en la estrategia de la política industrial del ejecutivo. Todavía se dispone de poco más que la definición de las líneas generales de actuación de esta nueva política industrial, tal y como han sido presentadas en el documento «Política Industrial. Marco General de Actuación 1991-1995», analizado, debatido y aprobado por el Parlamento Vasco en sesión monográfica del día 9 de enero de 1992.

Todavía es muy pronto para conocer los desarrollos concretos y, menos aún, los efectos de las medidas que conforman lo que podría denominarse la «nueva política industrial». Sin embargo, nos encontramos en condiciones de señalar que efectivamente se ha producido un cambio sustancial que afecta tanto a la comprensión de los problemas industriales, como a las estrategias y la instrumentación concreta de la política industrial. La nueva orientación de las acciones industriales del Gobierno Vasco se resumen en los siguientes puntos:

- El reconocimiento de que no es posible afrontar la creación de empleo diversificando la producción industrial vasca, sino que una opción más realista es tratar de identificar las ramas productivas en las que Euskadi puede ser competitiva y dirigir estratégicamente la adaptación de estas actividades a los cambios en la situación de los mercados internacionales. También se favorece la concesión de ayudas a empresas con dificultades transitorias, perfectamente viables a medio plazo, pero con algunos problemas coyunturales cuya solución permitirá mantener esas producciones. Se observa en consecuencia, la necesidad de mantener y mejorar el conocimiento industrial ya existente.
- Las actuaciones pasan a definirse de manera más selectiva, donde las ayudas se conceden siempre en base a estudios ad-hoc, ya se refieran a «clusters» de empresas, o a empresas concretas en dificultades. También debe resaltarse que las subvenciones a fondo perdido desaparecen como instrumento, para generalizarse el empleo de avales. Se procura, además, poner orden en la política de promoción de la innovación con la creación del Ente Vasco de la Tecnología y seguir mejorando la dotación infraestructural con especial énfasis en las telecomunicaciones.

4. **LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO VASCO EN EL NUEVO MARCO DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA**

Iniciábamos este artículo aludiendo a los cambios operados en la dinámica de

intervención pública en las economías capitalistas avanzadas, describiendo las manifestaciones de estos cambios en los diversos ámbitos de la actuación económica pública. El recurso habitual a expresiones como «la revolución conservadora», «el redescubrimiento del mercado» o «el auge del liberalismo económico» nos ofrece una descripción genérica, pero no explica las razones que han conducido a ese nuevo paradigma de la intervención pública en la economía.

A nuestro juicio, el contexto en que se ha desarrollado la gestión de la crisis ha condicionado definitivamente el diseño de la política económica. Obsérvese cómo, de hecho, la práctica generalidad de los gobiernos nacionales —al margen de su ubicación en el espectro político convencional— han coincidido en la estrategia adoptada. Este contexto, unívocamente percibido por las diferentes autoridades económicas, viene definido por el proceso de internacionalización económica agudizado, en nuestro entorno, por los avances en la integración comunitaria.

La eficacia de la política macroeconómica de inspiración keynesiana está supeditada a la autonomía y coherencia económica del sistema productivo sobre el que pretende influir. El proceso de internacionalización ha implicado un redimensionamiento del ámbito de referencia de la dinámica económica nacional. Pero es preciso destacar que ese redimensionamiento no implica solamente un aumento cuantitativo de las transacciones comerciales, sino también una modificación sustancial del modo en que las actividades productivas nacionales se insertan en el nuevo ámbito supranacional. En este sentido, existen claros ejemplos que nos permiten hablar de dos modalidades frecuentes de

inserción a raíz de la crisis: las que denominaremos funcional y sectorial.

Por la primera hacemos referencia a aquellas tendencias de localización de las actividades correspondientes a cada fase del proceso productivo en un área, de tal forma que va surgiendo un mapa de regiones especializadas funcionalmente. Sin embargo, este proceso no ha sido incompatible con la pervivencia de otras regiones que mantienen su competitividad desde su tradicional especialización sectorial. Así, mientras que las Grandes empresas multinacionales tienden a seguir pautas comunes de localización, dividiendo en el espacio sus centros de decisión, plantas de ensamblaje y actividades de I + D, configurando entornos especializados en cada fase del proceso, el ejemplo de áreas como Emilia-Romagna evidencian la posibilidad de una inserción sectorial en la economía internacional.

Como resultado de las tendencias descritas se detectan dos fenómenos relevantes para la practicabilidad de la política económica:

- Por una parte, la existencia de crecientes filtraciones de la demanda interna hacia la producción exterior;
- Correlativamente, una mayor dependencia de los niveles de producción y empleo nacionales con respecto a las variaciones en la demanda externa.

En consecuencia, se ha relajado el grado de vinculación entre la demanda interna y la producción interna, con lo que la lógica keynesiana de afectar los componentes de la demanda interna para regular el nivel de actividad económica nacional queda parcialmente desvirtuada. De esta afirmación no cabe deducir la

imposibilidad de aplicar las recetas keynesianas, sino más bien la necesidad de adaptarlas al nuevo ámbito multinacional en el que se encuentran la oferta y la demanda.

A nuestro entender, por tanto, aún siendo posible la práctica del keynesianismo en ese ámbito ampliado, la renuncia de los gobiernos nacionales a ceder su capacidad de control sobre las variables fiscales, ha conducido la práctica de la política económica hacia la oferta nacional.

En este sentido, los gobiernos nacionales han concentrado su interés en el fomento de la *competitividad* de las actividades económicas radicadas en su territorio. Esta competitividad se ha entendido en la práctica, en una acepción muy concreta, como la capacidad de las empresas *privadas* nacionales para consolidar y ampliar sus cuotas de participación en la nueva demanda multinacional.

Con ese objeto, se han diseñado y aplicado un conjunto de medidas públicas de apoyo microeconómico a las empresas nacionales, que incluso excedían las recomendaciones de los principales exégetas de la economía de la oferta. Así, no sólo se ha avanzado en la desregulación (en el ámbito del mercado de trabajo, financiero, etc.) y en la reducción de impuestos, sino que de modo sistemático se han financiado con recursos públicos medidas dirigidas a mejorar las condiciones de producción y comercialización de las empresas privadas. De este modo, a nuestro juicio, no parece haberse pretendido tanto la «recuperación» del libre funcionamiento de mercado, como el fortalecimiento de las empresas privadas nacionales ante la inminencia del mercado único europeo. A este último objetivo responden asimismo las políticas macroe-conómicas

enfocadas a la recuperación del excedente empresarial y al control de la inflación (27).

En este marco, la *política regional* ha sido reformulada para hacerla coherente con el modelo de intervención pública descrito. Frente al dilema eficiencia-equidad que caracterizó la política regional en la etapa de crecimiento, la movilización del potencial endógeno, como estrategia dominante de la política regional asociada a la gestión de la crisis, compatibiliza ambas aspiraciones. Esta nueva estrategia confía en la posibilidad de estimular el crecimiento regional tratando de movilizar las potencialidades latentes, pero insuficientemente aprovechadas, en el interior regional.

De esta nueva concepción de la política regional se desprenden dos consecuencias lógicas:

- 1º. Una intervención más activa de las Autoridades Regionales y Locales en la promoción económica, puesto que constituyen el nivel de gobierno con mayor conocimiento de los recursos productivos cuya movilización se pretende.
- 2º. El empleo preferente de medidas de apoyo a la actividad empresarial privada como instrumento más adecuado para dinamizar el potencial regional, en consonancia con el énfasis puesto por la política económica en la gestión de la crisis sobre la necesidad de fortalecer la competitividad de las empresas privadas nacionales (28).

(27) Vid. Serrano, F. (1991), págs. 24-41.

(28) Esta descripción de las transformaciones en la estrategia de la Política Regional es compartida por la mayor parte de la literatura sobre economía y política regional. En este sentido, vid. Carames, L. (1989), págs. 491-497. En ese mismo trabajo

Pues bien, si contrastamos la descripción de la intervención del sector público vasco durante los ochenta—efectuado en el apartado tercero de este artículo— con la estrategia de política regional que hemos derivado lógicamente del modelo de gestión de la crisis, podemos constatar una correspondencia evidente entre ambas. En efecto, los programas de actuación asociados a la mejora de la competitividad de las empresas radicadas en el País Vasco han asumido un protagonismo cada vez mayor en la explicación del creciente gasto público total del Gobierno Autónomo. Estos programas han consistido, como ya hemos señalado, en un conjunto muy generoso de estímulos subsidiarios que han cubierto todas las facetas de la práctica empresarial privada:

- Adquisición de inputs.
- Concepción, diseño e innovación de producto.

- Puesta en marcha, ampliación e innovación de proceso..
- Formación y contratación de mano de obra.
- Gestión estratégica de la empresa.
- Comercialización del producto.

La actualidad de la política económica del Gobierno Vasco viene a confirmar las tendencias observadas. Por tanto, no parece probable que las decisiones de los poderes públicos vascos no vayan a poder ser explicadas de acuerdo con el marco interpretativo general que hemos formulado en este artículo.

En cualquier caso, confiamos en que las hipótesis formuladas puedan suscitar el debate acerca de las posibilidades de intervención económica desde el sector público vasco, circunstancia que aprovecharíamos para profundizar y pormenorizar nuestras argumentaciones.

Atienza L. (1989), como consejero de Economía del Gobierno Vasco, afirmaba con respecto a las regiones industrializadas en declive, que «estas regiones están necesitadas de una política regional nueva, que movilice su potencial endógeno,

entendido como su capacidad para la innovación técnica, organizativa y comercial. Se trata de mejorar la capacidad de oferta del sistema productivo». Vid. también Lázaro, L. (1984); Godara, O.; Cerón, J.P.; Vinarer, K. y Passaris, S. (1987); Cuadrado, J.R. (1988)

BIBLIOGRAFÍA

- ALAEZ, R. (1990): «la articulación espacial de la producción: Una aproximación teórica a la política industrial del Gobierno Vasco». Tesis doctoral. UPV/EHU. Bilbao.
- ALAEZ, R. y SERRANO, F. (1991): «Una valoración crítica de las políticas de empleo». *ekonomiaz*, n.º 19, págs. 174-188.
- ALAEZ, R.; COOKE, Ph. y ETXEBARRIA, G. (1991): «Regional Technological Centres in the Basque Country. An Evaluation of Policies. Providers and User Perceptions». *Regional Industrial Research Series*. University of Wales, Cardiff.
- ATIENZA, L. (1989): «Política regional europea y descentralización: reflexiones desde el País Vasco». *Política Regional en la Europa de los noventa*. Secretaría de Estado de Hacienda. Madrid, págs. 579-591.
- AURIOLES, J.; PAJUELO, A. y GARCÍA, M.U. (1990): «Relaciones exteriores y dependencia económica en el País Vasco». *Tablas Input-Output de la CA de Euskadi. Análisis de resultados*. EUSTAT, págs. 235-291.
- BILBAO UBILLOS, J. (1990): *Hacia una hipótesis explicativa del Estado del Bienestar*. Tesis doctoral. UPV/EHU. Bilbao.
- CARAMES, L. (1989): «Descentralización de la Política Regional». *Política Regional en la Europa de los años noventa*. Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, págs. 491-497.
- CEE (1987): *Economía Europea*, n.º 34. Luxemburgo.
- CEE (1992): *Eurostat*. 29 edición. Luxemburgo.
- CUADRADO, J.R. (1988): «Políticas Regionales: hacia un nuevo enfoque». *Papeles de Economía Española*, n.º 35. Madrid.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA DE LA UPV (1990): «La internacionalización de la economía vasca». *Papeles de Economía Española*. Serie Economía de las Comunidades Autónomas, n.º 9. Monográfico del País Vasco, págs. 31-68.
- DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS (1990): *Las Políticas de Gasto Público 1981-1989*. Vitoria.
- GOBIERNO VASCO (1991): «Perspectivas tributarias en la década de los noventa». Jornadas conmemorativas del X aniversario del Concierto Económico. Vitoria.
- GODARA, O.; CERÓN, J.P.; VINARER, K. y PASSARIS, S. (1987): «Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local». *Estudios Territoriales*, n.º 24. Madrid.
- GOLA, G. (1970): *Introducción al análisis de los efectos redistributivos de las empresas públicas*. Verdera y Tuells. Barcelona.
- LÁZARO, L. (1984): «La crisis de la Planificación regional tradicional». *Estudios Territoriales*, n.º 15-16. Madrid.
- LERNER, A.P. (1943): «Functional Finance and the Federal Debt». *Social Research*, X, n.º 1.
- OCDE (1987): *OCDE Economic Outlook*, n.º 41. París.
- ROUSSO, H. (1987): *La planification en crise (1965-1985)*. CNRS. París.
- SÁNCHEZ REVENGA, J. (1989): *Presupuestos generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto general de las CEE*. Ariel Economía. Barcelona.
- SERRANO, F. (1991): «La política económica del Pacto de Competitividad». Cuadernos de Álzate, n.º 15, págs. 24-41.
- TAYLOR-GOOBY, P. and DALE J. (1981): *Social Theory and Social Welfare*. Edward Arnold. London.
- VELASCO, R., et al. (1990): «El apoyo público a la innovación en el País Vasco: instrumentos, métodos y experiencias (1982-89)». *Papeles de Economía Española*. Serie Economía de las Comunidades Autónomas, n.º 9. Monográfico del País Vasco. Madrid, págs. 69-97.
- WELSH, F. (1982): *The Profit of the State. Nationalised Industries and Public Enterprises*. M. Temple Smith. London.