

DESINDUSTRIALIZACIÓN Y REGENERACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS VASCO. ACCIONES DE RECONVERSIÓN DEL GOBIERNO VASCO Y SPRI

AITOR COBANERA

Director General de SPRI, S.A.

ABSTRACT

■ *Durante los años ochenta la industria vasca vivió una etapa de ajuste y de reconversión que afectó fundamentalmente a una serie de sectores tradicionales de gran peso en la economía vasca. Ahora, con la perspectiva que dan las dos décadas transcurridas, se impone aceptar que los procesos de ajuste, reestructuración y reconversión emprendidos han contribuido a colocar a la industria vasca en una posición competitiva sustancialmente más favorable.*

El complejo proceso de reconversión y regeneración emprendido no ha estado exento de problemas y sus costes económicos y sociales han sido verdaderamente elevados. La administración pública vasca y, más concretamente, la SPRI han desempeñado un papel fundamental en todo este proceso, siempre con el objetivo de contribuir a hacer de la empresa vasca una empresa moderna, dotada para competir en las condiciones actuales de mercados abiertos, con una presencia significativa en el mundo y con peso específico en sectores nuevos.

■ *Laurogeigarren hamarkadan zehar, euskal industriak egokitzapen eta birmoldaketa garaia bizi izan zuen, eta euskal ekonomian tradizioz oso pisu handia zeukaten sektore batzuei eragin zien batik bat. Oraingo honetan, iragandako bi hamarkadei*

beste ikuspegi batetik so egin diezaiekegularik, onartu beharra daukagu bere sasoiaren ekin zitzaizen doiketa, berregituraketa eta birmoldaketa-prozesuek lagundu egin dutela euskal industria lehiaketari begira askozaz hobea den tokian jartzen.

Bere egunean hasiera eman zitzaion birmoldaketa eta birsorkuntza-prozesua, halere, bere konplexutasunean ez da arazoetatik salbu izan, eta benetan handiak izan dira ekonomiaren eta gizartearen alorretan eragin dituen kostuak. Euskadiko administrazioak eta, zehatzago esanda, SPRIk, funtsezko betebeharra izan dute honetan guztian, betiere euskal enpresa, gaur egungo merkatu irekietako lehiari aritzeko zuzkiturik eta munduan zeresana edukirik eta sektore berrietan pisu berariazkoa bereganaturik, enpresa moderno bihurtarazteko helburuarekin.

■ *During the eighties Basque industry went through a stage of adaptation and reconversion which fundamentally affected a series of traditional sectors with great importance within the Basque economy. Now, looking back on the two decades which have gone by, we have to accept that the processes of adaptation, restructurisation and reconversion which have been undertaken have helped to place Basque industry in a substantially more favourable competitive position.*

The complex process of reconversion and regeneration undertaken has not been free of problems, and its economic and social cost has been very high indeed. The Basque public administration and, more specifically, the SPRI have played a fundamental role in all this process, constantly aiming to contribute to making Basque companies more modern, equipped to compete in the current open market conditions, with significant presence in the world and specific influence in new sectors.

Introducción

Es bien conocido que durante los años ochenta la industria vasca vivió una etapa de ajuste y de reconversión que recayó fundamentalmente sobre una serie de sectores tradicionales, caracterizados por una demanda débil y con serias dificultades. Ahora, con la perspectiva que dan las dos décadas transcurridas y el conocimiento del papel que en la actualidad juega la industria vasca, puede decirse que esa reconversión supuso un ingente pero necesario esfuerzo, que su saneamiento y remodelación impulsó una reorientación hacia actividades de mayor dinamismo y de demandas media y fuerte, ayudando a la supervivencia de algunas empresas y sectores, contribuyendo a la aparición de otras actividades industriales entonces inexistentes, que en la actualidad tienen un peso importante en el tejido industrial vasco y gozan de una solvencia y solidez envidiables. Se impone aceptar que los procesos de ajuste, reestructuración y reconversión de los sectores industriales, contribuyeron a colocar a la industria vasca en una posición competitiva sustancialmente más favorable a la de entonces, último cuarto del siglo XX.

Es obvio que esta posición competitiva más favorable del tejido empresarial, y no sólo del industrial, y de la economía vasca en su conjunto, se labró mediante un complejo proceso de reconversión, no exento de problemas; entre los más reseñables, los costes económicos y sociales verdaderamente elevados. Un proceso, además, endiabladamente largo, ya que, apenas culminada la de los años ochenta, a comienzos de los años 90 surgieron nuevos desequilibrios y se volvió a plantear con fuerza la necesidad de medidas reconversoras en diversas actividades, pero sobre todo en la siderurgia. Esta nueva fase incidiría sobre zonas geográficas afectadas por anteriores procesos, con el agravante de que no habían podido, o no había dado tiempo, a remontar los efectos del primer ajuste. Parecían abrirse paso los procesos de adecuación continua a las nuevas condiciones de competencia, permanentemente cambiantes y cada vez más exigentes, que requerían actuaciones constantes en las distintas áreas de actividad empresarial; modernización y equipamiento productivo, innovación tecnológica, capital humano, formación y recualificación, control de costes y mejoras de calidad, imagen y diseño de los productos, canales de comercialización, aspectos organizativos y de gestión, etc.

Durante los últimos años se habían dado pasos para resolver los tradicionales problemas estructurales y los resultados invitaban al optimismo, aunque los déficits a superar obligaran a la cautela. En primer lugar, la estructura productiva vasca continuaba muy especializada en sectores tradicionales, con una demanda débil a nivel mundial, si bien, en los últimos años, se había desarrollado cierta capacidad de la industria y economía vasca para crear nuevas empresas y, mucho más importante, contribuir a la aparición de nuevos sectores. En segundo lugar, el peso del sector servicios seguía siendo bajo respecto al que protagonizaba en las economías del entorno. En tercer lugar, la economía vasca se encontraba muy vinculada a la evolución de la economía española y, además, el País Vasco aparecía claramente deficitario en su nivel de desarrollo tecnológico, ya que presentaba carencias en aspectos tales como la gestión empresarial, realización de planes estratégicos, el diseño y el marketing. La dimensión era también un importante factor en la caracterización del entramado industrial, formado por pequeñas y medianas empresas, que escasamente recurrían a la cooperación industrial y eran, además, totalmente ajenas a la necesidad de aumentar la presencia en mercados exteriores. Además, el proceso de industrialización había originado una importante degradación del medio ambiente.

Las actuaciones de la Administración Pública Vasca y de SPRI han pretendido contribuir a hacer de la empresa vasca una empresa moderna, dotada para competir en las condiciones actuales de mercados abiertos, con presencia significativa en el mundo, no sólo en países europeos, y con peso específico en sectores nuevos. Por ejemplo, el sector aeronáutico, que a comienzos de los años 90 no existía en la economía vasca y hoy supone el 28% a nivel del Estado. También es indicativo de este dinamismo empresarial el que a finales del marzo 2002 las empresas vascas sumaban cerca del 17% del total de certificaciones de AENOR (ISO 9000, 1.570 sobre un total de 9.200) en todo el Estado. Factores de este tipo han permitido que, en los últimos años, la economía vasca haya conseguido un crecimiento del PIB por encima del español y del comunitario, acercando la renta básica media de la población vasca a los niveles europeos. En ese contexto, las empresas vascas han sido capaces de crear empleo a tal ritmo, que el País Vasco ha reducido el desempleo hasta situarse cerca de la tasa de paro media de la Unión Europea (8,4% 1er. trimestre 2002 frente al 25% de 1994). En términos de esfuerzo de I+D sobre el PIB, en el último ejercicio con datos cerrados año 2000, la economía vasca está por encima de la española (1,51% frente al 0,94), y el objetivo es alcanzar la convergencia con Europa al final de la vigencia del Plan Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación 2001-2004. La actividad de las empresas vascas en los mercados exteriores ha llevado a la economía vasca a superar en propensión exportadora (28,9% de exportaciones sobre el PIB) a muchas de las del entorno, entre ellas la de Alemania (25,3), Francia (25,3), Italia (20,7), Reino Unido (19,3), y España (19,2), la de Japón (10,2) y Estados Unidos (8).

La reconversión industrial del País Vasco

El proceso de industrialización español se inició en 1959, con el Plan de Estabilización, en un momento de gran expansión de distintas economías europeas, que con su oferta de empleo absorbieron cantidades ingentes de mano de obra excedente de la economía española contribuyendo así a equilibrar la maltrecha balanza de pagos con cuantiosas divisas. Otros elementos actuaron a favor del proceso de industrialización: mecanismos, de distinta naturaleza pero altamente eficaces, para el control de los niveles salariales; tipos de interés real nulos o negativos; protección a los productos propios que guardaba el mercado interno para las empresas nacionales, un sistema fiscal regresivo, una política de precios en el sector primario que facilitó la continua transferencia de recursos de ese sector al industrial, etc. Factores que primero aceleraron el proceso de industrialización español y después fueron en gran parte también claves en el agotamiento del modelo, coincidiendo con la crisis económica e industrial mundial, en los últimos años de la década de los sesenta.

A principios de los años 70, las autoridades económicas, habituadas a las reglas de una economía autárquica y a las todavía altas tasas de crecimiento del PIB optaron por defender que la economía española gozaba de buena salud y únicamente correspondía esperar pacientemente a que las economías fuertes se recuperaran. Estaban por tanto más que justificados los grandiosos planes de desarrollo: más plantas, más equipos, más tecnología, etc. con el objetivo de duplicar o triplicar las producciones. Sin embargo, la crisis mundial de los setenta tuvo especial incidencia en la economía española, afectó fundamentalmente al sector industrial y, por ello, al País Vasco, que tenía una importante especialización en productos maduros y de futuro incierto, y por ello cientos de empresas profundamente deterioradas, que atendían al siguiente perfil: costes por unidad de producto superiores a los precios internacionales (hasta un 40%), enorme endeudamiento financiero, concentración de la gama en productos de escaso valor añadido, problemas de infraestructura importantes, reducida industria auxiliar, escasas y poco eficaces redes comerciales, insuficientes herramientas de gestión, plantillas mal dimensionadas, etc. Hubo que esperar hasta los primeros años 80 para apreciar un impulso en materia de reconversión, culminado con la Ley 27/1984 de 26 de Julio, sobre Reconversión y Reindustrialización y la puesta en marcha de los Fondos de Promoción de Empleo, destinados a la gestión de los excedentes laborales, facilitando el reciclaje y la recolocación en otras actividades.

La Comunidad Autónoma del País Vasco, en cumplimiento del Estatuto de Autonomía (art. 18/30), recibió las competencias en materia de reestructuración, por acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias. El 1 de Marzo de 1982 el Lehendakari del Gobierno Vasco firmó el acuerdo de asunción de las competencias en materia de reestructuración en los siguientes términos: siempre que las industrias localizadas en la Comunidad Autónoma representaran, al menos, el

10% del empleo del total del sector estatal, se aseguraba la participación de los órganos de la Comunidad Autónoma en las Comisiones Ejecutivas, para el estudio y evaluación de los programas de empresas incluidas en sectores en reconversión, y en el correspondiente Órgano de Seguimiento, «en caso de que exista», para el seguimiento y control de todo el proceso. El Departamento de Industria era el encargado de acoger los planteamientos iniciales de las empresas, pudiendo establecer los contactos que considerara oportunos con la empresa y el Gabinete profesional encargado del Plan de Viabilidad, para elevar al máximo las posibilidades de ayuda y estaba autorizado a, en ciertos casos, realizar una aportación complementaria, quedando la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial facultada para participar en la ejecución de los acuerdos cuya puesta en marcha le fuera encargada.

La reconversión de los grandes sectores

El retraso con el que se definieron las acciones de reconversión fue reconocido por el propio Ministerio de Industria y Energía que ya en el momento de la puesta en marcha de las medidas, resaltaba «el retraso en la aplicación de esta política respecto al resto de los países industrializados de la OCDE. En los países europeos se empezaron a desarrollar políticas de ajuste positivo referidas a sectores en declive, como Construcción Naval y Siderurgia, en 1974 y 1975, mientras que la primera acción sectorial emprendida en España data de 1980. Con anterioridad, se concedieron algunas ayudas estatales a empresas industriales»¹. Las consecuencias del considerable retraso en la puesta en marcha de las medidas de reconversión son numerosas. Simplemente un apunte: durante los años 70, la siderurgia española no sólo no estaba siendo objeto de medidas de ajuste, como ocurría en otros países de Europa, sino que, en sentido contrario, recibía enormes ayudas públicas para la realización de inversiones, en su mayoría, de aumento de su capacidad productiva, destinando sus productos al mercado exterior ante el declive del consumo interno, con efectos nefastos sobre la renta del sector.

Existían a nivel del Estado ciertos antecedentes referidos al sector naval, textil o siderurgia integral, que ya habían recibido sumas importantes de recursos públicos a planes de saneamiento, concretados en actuaciones específicas en determinadas empresas industriales. que resultaron totalmente insuficientes para resolver los problemas de las empresas. La Reconversión Industrial, como política del Ministerio de Industria y Energía de actuación sectorial, se inicia al amparo del Real Decreto Ley 9, de 5 de Junio de 1981 y posterior Ley 21/1982, completados con los Decretos Leyes correspondientes a cada sector en reconversión y las actuaciones específicas sobre empresas. Los sectores, muy distintos en cuanto a estructura, pero con la peculiaridad común de haber sido duramente

¹ «Libro Blanco sobre Reconversión. 1982». Ministerio de Industria y Energía.

castigados por la crisis y poseer excesos de capacidad elevados, eran: Siderurgia Integral, Aceros Comunes, Aceros Especiales, Construcción Naval, Electrodomésticos Línea Blanca, Componentes Electrónicos, Equipos Eléctricos de Automoción, Semitransformados del Cobre, Forja Pesada, Textil, además de las empresas de dos empresas de Bienes de Equipo Eléctrico.

La aplicación de la política de reconversión industrial implicaba un ajuste a la baja del empleo en todos los sectores afectados. Más del 80% de los empleos que se preveía perder en los sectores y empresas en reconversión, se concentraba en el País Vasco, Madrid, Cataluña, País Valenciano y Asturias. 37 de cada 100 empleos que según el Ministerio de Industria se perderían, correspondían a empresas afincadas en el País Vasco, que asumía así el mayor peso en puestos de trabajo perdidos como efecto de la reconversión, doblando en importancia a la siguiente Asturias (17%). Es sin embargo esta la zona en la que el ratio de empleos perdidos sobre la población activa industrial es mayor (5,7%), si bien seguida muy de cerca por el País Vasco (4,2%). Una salvedad: excluyendo el sector textil, calzado y empresas aisladas, el País Vasco lideraba el proceso de pérdida de empleo.

Atiéndase a los datos que se exponen a continuación para entender mejor la importancia de los sectores a los que afectaron las políticas específicas puestas en marcha por la Administración Central. En información referida a 1972², tres sectores industriales cubrían el 46,6% de la producción industrial en el País Vasco, a saber: Industrias básicas del hierro y el acero (24,1%), Fabricación de productos metálicos (18,0%) y Fabricación de papel cartón (4,5%). Los expedientes de empleo del País Vasco aplicados en el año 76, un total de 702, afectaron a algo más de 19.000 trabajadores y el 83% de las empresas contaban con menos de 50 empleos³. Según el Ministerio de Industria y Energía⁴, en el año 1981 el volumen de producción de las empresas que habían recibido ayudas de la Administración Central por los Planes de Reconversión suponía el 6,6% de la producción industrial total española, alcanzando el 13,3% de la exportación industrial y afectando al 8,1% de la población activa ocupada en la industria, con una media de empleo por empresa de 668 trabajadores. En conclusión el MINER planteaba que las empresas afectadas por los Planes de Reconversión de la Administración Central eran de gran tamaño, exceptuando parte del sector textil, calzado y componentes electrónicos y que el impacto sobre el total del sector industrial de los Planes de Reconversión se incrementaba considerando los efectos inducidos que generalmente provocaban las grandes empresas en su entorno.

² Tablas Input-Output y Cuentas regionales. 1976. Banco de Bilbao.

³ «Economía Vasca. Informe 1976». CLP.

⁴ «Libro Blanco de Reconversión. 1982». MINER.

La reconversión de ámbito vasco

El Gobierno Vasco supo leer la dimensión de la crisis y los efectos que tendría sobre el tejido industrial vasco y sobre el empleo. La reconversión global que necesitaba la industria del País Vasco exigía por tanto dos estrategias simultáneas; la consolidación de las actividades y el lanzamiento de nuevos productos y procesos industriales. Se requería un considerable esfuerzo del sector empresarial y una importante y atinada acción del sector público, que facilitara y propiciara el cambio global en la misma dirección y con parecida intensidad que los países industrializados. Tan importante era la tarea de impulso, que se consideraba primordial la coordinación de actuaciones de la Administración Central y la Autónoma, y dentro de la coordinación y, de ser posible, centrar las actuaciones de cada ente en aquellos aspectos en los que cada cual fuera más eficaz. En este marco desarrolla el Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco recién estrenado, los ejes básicos de la política industrial del momento, que se define en base a tres grandes actuaciones: Política de Relanzamiento de la Actividad Industrial, incluyendo créditos preferenciales a la inversión, terrenos y polígonos industriales, acciones ejecutadas preferentemente desde SPRI, subvenciones al empleo, apoyos especiales para grandes inversiones, etc.; Política de Apoyo al Cambio y la Innovación, contemplando Apoyo a las Entidades de Desarrollo Industrial (EDIS), Apoyo a la Investigación y el Desarrollo tecnológico (incluyendo apoyo a los Centros Tecnológicos y a la I+D en las empresas), Conservación y Ahorro Energético y otras actuaciones de Promoción y Apoyo al Cambio y la Innovación y, en tercer lugar, Política de Reconversión.

Las pequeñas y medianas empresas industriales vascas tenían gran importancia en la creación de riqueza y empleo de la Comunidad Autónoma, y sin embargo se percibía que las normas de la Administración Central para las empresas en dificultades no iban a acercarse suficientemente a la realidad de las PYMEs. Ello aconsejó al Gobierno Vasco la puesta en marcha de su propia Política de Reconversión, tercer eje de la política de Promoción Industrial del Gobierno, que completó con la creación y puesta en marcha de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, por Ley del Parlamento Vasco 5/1981 de 10 de Junio, completando su definición con el Decreto 147/1981 de 30 de Diciembre. «La grave crisis económica que hoy sufre la Comunidad Autónoma Vasca se manifiesta tanto en la precaria situación de empresas, subsectores y sectores, cuyo saneamiento implica generalmente reducción de empleo, como en retracción de la inversión, especialmente en nuevas actividades. A ello responde la presente Ley por la cual se crea un instrumento denominado «Sociedad para la Promoción y Reconversión», cuyo objetivo propio y fundamental es la promoción y reconversión de la industria vasca, tratando de que ésta, en el más breve plazo posible, alcance grados de competitividad, diversificación y tecnología a nivel europeo. Es también objetivo prioritario de las acciones de esta Sociedad la defensa y la creación de puestos de trabajo dentro del proceso de la lucha contra el paro». Dos

eran las estrategias: por un lado las acciones de reconversión de la industria, para el fortalecimiento de las actividades tradicionales que podían ser objeto de planes industriales con los que asegurar un futuro sólido y posible para el mayor número de empresas, al objeto de salvar y consolidar cuantos más empleos mejor, y, por otro lado, las acciones de lanzamiento de nuevas actividades para, con productos novedosos y competitivos, asegurar a la economía vasca un papel en el futuro mercado que, antes incluso de la integración en la Unión Europea, ya se intuía más global y más competitivo que nunca.

Con la puesta en marcha de SPRI, la primera decisión de contenido económico con rango de Ley del Gobierno Vasco recién constituido, se pretendía crear un instrumento ágil y cercano a las empresas, para poner en marcha la política industrial diseñada por el Ejecutivo. Después de unos años de tremendo crecimiento, en los que se había desarrollado una industria muy fuerte, la situación económica que atravesaba el País Vasco a principios de los ochenta era tremendamente complicada. Téngase en cuenta que la industria ocupaba 366.000 personas en 1975 y 300.000 en 1981, una reducción del 20% en cinco años. Además, el 55% del paro contabilizado por la EPA correspondía a menores de 25 años y el 40% a mujeres, dos colectivos especialmente sensibles, a lo que había que añadir unas tasas de actividad bajas, que todavía hoy, veinte años después, la economía vasca no ha sido capaz de equiparar a las del entorno económico, seguramente una de las asignaturas pendientes más delicadas de la economía vasca.

Los préstamos de reconversión. SPRI 1981-1984

En línea con lo que ocurría en los ámbitos geográficos del entorno económico, desde el punto de vista sectorial no existía en ese momento una priorización, «porque los sectores en los que se encuentran las empresas afectadas son muy variados», destacando entre otros, Máquina Mecánica, Eléctrico, Químico y Transformados Metálicos. Los Préstamos de Reconversión, concedidos entre 1981 y 1984, se orientaban al saneamiento y la reconversión de empresas con situaciones delicadas, y en su concesión SPRI actuó como instrumento del entonces Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco, concentrando su actuación en la formalización y el control de los riesgos existentes. La resolución definitiva de cada situación correspondía al Departamento, siendo SPRI la encargada de materializar el acuerdo alcanzado.

Estos préstamos, en general, devengaban un interés anual del 11% y se concedían con garantía hipotecaria de carácter inmobiliario sobre activos industriales de los prestatarios. Su período de amortización era de 10 años, con dos de carencia. Como excepción principal a estas condiciones, en los préstamos renegociados el interés fijado era normalmente del 1%, estableciéndose planes de

amortización específicos. En los veinte años transcurridos de actividad de la Sociedad en apoyo al tejido empresarial, un instrumento del que ha dispuesto SPRI para hacer efectivo su trabajo en favor de la reconversión y promoción de la industria vasca, han sido los préstamos. A partir de 1984 se estructuró el programa Préstamos de Promoción enfocado al apoyo para la creación de nuevas empresas o para que las ya constituidas acometieran proyectos de interés tecnológico. Durante el período 1987-1992 estuvo vigente el Programa de Préstamos de Inversión Innovadora, Pymes con actividades relacionadas con la Electrónica, Automatización Industrial, Informática, etc, y el Programa de Préstamos de Nuevas Iniciativas Empresariales. Desde 1986 a 1992, también existió el Programa de Préstamos Personales, dirigido a personas físicas que asumieran un proyecto empresarial. En 1993 se inician los Préstamos a la Creación de Nueva Empresa, que en 1994 se sustituyen por el Programa de Préstamos de Creación de Nueva Empresa-Zona Sortu: concedidos por la creación de nuevas empresas industriales transformadoras, en las zonas de desarrollo industrial dentro del ámbito geográfico de las sociedades SORTU. Finalmente, SPRI puso en marcha los Préstamos de Internacionalización, que se entregaban a las empresas de la Comunidad Autónoma del País Vasco para fomentar su internacionalización. Desde su creación, la Sociedad ha entregado un total cercano a los 20 mil millones de pesetas por los conceptos indicados, de los cuales 8.308 millones de pesetas, entre los años 1981 y 1984, corresponden a los Préstamos denominados de Reconversión, en un total de 49 operaciones.

ZUR-ZID 1985-1992

El año 1985 trajo consigo el primer relevo del Gobierno Vasco y la puesta en marcha de las Medidas de Actuación Interterritorial y, en su seno, la ZUR del Nervión. Al igual que en el resto del Estado, la ZUR (del Nervión, S.A.) fue sustituida por la ZID (del País Vasco, S.A.), destinadas a paliar las negativas consecuencias de la reconversión industrial de los años 80 y definidas, legisladas y financiadas por la Administración Central, con un Comité decisorio en el que contaba con la mayoría, pero gestionados por una oficina asociada a SPRI. Prácticamente coincidiendo con las últimas concesiones al amparo de la ZID del País Vasco, a lo largo de 1992, se iniciaba la constitución de las sociedades SORTU, ya citadas. Suele ser difícil distinguir los dos instrumentos, por lo que puede resultar interesante señalar las diferencias básicas: El ámbito geográfico de actuación de la ZID del País Vasco era muy superior al de la ZUR del Nervión⁵. Además, para poder acceder a los beneficios de la ZUR, se requería como condición la creación de empleo,

⁵ En el caso de ZID del País Vasco, se definieron tres áreas: Cuenca del Nervión, Cinturón Industrial de San Sebastián y Comarca del Bajo Deba. Únicamente, en el momento de la creación de ZID, los municipios incluidos en la Cuenca del Nervión coincidían con los del área afectada por ZUR del Nervión.

y no en el caso de la ZID⁶, que requería por el contrario un nivel mínimo de inversión: 15 millones de pesetas para los casos de creación y ampliación, y de 45 millones para los casos de modernización. No era el caso de la ZUR.

En cuanto a los resultados pueden resaltarse algunas cuestiones; El número de proyectos aprobados bajo la ZUR del Nervión (124) fue inferior al de la ZID del País Vasco (218), si bien el ámbito de actuación de esta última cubre un mayor número de municipios. El volumen de inversión proyectada por los proyectos aprobados, algo más de 59.000 millones de pesetas en los dos casos. Por tanto, la inversión proyectada media por proyecto fue superior en la ZUR (480 millones de pesetas) que en la ZID (271 millones de pesetas), a pesar que en el caso de la ZID existía un tope mínimo de inversión (15/45 millones de pesetas según el tipo de proyecto) para poder acceder a los beneficios. La creación de empleo prevista en los proyectos aprobados en la ZUR (3.306 nuevos empleos) fue superior a la de la ZID (2.057 puestos de trabajo), quizá porque en la ZUR se exigía la creación de empleo en cada proyecto de inversión presentado. La inversión proyectada por empleo creado en la ZID fue un 27% mayor a la de la ZUR. Considerando únicamente el sector industrial, la inversión proyectada por empleo creado en la ZID fue un 28% mayor que en la ZUR: 29 millones en la ZID frente a los 22,6 millones de pesetas constantes de 1990 de la ZUR.

Sociedades de desarrollo industrial. SORTU 1992-1998

Las Sociedades SORTU, un total de 5, fueron creadas para dinamizar la actividad industrial de zonas especialmente afectadas por los procesos de reconversión. En base a ese criterio, limitaban su actuación a las zonas siguientes: Municipios de Hernani, Astigarraga y Urnieta (SORTU 1); Legazpi, Azkoitia, Azpeitia y Zestoa (SORTU 2); Amurrio, Ayala y Llodio (SORTU 3); Irún y Hondarribia (SORTU 5); Eje Muskiz-Amorebieta (SORTU 6). Impulsadas desde SPRI, tenían la misión de coordinar los esfuerzos de Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos, para estimular la inversión y la consiguiente creación de empleo, allí donde la reestructuración de la Siderurgia Integral, el sector de Aceros Especiales y la supresión de las Aduanas habían producido pérdidas de puestos de trabajo. El objetivo de estas sociedades, era la restauración de los empleos destruidos en plazos que oscilaban entre 5 y 7 años. Su tarea era la conexión con el tejido industrial de cada comarca, aflorando, asesorando y alentando las ideas o proyectos latentes, sirviéndose de los programas de ayudas existentes tanto en el Gobierno Vasco como en las Diputaciones Forales. Las SORTU gestionaron 174 proyectos de inversión, que generaron un total de 5.546 puestos de trabajo en unas áreas muy castigadas por el problema del desempleo.

⁶ Como indicador baste decir que la inversión por puesto de trabajo creado en ZID fué notablemente superior (un 60%) a la de ZUR. (Incluso corrigiendo la cifra inversora por el efecto de la inflación acumulada en el periodo la diferencia favorable a ZID sería del 28%).

Plan de relanzamiento excepcional (PRE)

En el período de vigencia de los préstamos SPRI, fueron concedidas también ayudas individuales directamente por la Dirección de Reestructuración. Las «Normas de procedimiento para la declaración de sectores en reestructuración y resolución de ayudas extraordinarias», publicadas en 1984, aclaraban que la política de apoyo individual a empresas se mantendría únicamente con carácter excepcional y especial, importante giro conceptual simultáneo al realizado por otros países del entorno, y la política de la reestructuración priorizaría una visión sectorial en las actuaciones de apoyo público, aceptando la eficacia limitada de las medidas individualizadas, que impedían planteamientos de conjunto, podían acarrear injusticias y quebrantos entre empresas y seguramente limitaban las posibilidades de desarrollo del sector. Con esta inquietud, el Gobierno Vasco lanza en el año 1985 el Plan de Relanzamiento Excepcional (PRE), para dar cabida a sectores industriales de importancia para la economía vasca y que por iniciativa propia solicitaran ser beneficiarios de las medidas de apoyo a la reestructuración definidas en el Plan. Para que el Gobierno Vasco aceptara la solicitud del sector, exigía que quienes tuvieran interés en que sus empresas se beneficiaran de las ayudas previstas, propusieran un plan industrial conjunto para el sector, crearan una gerencia para la definición, puesta en marcha y posterior desarrollo del plan y, llegado el caso, las estructuras interempresariales que hicieran posible que las empresas reestructuradas alcanzaran las condiciones necesarias para competir de un modo adecuado.

Se evidenciaron las relaciones deterioradas que existían, en muchos casos por la falta de hábito para la cooperación después de largos años de dura competencia, lo que suponía una dificultad añadida para alcanzar acuerdos, por otro lado imprescindibles; no era planteable la posibilidad de obligar a una empresa a entrar en un proceso de reestructuración. Además, las empresas mejor situadas técnica y económicamente intuían que con la desaparición de las empresas más débiles, se beneficiarían de un aumento de las oportunidades en el mercado. Así pues, el Gobierno Vasco hizo definitiva una Política Industrial de reestructuración con una clara orientación sectorial mediante la puesta en marcha del Plan de Relanzamiento Excepcional de empresas y sectores industriales (Decreto 150/1985, de 11 de junio), que se «configura como un plan unitario y trienal, en el que se establece un marco general de beneficios que potencie actuaciones interempresariales y mejoras de la gestión, inversiones en activos fijos e innovación en procesos y productos mediante actividades de Investigación y Desarrollo Tecnológico, todo ello con el fin último de incrementar sustancialmente la competitividad de sectores industriales fuertemente implantados en la Comunidad Autónoma».

Cinco meses después de la puesta en marcha del Plan, el Consejo de Gobierno (Decreto 339/1985, de 5 de Noviembre) anuncia los 14 sectores y subsectores industriales a los que sería de aplicación el PRE: Máquina-Herramienta,

Herramientas Manuales, Máquinas de Coser, Valvulería Industrial, Elevación y Manutención Industrial, Fundición Férrea (automoción y no automoción), Mueble de Madera para el hogar, Papel (con los subsectores papel embalaje, papel impresión e impresión ofset y/o huecograbado artes gráficas), Estampación de Tornillería en frío y caliente, Forja por Estampación e Industria Auxiliar de Embutición y Estampación de chapa de acero. Transcurridos los plazos, no lograron acogerse los sectores Valvulería Industrial y Papel Embalaje, y sí Bombas para Fluidos, Herramientas de Corte y Muelles, incluyendo también una serie de empresas individuales.

Finalmente el número de empresas con los planes individuales aprobados fue de 243 en un total de 14 sectores. Respecto al peso de cada sector, resalta el de máquina herramienta, con 47 empresas, y a mucha distancia mueble de madera, con 23 empresas, herramientas manuales 22, tornillería 21, y herramientas de corte y ofset con 20.

Actuaciones de reconversión. 1991-1995

Iniciados ya los años 90, los grandes Planes de Reconversión de la Administración Central habían en su mayoría finalizado, con más o menos éxito sobre los objetivos planteados y los planteamientos de reconversión del Gobierno Vasco habían cubierto las etapas previstas. La industria vasca, sin embargo, seguía con algunos temas pendientes; de particular importancia, la solución definitiva a la industria del acero y derivados y el apoyo específico a otras empresas en dificultades. En este marco el Gobierno planteó dos actuaciones diferenciadas en el Plan Marco General de Actuación de Política Industrial 1991-1995: la reestructuración de la industria del acero y derivados y el apoyo a empresas en dificultades: el Plan de Rescate, Reestructuración y Reorientación laboral (3R).

La industria del acero y sus derivados. 1991-1995

El Acero era una actividad relevante y fundamental para la economía vasca, tanto por su contribución al V.A.B. como por el alto nivel de empleo ocupado: los sectores de Artículos Metálicos, Siderurgia y Construcción de Máquinas no Eléctricas, representaban el 30% del empleo industrial y alrededor del 32% de la producción. Si a esas industrias se añadían los sectores relativos a Fundición, Construcción Metálica, Automóviles y Piezas, Forja y Estampación y Máquina-Herramienta, los ocho sectores concentraban cerca del 50% del empleo industrial y suponían un porcentaje cercano al 45% del P.I.B.⁷. Vista su importancia

⁷ «Política Industrial. Marco General de Actuación 1991-1995». Gobierno Vasco. 1991.

en la estructura industrial y dada la situación que atravesaban, era imprescindible estudiar la viabilidad futura de estas industrias y poner en marcha medidas para su modernización y la elevación de su nivel de competitividad. La sociedad vasca se enfrentaba a una segunda vuelta de tuerca; la reconversión de los mismos sectores, las mismas empresas, los mismos pueblos industrialmente disminuidos por la crisis anterior y, con riesgo cierto, si la situación no se enderezaba, de su desertización industrial.

Las circunstancias de mundialización del mercado del Acero habían llevado a los productores vascos de Acero Común y de Acero Especiales, a una situación de crisis provocada por una sobrecapacidad, a lo que había que añadir una importante caída de la demanda. Además, la propia evolución tecnológica estaba mermando el campo de juego de las principales acerías existentes en el País Vasco: las Siderurgias no Integrales invadían el campo de la Siderurgia Integral y la propia Siderurgia Integral estaba cada vez más capacitada para la producción de Aceros Finos. Pero los problemas no acababan ahí. A esa contracción de la demanda y a la necesidad de reducción de las capacidades de producción instaladas, había que añadir la baja productividad; la reducción y capacitación de plantillas era por tanto un instrumento imprescindible para obtener costes competitivos tanto en el caso de los Aceros Especiales como en el ámbito de la Siderurgia Integral. En este contexto, el Gobierno Vasco creía obligada la definición y ejecución del proyecto empresarial de la futura empresa resultante de la «segunda reconversión» de los Aceros Especiales, con criterios de integración aguas abajo y acercamiento al consumidor final del acero producido, que diera como resultado una empresa bien dimensionada, industrial y financieramente, y adecuadamente gestionada, en continua evolución, con un producto de calidad y a un coste equiparable al de terceros competidores y con los siguientes elementos esenciales⁸:

- Coadyuvar a la definición de la mejor estrategia empresarial para cada una de las empresas involucradas, en orden a la convergencia de todas ellas en una única empresa para dotar de mayor competitividad al sector.
- Corresponsabilizarse en la definición y negociación entre todas las partes del correspondiente Plan Estratégico y Proyecto de Empresa, y considerar como criterios-guía; mercado, tecnología de producción, coste social y coste económico.
- Participar temporalmente en el capital necesario para la reordenación sectorial propuesta.

En los primeros días de 1994 se procedió a la constitución de la sociedad promotora Acería Compacta, S.A., encargada de la revisión de los planes de viabilidad y de negocio elaborados por la C.S.I., captación de socios y definición de los

⁸ «Política Industrial. Marco General de Actuación 1991-1995». Gobierno Vasco. 1991.

contratos de inversión, de suministro y comerciales, hasta la puesta en marcha de la Acería Compacta de Bizkaia, S.A. que se hizo cargo del proyecto en 1994, iniciando una nueva etapa y marcando un hito en Europa, al ser la primera planta de estas características en el continente, y la cuarta en el mundo. Estas eran las dimensiones de partida de ACB, S.A.: la nueva instalación que produciría 900.000 toneladas de producto acabado, con una plantilla estimada en torno a las 380 personas y una inversión que superaba los 50.000 millones de pesetas. Uno de los aspectos relevantes en la aprobación comunitaria era la condición del cierre de las instalaciones de laminación de bandas en caliente de Ansio antes del 31 de diciembre de 1996; En julio de 1996 se apagó el último alto horno de Altos Hornos de Vizcaya, que llegó a tener una plantilla de 15.000 personas; la Acería Compacta de Bizkaia produce en la actualidad 1,8 millones de toneladas, cifra nunca alcanzada por AHV, con 400 personas.

Respecto al sector de los Aceros Especiales, la Administración Central aprobó el mes de diciembre 1992 los planes de reestructuración de la C.S.I. y de Sidenor y el Plan de competitividad de Acenor (País Vasco) y de Foarsa (Cantabria). En el caso de Sidenor, y después del cierre de las instalaciones de Llodio y de Hernani (31.12.93), se ultimó el ajuste laboral previsto para ambas plantas, el traslado de equipamientos y de la producción correspondiente a Basauri, Reinosa y Vitoria y la realización de las inversiones en las plantas en funcionamiento, y de los planes previstos por Sidenor en la filial Forjanor, con el cierre de las instalaciones de forja en caliente de Basauri y el traslado de las instalaciones y de la producción a Villalba, en la Comunidad de Madrid. Las empresas privadas del sector de Aceros Especiales, consumaron a mediados de 1993 la integración de Aforasa y Pesa en GSB —Grupo Siderúrgico Vasco, S.A. El Plan Estratégico Industrial planteaba importantes incrementos de productividad, una serie de ajustes industriales y laborales, consolidándose 809 puestos de trabajo y siendo previsible la entrada en beneficios a corto plazo. Se incluía también dentro del propio Plan Estratégico de la empresa, la reordenación del sector «aguas abajo». Sin embargo, la evolución del mercado en 1992 y 1993 fue negativa, peor que las previsiones más pesimistas y, en ausencia de una reacción integrada y de un centro único de decisión, permanentemente reclamado por el Gobierno Vasco, se adoptaron soluciones comerciales que únicamente sirvieron para debilitar todavía más a las empresas, y conducir de nuevo a pérdidas. Todas las acciones relatadas, simultáneamente con el Plan Vasco de Competitividad y la política de apoyo a los Cluster. El Cluster de Acero de Valor Añadido incluía, tanto los fabricantes de Acero Básico, producido en una mezcla equilibrada de instalaciones integrales, Miniaceras y Acero Especializado, como las industrias de transformación de Forja y Estampación, Laminación, Tubos Sin Soldadura y Fundición. Los objetivos: lograr que la industria de acero básico fuera competitiva, dirigir el énfasis hacia productos de mayor valor añadido, fortalecer y aprovechar los vínculos entre los distintos segmentos del Cluster.

Rescate, reestructuración y reorientación laboral. 1991-1996

Además de las acciones descritas para el Acero y sus derivados, el Gobierno consideraba que existían también otros sectores en situación delicada, con la demanda en fase de estancamiento y márgenes de beneficios bajos. La Comisión de las Comunidades Europeas había reconocido la necesidad de definir un marco que posibilitara el apoyo público a un número reducido de empresas, con criterios restrictivos, ayudas tasadas, siempre reintegrables y de carácter temporal, en los procesos de reestructuración empresarial previos a la Unión Económica y Monetaria. Según la Comisión de las Comunidades Europeas, una empresa podía considerarse en dificultades si los últimos resultados obtenidos habían sido malos y podían dar lugar a que su situación financiera corriente se deteriorara, provocando un escaso potencial de desarrollo y bajas perspectivas en cuanto a la obtención de beneficios futuros. Procedía distinguir entre empresas que necesitaban un apoyo durante un período muy breve, para resolver situaciones caracterizadas por una crisis de liquidez a corto plazo (Ayuda de Rescate), de otro tipo de empresas que con un plan factible, coherente y de gran alcance para establecer su viabilidad a largo plazo, pudieran ser beneficiarias de un apoyo, también temporal, pero de duración e intensidad superior (Ayudas de Reestructuración) y otras con necesidades de reorientación de plantillas (Ayudas de Reorientación Laboral). En línea con estas orientaciones comunitarias, el Gobierno Vasco entendía que debía definir una política pública específica, para contribuir a la rápida recuperación de empresas solventes con dificultades de carácter transitorio, y con estrategias definidas y creíbles para la superación de los problemas, pero que por medios propios la recuperación podía ser poco menos que imposible. Se requería, por tanto, la puesta en marcha de un paquete global de ayudas que, con carácter limitativo y temporal, permitiera la recuperación de la solvencia financiera y posibilitara nuevamente la viabilidad de la empresa y estableciendo además criterios novedosos, de entre los que merecen destacarse: el criterio de excepcionalidad de las ayudas, ayudas de rescate, limitado en su aplicación mediante severas restricciones, el aval público como instrumento general de ayuda sobre préstamos gestionados por la propia empresa a precios y condiciones de mercado, el principio general de no concesión de subvenciones no reintegrables a empresas con continuidad, comprobación del destino de las ayudas concedidas, compromiso de reciclaje y formación para los excedentes de plantilla y atención a empresas de sectores estratégicos con una influencia fuerte en la economía vasca: los cluster del Programa de Competitividad.

Las ayudas de rescate consistieron en avales para préstamos a tipo de interés normal de mercado, con garantía suficiente por parte de la empresa. Fueron finalmente muy pocas las ayudas concedidas bajo este epígrafe. Las ayudas de reestructuración consistieron en avales para préstamos garantizados por las empresas industriales a tipo de interés normal de mercado, en un volumen pro-

porcional a las dificultades del plan de reestructuración, durante un periodo máximo de 7 años. Las ayudas de reorientación laboral, consistieron en subvenciones con carácter complementario de las de rescate y reestructuración, para ofrecer una solución urgente e inmediata a los problemas laborales de corto y largo plazo ocasionados, cobertura de desempleo o jubilación anticipada.

El Plan de Ayudas a Empresas en Dificultades debía procurar cierta garantía de recuperación a corto y medio plazo de las empresas afectadas para lo que se tomaron las medidas oportunas de contraste y verificación del plan estratégico empresarial, su viabilidad y la disponibilidad de medios humanos y financieros. Además no debían ocasionar en ningún caso consecuencias negativas injustificadas a la competencia y se concedían por única vez a una misma empresa durante toda la vigencia del Plan. El Plan 3R en la idea de que fue, sin duda, costoso, pero sobre todo necesario. Los recursos públicos a determinadas empresas, sobre todo para rescisiones de contratos de trabajadores lo menos traumáticas posibles, deben entenderse en el contexto de los primeros años de la década de los noventa, en que la industria amenazaba con un desplome todavía mucho mayor del muy grave que se había producido en la década anterior.

